



מבקר המדינה

דוחות על הביקורת
בשלטון המקומי לשנת 2020

כ ר ך ר א ש ו ן



ירושלים | תמוז התש"ף | יולי 2020

מספר קטלוגי 2020-001

ISSN 0793-1948

www.mevaker.gov.il

עיצוב: logo



תוכן העניינים

כרך ראשון

5	פתיח דבר
10	المقدمة

פרק ראשון | ביקורות מערכתיות

17	שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות
111	התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי
239	פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית
325	פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מרכזים, קהילתיים לתרבות נוער וספורט (מתנ"סים)
411	פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות
482	Foreword



כרך שני

המשך פרק ראשון | ביקורות מערכתיות

483	סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון
489	היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון

פרק שני | ביקורות פרטניות

629	עיריית כרמיאל
681	עיריית רמלה - המצב הפיננסי וניהול ההון האנושי
735	עיריית רמלה - מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעים
787	אתו"ס - החברה לאומנות, תרבות וספורט חיפה בע"מ (חל"צ)

פרק שלישי | תכנון ובנייה

859	הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה
-----	---



פתח דבר

דוח זה מציג את תוצאות הביקורת שנעשתה בשלטון המקומי בשנת 2020 וכולל ממצאי ביקורות מערכתיות וביקורות פרטניות במגוון נושאים.

עם היכנסי לתפקיד מבקר המדינה גובש החזון של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ולפיו -

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מבצע ביקורת בונה, אובייקטיבית ומכבדת, אשר מכוונת אל אתגרי העתיד, מגבירה את הנשיאה באחריות של הגופים המבוקרים, מטייבת את פעילותם, מקדמת את מילוי ייעודם ומגבירה את התועלת שהציבור יכול להפיק מהם.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור פועל לשם השגת ייעודו הקבוע בחוק במקצועיות, ביעילות, באופן בלתי תלוי ובשקיפות ארגונית, תוך חתירה למצוינות ולשיפור מתמיד, בהתבסס על הון אנושי איכותי וערכי.

בהתאם לחזון, דוח זה עוסק בנושאי הליבה של פעילות השלטון המקומי, בהיבטים שונים הנוגעים לביטחונם ולבטיחותם של תושבי הרשויות המקומיות, לניהול הפיננסי של הרשויות, להבטחת השירות לתושב ורווחתו ולשמירה על הסביבה. הדוח מבוסס על התחומים שנקבעו בחוק מבקר המדינה - ובוחן אם הרשויות נהגו בחיסכון, ביעילות, בשקיפות ועל פי כללי מינהל תקין. לצד זאת, ניתן דגש על שילוב ביקורות חברתיות, ביקורות פיננסיות וביקורות חדשניות, כגון בתחום הפעילות ברשתות החברתיות, בהתאם לדגשי מבקר המדינה.

להלן סקירה על אודות כמה מהנושאים שנבדקו:

בשנים האחרונות המגזר הציבורי, לרבות הרשויות המקומיות ונבחריהן, עושים שימוש רב ברשתות החברתיות המקוונות (בעיקר פייסבוק, יוטיוב, אינסטגרם וטוויטר) ומנהלים עם הציבור תקשורת בלתי אמצעית. הדבר מייעל ומקצר את העברת המסרים והמידע לציבור, אך גם גלום בו פוטנציאל לסכנות ולנזק, כגון פגיעה בזכות הפרטיות, בחופש הביטוי ובשוויון. משרדנו בדק את **השימוש של הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות** מההיבטים האלה: היקף השימוש ומטרותיו, הניהול הטכני, התכנים שמעלים הרשויות המקומיות וציבור המשתמשים ושימוש ראשי הרשויות ברשתות החברתיות. לאור ממצאי הבדיקה, המלצתי שהרשויות המקומיות ונבחריהן יעשו ברשתות החברתיות שימוש מיטבי ויעיל למיצוי הפוטנציאל הגלום בהן, באופן שיביא להגברת אמון הציבור בהן. בתוך כך על הרשויות המקומיות ונבחריהן לזכור כי בפעילותם ברשת החברתית הם כפופים לכללי המשפט הציבורי, ולכן עליהם לנקוט משנה זהירות כדי למנוע פגיעה בציבור בכללותו, ובתוכו ציבור המשתמשים ברשתות אלה. כן יש לוודא כי השימוש ברשתות החברתיות ייעשה בדרך המכבדת את הציבור ואת הנבחרים. ראוי שהנושא בכללותו ייבחן ויוסדר על ידי משרד הפנים ומשרד המשפטים. יצוין כי בשנים האחרונות ביררה נציבות תלונות הציבור במשרדנו תלונות על השימוש של אנשי ציבור וגופים ציבוריים ברשתות החברתיות. לאור הניסיון שנצבר בנושא צורפה לצוות הביקורת עובדת של הנציבות. בביצועה של ביקורת זו באו אפוא לידי ביטוי היתרונות של שילוב תפקידי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במוסד אחד.

בחופי ישראל יש מצוק שאורכו 45 ק"מ. המצוק אינו יציב, ובשל כוחות הטבע ופעילות האדם הוא מתמוטט בהדרגה ונסוג מזרחה. ביקורת בנושא **התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי** העלתה כי בחלוף תשע שנים מהחלטת הממשלה לטפל בנושא, והגם שהוקמה חברה ממשלתית ייעודית לטיפול בנושא, חלקים ניכרים מן ההחלטה לא מומשו. יתרה מכך, אין למי מהגורמים האחראים לביצוע ההגנות על המצוק תוכנית כוללת לביצוען, לרבות סדרי עדיפויות בהתאם לתקציב ולמצב הפיזי של המצוק, ואין בידיהם אומדן עדכני ומלא של

עלות ביצוע ההגנות. מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא נקטו פעולות מיידיות הכרחיות להבטחת שלום הציבור בסביבת המצוק ולא הקימו את ההגנות היבשתיות הנדרשות בתחומן. החברה להגנת המצוק טרם יישמה רבים מהמיזמים שנכללו בתוכניות העבודה שלה וטרם הקימה הגנות ימיות באזורים שונים, גם באזורים שהטיפול בהם הוגדר דחוף. על הגורמים המעורבים בנושא - משרדי הממשלה, החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות - לקיים בחינה מקיפה של הסוגיה ושל החסמים המעכבים את יישום החלטת הממשלה ולקבל החלטות אופרטיביות בנושא, כדי לייעל את הטיפול במצוק ולמנוע עיכובים נוספים.

אחד ממוקדי הפעילות של השלטון המקומי הוא ניהול תחום התכנון והבנייה, באמצעות ועדות התכנון והבנייה, הפועלות ליד הרשויות המקומיות. נוכח חשיבות הנושא וכניסתה לתוקף של רפורמה בנושא (תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה) ראיתי חשיבות בביצוע ביקורת מערכתית בנושא **הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה**. בביקורת נמצאו ליקויים מערכתיים בהיערכות של הוועדות המקומיות לפיקוח על הבנייה וכן ליקויים בפעולות האכיפה. תופעת עבירות הבנייה היא נרחבת, ותוצאתה עלולה להיות שימוש לא מושכל במשאב הקרקע, פגיעה באיכות החיים והסביבה ואף סיכון הציבור. לרוב עבירות אלו גלויות לעיני כול, ולפיכך אופן ההתמודדות עימן משפיע גם על מידת אמון הציבור בגורמי האכיפה. המלצות הדוח עוסקות בין היתר בטיוב הממשקים בין גורמי הפיקוח לגורמי התכנון בוועדות.

על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, שיעור המעורבים מקרב החברה הערבית בתאונות דרכים קטלניות גדול משיעורה של חברה זו באוכלוסייה הכללית. בפרק העוסק **בפעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית** הועלה כי כדי לקדם את הנושא יש לפעול בכמה מישורים: חינוך והסברה, שיפור התשתיות ואכיפה. כדי להקטין את מספר תאונות הדרכים והנפגעים בתחומי הרשויות המקומיות בחברה הערבית, על הרשויות המקומיות להציב את נושא הבטיחות בדרכים בין הנושאים שבראש סדר העדיפויות שלהן. נדרשת מעורבות רבה יותר של הרשויות המקומיות בחברה הערבית ושל הגורמים



הממשלתיים הנוגעים בדבר לשם קידום הבטיחות בדרכים ולהובלת פעולות שייתנו מענה לאוכלוסיות בסיכון ולמוקדי הסיכון. יצוין כי הפרק בנושא זה מתפרסם גם בשפה הערבית.

באזור שומרון הוקם תאגיד מים וחברות בו שתי רשויות מקומיות בלבד. הרשויות המקומיות האחרות בשומרון מספקות בעצמן שירותי מים וביוב לתושביהן. בביקורת בנושא **בסוגיות נבחרות במשק המים בשומרון** הועלה כי במרבית היישובים בשומרון אירעו בשנים האחרונות הפסקות רבות באספקת המים בשל כמה סיבות עיקריות, בהן תשתיות שלא טופלו בעשרות השנים האחרונות וכן עלייה ניכרת בצריכת המים, מפאת גידול במספר התושבים שלא לווה בגידול מקביל במקורות המים. הביקורת העלתה ליקויים במתן השירות בתחום זה לתושבי השומרון, המחייבים טיפול הן ברמה הלאומית והן ברשויות המקומיות. לשם שיפור אספקת המים נדרשים בין היתר טיפול יסודי בתשתיות, שתכליתו לצמצם את אובדן המים.

האלימות במשפחה היא תופעה חברתית קשה, וההתמודדות עימה מציבה אתגר קשה ומרכזי לפני משרדי הממשלה הייעודיים, שירותי הרווחה המוניציפליים וגורמי המשטרה. ממצאי הביקורת בנושא **מניעת אלימות בין בני זוג וטיפול בנפגעה בעיריית רמלה** מדגישים את הצורך בהשלמת יישום ההמלצות של ועדה מקצועית ארצית שהוקמה לטיפול בנושא; בגיבוש פתרונות לבעיית אי-האיוש של משרות רבות? של עובדים סוציאליים שתפקידם למטפל במעשי אלימות במשפחה בעיריית רמלה וברמה הכלל-ארצית; בהגברת שיתוף הפעולה והתיאום בין המחלקה לשירותים חברתיים ברמלה, בין המרכז לשלום המשפחה הפועל בעיר ובין גורמי מקצוע אחרים (המשטרה וגורמי חינוך ובריאות) כדי לשפר את הטיפול בנפגעי האלימות במשפחה; ביישום שיטתי וסדור של פעולות הסברה ואיתור למניעת מעשי אלימות במשפחה ולגילויים גם בקרב מגזרים ייחודיים; בטיפול מיידית, לפי הנהלים שנקבעו בנושא, בנפגעי אלימות במשפחה ובמחולליה; בהכשרת אנשי מקצוע לטיפול במגזרים ייחודיים. כל זאת כדי למנוע ככל האפשר אלימות מסוג זה ולשפר את הטיפול בנפגעה.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, ואשר ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.

לא נעלם מעיניי כי ברשויות מקומיות רבות נעשו פעולות חיוביות לרווחת התושבים, והבולטות שבפעולות אלו קיבלו ביטוי בדוחות הביקורת. לצד זאת, חובתן של הרשויות לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה, במטרה לשפר את איכות החיים והסביבה של תושבי ישראל.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התש"ף
יולי 2020

كلمة مراقب الدولة – تقرير الحكم المحلي 2020

يعرض هذا التقرير نتائج الرقابة التي أجريت في الحكم المحلي في سنة 2020، ويضم نتائج رقابة شاملة ورقابة عينية في مواضيع متنوعة.

مع تولي مهام منصبه كمراقب للدولة، تمت بلورة رؤية ديوان مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور والتي بموجبها-

يُنقذ ديوان مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور رقابة بناءة، موضوعية وتنم عن الاحترام، وموجهة إلى تحديات المستقبل، تعزز تحمل المسؤولية من جانب الهيئات الخاضعة للرقابة، تحسن عملها، تدعم تحقيق الأهداف المرجوة منها وتزيد من الفائدة التي يمكن للجمهور أن يجنيها منها.

يعمل ديوان مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور على تحقيق الغرض منه المنصوص عليه في القانون بمهنية، كفاءة، استقلالية وشفافية تنظيمية، مع السعي إلى التميز والتحسين المستمر، بالاعتماد على ثروة بشرية عالية الجودة وتحلى بالقيم.

ووفقاً للرؤية، يتناول هذا التقرير القضايا الأساسية لنشاط الحكم المحلي، من جوانب مختلفة متعلقة بسلامة وأمن سكان السلطات المحلية، الإدارة المالية للسلطات وذلك لتأمين خدمة المواطن ورفاهيته وحماية البيئة. يستند التقرير إلى المجالات المنصوص عليها في قانون مراقب الدولة - ويفحص ما إذا كانت هذه السلطات قد تصرفت بطريقة فيها توفير، نجاعة، شفافية ووفقاً لقواعد الإدارة السليمة. إلى جانب ذلك، يتم التركيز على دمج رقابة اجتماعية، مالية ومبتكرة، كما هو الحال في مجال النشاطات في شبكات التواصل الاجتماعي، بما يتماشى مع نقاط التي يشدد عليها مراقب الدولة.

في ما يلي استعراض يتطرق إلى بعض المواضيع التي تم فحصها:

في السنوات الأخيرة، يستخدم القطاع العام، بما في ذلك السلطات المحلية ومنتخبها، على نطاق واسع شبكات التواصل الاجتماعي (خاصةً فيسبوك، يوتيوب، إنستغرام وتويتر) للتواصل المباشر مع الجمهور. يعمل هذا على

ترشيد واختصار عملية نقل الرسائل والمعلومات إلى الجمهور، ولكنه يجسد أيضاً احتمال حدوث مخاطر وأضرار، مثل: انتهاك الحق في الخصوصية، الحق في حرية التعبير والحق في المساواة. فحص ديوان مراقب الدولة استخدام السلطات المحلية ومنتخبها لشبكات التواصل الاجتماعي من هذه الجوانب: نطاق الاستخدام والأهداف منه، الإدارة التقنية، المضامين التي يتم نشرها من قبل السلطات المحلية وجمهور المستخدمين واستخدام رؤساء السلطات لشبكات التواصل الاجتماعي. في ضوء نتائج الرقابة، أوصيت بأن تستخدم السلطات المحلية ومسؤوليها المنتخبين شبكات التواصل الاجتماعي على النحو الأمثل والناجع لاستنفاد إمكانياتهم بطريقة تزيد من ثقة الجمهور بهم. في الوقت نفسه، على السلطات المحلية ومنتخبها أن يتذكروا أنهم يخضعون لقواعد القانون العام بالنسبة للنشاطات في شبكات التواصل الاجتماعي الخاصة بهم، لذلك عليهم توخي الحذر لتجنب إيذاء الجمهور والمس بحرياته بشكل عام، بما في ذلك الجمهور الذي يستخدم هذه الشبكات. يجب التأكد من أنّ استخدام شبكات التواصل الاجتماعي يتم بطريقة تحترم الجمهور والمنتخبين. يجب فحص وتنظيم الموضوع ككل من قبل وزارتي الداخلية والعدل. تجدر الإشارة إلى أنّ مندوبية شكاوى الجمهور في ديوان مراقب الدولة استوضحت في السنوات الأخيرة شكاوى حول استخدام الشخصيات العامة والهيئات العامة لشبكات التواصل الاجتماعي. في ضوء الخبرة المكتسبة في هذا الموضوع، ألحقت بطاقم الرقابة موظفة من المندوبية. من خلال إجراء هذه الرقابة، انعكست فوائد دمج وظائف مراقب الدولة ومندوب شكاوى الجمهور في مؤسسة واحدة.

يمتدّ على شواطئ إسرائيل جرف يبلغ طوله 45 كلم. هذا الجرف غير ثابت، وبسبب قوى الطبيعة والنشاط البشريّ ينهار تدريجياً ويتراجع باتجاه الشرق. بينت الرقابة على تعامل سلطات الحكم مع عمليات تدمير الجرف الساحليّ عن أنه بعد مرور تسع سنوات على قرار الحكومة معالجة هذه المسألة، ومع أنه تمّ تأسيس شركة حكومية خصيصاً للتعامل معها، إلا أنه لم يتمّ تنفيذ جوانب كثيرة من القرار. علاوة على ذلك، ليس لدى أيّ من الأطراف المسؤولة عن حماية الجرف أيّ خطة شاملة للتنفيذ، بما في ذلك تحديد سلم الأولويات حسب الميزانية ووضع الجرف، ولا تملك أيّ تقدير محتلن وكامل لتكلفة بناء هذه الحماية. معظم السلطات المحلية التي تمّ فحصها لم تتخذ خطوات فورية ضرورية لضمان سلامة الجمهور في محيط الجرف ولم تبين الدعم الياسي المطلوب في مناطق نفوذها. لم تنفذ الشركة المسؤولة عن حماية الجرف بعدّ العديد من المشاريع المدرجة في خطط عملها ولم تضع دفاعات بحرية في مناطق مختلفة، حتى في المناطق التي تمّ تصنيف معالجتها على أنها عاجلة. على الهيئات ذات الصلة بهذا الموضوع - الوزارات، الشركة لحماية الجرف والسلطات المحلية - إجراء فحص شامل للمسألة والمعوقات التي تواجه تنفيذ قرار الحكومة واتخاذ القرارات العملية في هذا الشأن، لتحسين العناية بالجرف والحيلولة دون المزيد من التأخير.

أحد مراكز نشاط الحكم المحليّ هو إدارة مجال التخطيط والبناء، من خلال لجان التخطيط والبناء، التي تعمل إلى جانب السلطات المحلية. نظراً لأهمية الموضوع ودخول الإصلاح في هذا المجال (تعديل 116 لقانون التخطيط

والبناء) حيز التنفيذ، رأبت أن هناك أهمية لإجراء رقابة شاملة في موضوع الرقابة والتفتيش على البناء في اللجان المحلية للتخطيط والبناء. بينت الرقابة وجود نواقص بنوية على مستوى المنظومة في استعداد اللجان المحلية للتنظيم والبناء للرقابة والتفتيش على عمليات البناء، بالإضافة إلى نواقص في إجراءات إنفاذ القانون. إن ظاهرة مخالفات البناء هي ظاهرة منتشرة على نطاق واسع، وقد تكون النتيجة استخدام موارد الأراضي بطريقة غير حكيمة، وإلحاق الضرر بجودة الحياة والبيئة وحتى تشكيل خطر على الجمهور. على الأغلب هذه المخالفات ظاهرة للعيان، وبالتالي فإن طريقة التعامل معها تؤثر أيضاً في مستوى ثقة الجمهور في هيئات إنفاذ القانون. تتناول توصيات التقرير أيضاً، تحسين نقاط التماس بين الأطراف المسؤولة عن الرقابة والتفتيش والأطراف المسؤولة عن التخطيط في هذه اللجان.

بحسب معطيات السلطة الوطنية للأمان على الطرق، فإن نسبة الضالعين في حوادث الطرق الأليمة في المجتمع العربي أكبر من نسبة هذا المجتمع من بين جميع سكان البلاد. في فصل يتناول خطوات لتعزيز الأمان على الطرق في مناطق السلطات المحلية في المجتمع العربي، تبين أنه من أجل النهوض بهذه المسألة، يجب العمل على عدة مستويات: التربية والتعليم والتوعية، تحسين البنية التحتية وإنفاذ القانون. للحد من عدد حوادث الطرق والإصابات في مناطق السلطات المحلية في المجتمع العربي، على السلطات المحلية أن تضع مسألة الأمان على الطرق على رأس سلم أولوياتها. هناك حاجة إلى زيادة مشاركة السلطات المحلية في المجتمع العربي والهيئات الحكومية في تعزيز الأمان على الطرق وقيادة خطوات وإجراءات لتوفير حلول للسكان المعرضين للخطر وبؤر الخطر. جدير بالذكر أن هذا الفصل من الرقابة سيتم نشره أيضاً باللغة العربية.

في منطقة السامرة، تم تأسيس شركة للمياه تشترك فيها سلطتان محليتان فقط، في حين أن السلطات المحلية الأخرى في السامرة تقدم بنفسها خدمات المياه والصرف الصحي لسكانها. بينت الرقابة في مسائل مختارة في قطاع المياه في السامرة أنه في معظم بلدات السامرة، وقع الكثير من حالات انقطاع التزويد بالمياه في السنوات الأخيرة لعدد من الأسباب الرئيسية، ومن بينها البنى التحتية التي لم تتم صيانتها في العقود الأخيرة، بالإضافة إلى زيادة كبيرة في استهلاك المياه بسبب الزيادة السكانية التي ترافقها زيادة موازية في مصادر المياه. بينت الرقابة نواقص في تقديم الخدمة في هذا المجال لسكان السامرة، الأمر الذي يتطلب العلاج على مستوى السلطات المحلية وعلى المستوى الوطني. يتطلب تحسين إمدادات المياه أيضاً، علاجاً شاملاً للبنية التحتية، يكون الغرض منه الحد من هدر المياه.

العنف العائلي هو ظاهرة اجتماعية خطيرة، ومواجهته تضع تحدياً صعباً ومركزياً أمام الوزارات المعنية، خدمات الرفاه الاجتماعي في السلطات المحلية وهيئات الشرطة. تؤكد نتائج الرقابة في موضوع منع العنف بين الأزواج والتعامل مع ضحاياه في مدينة الرملة على ضرورة استكمال تنفيذ توصيات لجنة مهنية وطنية تم تشكيلها للتعامل مع هذه المسألة؛ صياغة حلول لمشكلة التوظيف في العديد من الوظائف من الأخصائيين الاجتماعيين الذين يتمثل

دورهم في التعامل مع العنف المنزلي في بلدية الرملة وعلى المستوى القطري؛ زيادة التعاون والتنسيق بين إدارة الخدمات الاجتماعية في الرملة، ومركز سلامة الأسرة والمهنيين الآخرين (الشرطة والجهات المختصة بشؤون التربية والتعليم والصحة)، لتحسين رعاية ضحايا العنف المنزلي؛ التنفيذ المنهجي والمنظم لنشاطات التوعية لمنع العنف المنزلي ونشرها بين قطاعات لها خصوصيتها؛ الرعاية الفورية لضحايا العنف المنزلي ومرتكبيه، وفقاً للأنظمة التي أقرت في هذا الشأن وتأهيل المهنيين لرعاية قطاعات معينة في المجتمع. كل هذا لمنع مثل هذا العنف قدر الإمكان وتحسين رعاية ضحاياه.

تطلب إعداد التقرير قدرًا كبيرًا من الجهد من جانب موظفي ديوان مراقب الدولة، الذين عملوا بجهد لإعداده بأقصى قدر من المهنية، الإتقان، النزاهة والدقة، والذين يؤدون مهمتهم الجماهيرية من منطلق إحساس حقيقي بحملهم الرسالة. ولهم أتقدم بالشكر الجزيل.

لم يخف عليّ أنّ العديد من السلطات المحليّة اتخذت خطوات إيجابية من أجل رفاه السكان، وقد انعكست أبرز هذه الخطوات في تقارير الرقابة. بالإضافة إلى ذلك، من واجب السلطات إصلاح النواقص التي بيّنها هذا التقرير، بهدف تحسين جودة الحياة والبيئة لصالح سكان إسرائيل.



متياهو أنغلمن

مراقب الدولة

ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس- أيلول 2020

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



פרק ראשון

ביקורת מערכתיות

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות



שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות

רקע

בשנים האחרונות המגזר הציבורי, לרבות הרשויות המקומיות ונבחריהן, עושה שימוש ברשתות החברתיות המקוונות (בעיקר פייסבוק, יוטיוב, אינסטגרם וטוויטר) ומנהל עם הציבור תקשורת בלתי אמצעית. השימוש ברשתות החברתיות, מחד גיסא, מייעל ומקצר את ההליך של העברת מסרים ומידע לציבור בדבר מתן שירותים בשגרה ובחירום ומייעל את הטיפול בפניות ובתלונות הציבור, ומאידך גיסא, גלום בו פוטנציאל לסכנות ולגרימת נזק, כגון פגיעה בזכות הפרטיות, לחופש הביטוי ולשוויון.

נתוני מפתח

2.4 מיליארד

מספר המשתמשים הפעילים בעולם בפייסבוק בשנת 2019, מהם כ- 5.6 מיליון משתמשים פעילים בישראל

8 מיליארד

מספר המשתמשים בעולם ברשתות חברתיות בשנת 2018

83%

שיעור ראשי הרשויות שיש להם חשבון ברשת חברתית אחת לפחות

94%

שיעור הרשויות המקומיות שיש להן חשבון ברשת חברתית אחת לפחות

84%

שיעור המשתמשים בישראל בפייסבוק מקרב המשתמשים ברשתות החברתיות בשנת 2018

134

מספר תלונות הציבור שהתקבלו בשנים 2017 - 2019 במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הנוגעות לשימוש שעושים רשויות ציבוריות ונבחר ציבור ברשתות החברתיות

כ-3 מיליון ש"ח

סך ההוצאה של הרשויות על קידום תכנים בתשלום ברשתות החברתיות בשנת 2018 (הרשויות שהשיבו על שאלון משרדנו)

פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד דצמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את השימוש של הרשויות המקומיות ובחריהן ברשתות החברתיות בנושאים האלה: היקף השימוש ומטרותיו, הניהול הטכני, התכנים המועלים על ידי הרשויות המקומיות ועל ידי ציבור המשתמשים ושימוש ראשי הרשויות ברשתות החברתיות. הביקורת נעשתה בעיריות בית שמש, חיפה, טבריה, ירושלים, עראבה, קריית גת, רמת גן ותל אביב-יפו; במועצות המקומיות פרדס חנה-כרכור וקצרין ובמועצה האזורית עמק יזרעאל. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במפעם עמק יזרעאל ובמשרד המשפטים. נוסף על כך, ביוני 2019 נשלחו 257 שאלונים לכל הרשויות המקומיות בארץ. עד מועד סיום הביקורת (דצמבר 2019), השיבו עליהם 189 רשויות מקומיות. המטלה בוצעה בשיתוף נציבות תלונות הציבור, נוכח הניסיון שנצבר בנציבות בבירור תלונות בנושא השימוש של אנשי ציבור וגופים ציבוריים ברשתות החברתיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הכנת נהלים ותוכניות עבודה - הרשויות המקומיות לא ערכו הליך סדור ומתוכנן, לרבות הכנת נהלים ותוכניות עבודה, בנוגע למטרות השימוש ברשתות החברתיות ולאופן השימוש בהן בדרך מיטבית ויעילה, אף על פי שהן עושות בהן שימוש נרחב.

חתימת הסכמי התקשרות - רשויות מקומיות רבות משתמשות במיקור חוץ לצורך הקמה או הפעלה של חשבון ברשת החברתית. חלק מהרשויות (עמק יזרעאל, פרדס חנה-כרכור וקריית גת) לא עיגנו את התקשרויותיהן עם החברות החיצוניות בהסכמים כדי להגן על זכויותיהן ולהבטיח שמירת סודיות ואבטחת מידע. בחלק מההסכמים שנחתמו חסרו פרטים מהותיים, לרבות בנושא האיסור על השימוש במידע וכן בנושא הגורם המפקח על עבודת הגורם המפעיל.

מהות הפרסומים - מרבית הפרסומים של הרשויות המקומיות ברשתות החברתיות עוסקים בהעברת הודעות ומסרים לציבור וביחסי ציבור לרשות. שיעורם של הפרסומים שאיפשרו מעורבות או אינטראקציה של הציבור מעבר לאפשרות הוספת תגובה היה נמוך.

צנזור תגובות - בביקורת נמצא כי ארבע מהרשויות שנבדקו - תל אביב-יפו, קצרין, עמק יזרעאל וטבריה - מצנזרות תגובות ופרסומים מראש ובאופן אוטומטי לפי מילות מפתח. כמו כן נמצא שהרשויות קריית גת, אל-בטוף וירושלים פרסמו תכנים בלי שווידאו שאין בפרסום משום פגיעה שלא כדין בזכויות כגון הזכות לשוויון, הזכות לפרטיות וזכויות יוצרים.

שימוש במשאבי הרשות - נמצאו ראשי רשויות המעסיקים עובדי רשות בתפעול חשבונותיהם האישיים ברשתות החברתיות, המכילים גם תעמולה פוליטית, למרות האיסור על שימוש במשאבי הרשות לצרכים אלו.

מעורבות משרד הפנים - משרד הפנים לא נתן את דעתו לעצם השימוש שהרשויות המקומיות ובחריהן עושים ברשתות החברתיות, וממילא לא קבע כללים כלשהם בעניין, בין היתר קביעת מתכונת אחידה (סטנדרטיזציה) בתחום.



שימוש ברשתות החברתיות בשעת חירום - הרשויות המקומיות שנבדקו עושות שימוש מיטבי ברשתות החברתיות בשעת חירום כדי לספק מידע זמין ואמין בעת התרחשות אירוע, ולאפשר לתושבים להיערך כנדרש.

הכשרות בתחום האוריינות הדיגיטלית - משרד הפנים עורך מטעמו קורסים והדרכות להכשרת עובדים בתחום האוריינות הדיגיטלית בקרב עובדי הרשויות המקומיות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שהרשויות המקומיות שאינן משתמשות ברשתות החברתיות ישקלו לאמץ כלי זה לאור מרכזיותו, זמינותו ויעילותו, בכל הנוגע למתן שירותים ולשיפור השירות לתושבים.

ראוי שמשרד הפנים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, יבחן גיבוש הנחיות וכללים כדי לסייע לרשויות וליצור מתכונת אחידה לניהול התוכן של המשתמשים בחשבונות הרשויות.

ראוי שמשרד המשפטים ייתן את דעתו לסוגיית השימוש של גופים ציבוריים ברשתות חברתיות, בהיבט של גבולות המותר והאסור, תוך התייחסות לכך שהרשתות הן בבעלות גופים פרטיים בין-לאומיים, ובמקרה הצורך יקבע הנחיות שיבטיחו את התאמת הדינים הקיימים לעידן הדיגיטלי.

על הרשויות המקומיות לפעול בפרסומיהן ברשתות החברתיות לפי כללי המשפט הציבורי ומתוך הבנה שאופיין ההידודי (אינטראקטיבי) יוצר מרחב בעל מאפיינים ציבוריים, ובמידת הצורך להיוועץ עם היועץ המשפטי של הרשות כדי להבטיח שאין בפעילותן זו פגיעה שלא כדין בזכויות הציבור, כגון הזכות לשוויון, הזכות לפרטיות והזכות לחופש הביטוי.

על הרשויות המקומיות לעשות שימוש במשורה בסינון מראש של מילים, ולהעדיף שימוש בכלים אחרים שהפלטפורמה מאפשרת, בשל הפוטנציאל הממשי לפגיעה בחופש הביטוי בסינון מראש של תכנים.

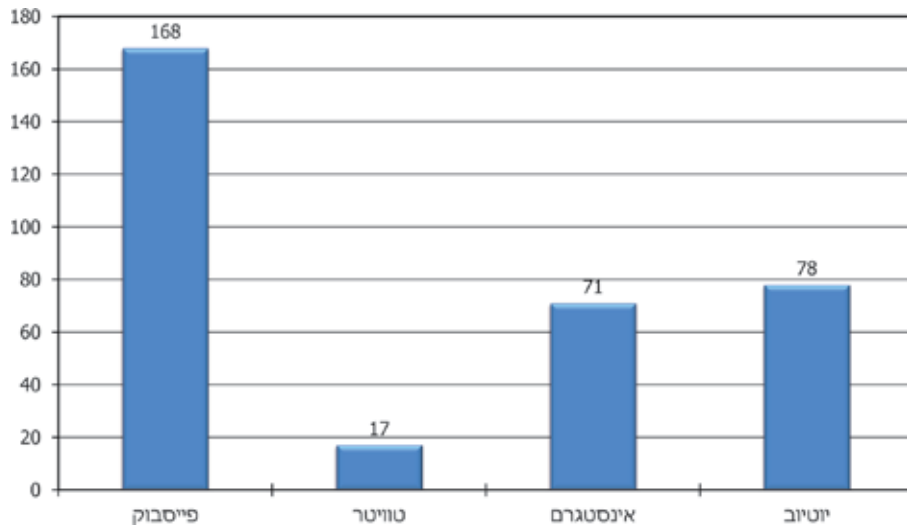
על הרשויות המקומיות לוודא כי בד בבד עם ביצוע טרגוט (targeting) - פעולת המפרסמים להתאמת תוכן הפרסום לקהל מסוים) וקביעת אמות מידה לפרסום ממומן ברשת החברתית לצורך ייעול הפרסום, אין מתבצעות פעולות העלולות להפלות קהלים שהפרסום רלוונטי להם.

סיכום

הרשתות החברתיות מאפשרות לרשויות המקומיות ולנבחריהן תקשורת ישירה, זמינה, שקופה ובלתי אמצעית עם הציבור, המגבירה את מעורבותו בנעשה בהן. עם זאת, מדובר בפלטפורמה פרטית שהשימוש בה במגזר הציבורי טומן בחובו אתגרים רבים.

לנוכח זאת ראוי שהרשויות המקומיות ונבחריהן יעשו ברשתות החברתיות שימוש מיטבי ויעיל למיצוי הפוטנציאל הגלום בהן, שימוש שיביא להגברת אמון הציבור ברשויות ונבחריהן. בתוך כך על הרשויות המקומיות ונבחריהן לזכור כי בפעילותם ברשתות החברתיות הם כפופים לכללי המשפט הציבורי, ולכן עליהם לנקוט משנה זהירות כדי למנוע פגיעה בציבור בכללותו, ובתוכו ציבור המשתמשים. לנוכח התמונה העולה מהדוח בדבר השימוש הנרחב ברשתות החברתיות, שצפוי שילך ויגבר בעתיד, ולנוכח חשיבותו הרבה לקשר בין הרשות לתושב, ראוי שהנושא יוסדר על ידי משרד הפנים ומשרד המשפטים.

נתוני השימוש של הרשויות המקומיות ברשתות החברתיות



על פי תשובותיהן של הרשויות המקומיות על השאלון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות

מבוא

הרשתות החברתיות המקוונות כוללות קשת רחבה של פלטפורמות: מבוססות-מרשתת (אינטרנט) (להלן - רשתות חברתיות או רשתות). הרשתות החברתיות העיקריות הנמצאות בשימוש כיום הן פייסבוק², טוויטר³, אינסטגרם⁴, יוטיוב⁵, וואטסאפ⁶. המשותף לכולן הוא היכולת לאפשר למשתמשים בהן רישות חברתית, יצירה, החלפה והפצה של מידע בעל נפח גדול על ידי משתמשים רבים (Big data), העובר במהירות רבה כמעט לכל נקודה בתבל.

בשנים האחרונות הרשתות החברתיות תופסות מקום מרכזי בחיי השלטון המרכזי והמקומי. למרבית הרשויות המקומיות ולנבחרים הציבור בהן יש חשבון ברשת חברתית, ודרכו הם מעבירים הודעות ומסרים לתושבים, בין היתר על אירועים ושירותים חברתיים, באופן בלתי אמצעי (להלן - חשבון ברשת החברתית או חשבון). במועד הביקורת 177 רשויות מקומיות, שהן כ-94% מהרשויות המקומיות שענו על שאלון ששלח משרד מבקר המדינה בנושא, הפעילו חשבונות ברשת חברתית.

הרשתות החברתיות הפכו בשנים האחרונות לזירה המרכזית שבה פועל גם המגזר הציבורי - גופים ציבוריים ונבחרים ציבור - בעיקר בתחום העברת המסרים ויצירת שיח אינטראקטיבי ובלתי אמצעי עם הציבור. החשבונות של הרשויות הציבוריות

1 פלטפורמה היא מערכת המורכבת מסוג כלשהו של חומרה עם תוכנה, שהחיבור ביניהן מאפשר הרצה של תוכנות ויישומי מחשב.

2 חברת "פייסבוק" מפעילה באמצעות המרשתת רשת חברתית (הנקראת גם היא פייסבוק) המאפשרת למשתמשים ליצור קשר זה עם זה ולשתף מידע עם אנשים על פי בחירתם. על פי המידע שמסרה פייסבוק, בנובמבר 2019 היו בחברה כ-2.465 מיליארד משתמשים פעילים. משתמשי פייסבוק יכולים להפעיל דפי פרופיל אישיים וגם להקים ולהפעיל "עמודים" ברשת החברתית. בניגוד לדרך פרופיל אישי, הקשור לאדם פרטי, "עמוד" מאפשר לעסקים, למותגים ולארגונים, דוגמת גופי הממשלה והרשויות המקומיות, ליצור מעין "כרטיס ביקור" ולקדם תכנים בתשלום, וכן לשתף תכנים, להעלות רשומות (להלן - פוסטים), סרטונים ותמונות וליצור קשר עם אנשים. משתמשי פייסבוק יכולים גם להביע את שביעות רצונם לגבי תוכן מסוים בלחיצה על "לייק", להגיב לתכנים המועלים בו או לשתף עם אחרים תכנים מתכניו.

3 "טוויטר" היא רשת חברתית המאפשרת העלאת מסרים קצרים - כיום עד 280 תווים (פעולה שזכתה לשם "מיקרו-בלוגינג"), וגם סרטונים המוגבלים כיום ל-140 שניות.

4 "אינסטגרם" הוא יישומון (אפליקציה) לשיתוף תמונות וסרטוני וידאו קצרים של עד דקה. היישום מאפשר גם "לעקוב" אחרי משתמשים אחרים, לצפות בפוסטים שלהם ולהגיב עליהם.

5 "יוטיוב" הוא אתר אינטרנט לשיתוף ולאחסון סרטוני וידאו, בבעלות חברת גוגל משנת 2006.

6 "וואטסאפ" הוא יישומון ותוכנה להעברת מסרים מיידיים, תמונות, מסמכים, קטעי וידאו וקול, אף הוא בבעלות חברת פייסבוק. שימוש נרחב נעשה בקבוצות וואטסאפ, שבהן יכולים להשתתף עד 256 משתמשים (כיום) בשיחה משותפת אחת.



ונבחרהיהן הפכו ל"כיכר העיר", מקום שבו יכול הציבור המשתמש בהן להציג שאלות, לקבל מידע או שירותים מהרשות, להתלונן ואף לשבח את הרשות ונבחרה ולהגיב על פרסומי הרשות ועל פעילותה - אם בתמיכה ואם בהעברת ביקורת.

נבחרי ציבור ורשויות ציבוריות בוחרים לעיתים להודיע לציבור על מדיניותם והחלטותיהם באמצעות הרשתות החברתיות, ובחשבונותיהם מתנהלים שיח ציבורי ודיונים ערים.

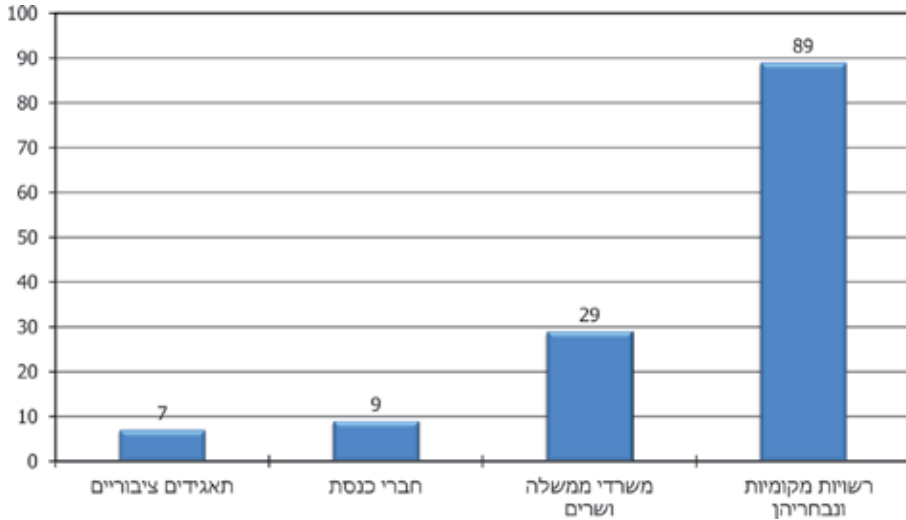
בשימוש שהמגזר הציבורי עושה ברשתות החברתיות גלום פוטנציאל רב לשיפור השירות הציבורי, להעברת מידע לציבור במהירות ובפשטות - בעיתות שלום ובשעת חירום, לפרסום מכרזים ומשרות, לשיתוף הציבור בקבלת החלטות ובעיצוב מדיניות, לטיפול בפניות ובתלונות ולקבלת משוב על הרשות הציבורית ושירותיה. בפרסום "הירוק" באמצעות הרשתות החברתיות גלום יתרון של שמירה על איכות הסביבה ופוטנציאל לחיסכון ניכר במשאבי פרסום ובעלויות כספיות - למול דרכי הפרסום המסורתיות. פוטנציאל זה גדול במיוחד כשמדובר ברמה המקומית, שבה לתכנים שמעלים התושבים עשויה להיות השפעה מכרעת על קבלת החלטות.⁷

עם זאת לפרסום מסוג זה עשויות להיות גם עלויות עקיפות ומורכבות בשל מסירת מידע שיש לו ערך כלכלי לגורמים פרטיים. יתר על כן, בשימוש שעושה המגזר הציבורי ברשתות חברתיות גלום גם פוטנציאל לסכנות ולגרימת נזק: פגיעה בזכויות אדם - כגון הזכות לפרטיות, לחופש הביטוי ולשוויון; פגיעה באינטרסים לאומיים - הנוגעים לשליטה וריבונות על תשתיות חיוניות, לשליטה של גורמים פרטיים בשיח הציבורי ולחשש מהתערבות בתהליכים דמוקרטיים, בעיקר בתקופת בחירות.

במשרד מבקר המדינה ובנציבות תלונות הציבור (להלן - נציבות תלונות הציבור או הנציבות) התקבלו בשנים 2017-2019 134 תלונות⁸ העוסקות בשימוש של רשויות ציבוריות ונבחרי הציבור ברשתות החברתיות, לפי הפירוט הבא:

- 7 שטיינפלד, נ', ולב-און, א' (2015). פייסבוק מקומי: דפוסי פעילות וקשר עם התושב. בתוך: א' בארי וע' רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית (עמ' 75-100). ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.
- 8 מובן שחלק מהחששות אינם קשורים בהכרח דווקא לשימוש ציבורי ברשתות חברתיות, אלא גם לשימוש של פרטים בהן.
- 9 נוסף על אלו התקבלו שלוש תלונות על גופים פרטיים בנושא זה. גופים אלו אינם גופים מבוקרים בהתאם לסעיף 9 בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. עוד יובהר כי הכנסת אינה גוף מבוקר כהגדרתו בחוק מבקר המדינה, ונציבות תלונות הציבור אינה מבררת תלונות על חברי כנסת, בהתאם להוראת סעיף 39(2) לחוק.

תרשים 1: מספר התלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה בנושא השימוש שעושות רשויות ציבוריות ברשתות החברתיות, בחלוקה לגופים ציבוריים, 2017 - 2019¹⁰



פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את השימוש של הרשויות המקומיות ונבחריהן¹¹ ברשתות החברתיות. הביקורת נעשתה בעירות בית שמש, חיפה, טבריה, ירושלים, עראבה, קריית גת, רמת גן ותל אביב-יפו; במועצות המקומיות פרדס חנה-כרכור וקצרין ובמועצה האזורית עמק יזרעאל (להלן - הרשויות שנבדקו)¹². בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - יחידת הפיתוח המוניציפלי (פיתוח חדשנות ודיגיטציה ברשויות המקומיות); במפעם¹³ עמק יזרעאל; במשרד המשפטים - המחלקה לייעוץ וחקיקה, וברשות להגנת הפרטיות¹⁴. נוסף על כך ביוני 2019 נשלחו שאלונים לכל הרשויות המקומיות בישראל - 257

10 הנתונים מסוף נובמבר 2019.

11 בדוח זה נתמקד בפעילותם של ראשי הרשויות המקומיות בלבד.

12 הביקורת התמקדה בשלוש הרשויות הגדולות (ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה), שמתבע הדברים הן פעילות מאוד בתחום. כמו כן נערכה הביקורת ברשויות נוספות כך שיהיה ייצוג לסוגי רשויות שונים - עיר גדולה, עיר קטנה, מועצה מקומית, מועצה אזורית - ומגזרים שונים.

13 מפעם הוא מרכז הדרכה לרשויות מקומיות, מטעם משרד הפנים. המרכז עוסק בניהול ובארגון פעולות הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות, בפיתוח ארגוני ובמתן ייעוץ אסטרטגי לרשויות המקומיות.

14 הרשות להגנת הפרטיות הינה הגוף המסדיר, המפקח והאוכף על פי חוק הגנת הפרטיות בישראל. כרגולטור הפועל להגנה על זכות היסוד לפרטיות ולהגנת מידע אישי בישראל. הרשות להגנת הפרטיות מופקדת על הגנת המידע האישי במאגרי מידע דיגיטליים ועל ביצורה של הזכות לפרטיות. לתכלית זו מפעילה רגולציה, לרבות אכיפה מנהלית ופלילית, על כלל הגופים בישראל - פרטיים, עסקיים וציבוריים, המחזיקים או המעבדים מידע אישי דיגיטלי.



במספר. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2019, השיבו עליהם 189 רשויות מקומיות, שהן כ-74% מהרשויות בישראל, ובהן 66 עיריות, 80 מועצות מקומיות ו-43 מועצות אזוריות. הממצאים בדוח זה מבוססים על הביקורת שנעשתה ברשויות שנבדקו וכן על המידע שנאסף מהשאלונים וניתוח התשובות.

לשם למידת סוגיית הביקורת וקבלת ייעוץ מקצועי נפגש צוות הביקורת עם מומחים מהאקדמיה בתחום הרשתות החברתיות והמדיה דיגיטלית. מאחר שנמצא כי פייסבוק היא הרשת החברתית שבה משתמשות רובן המכריע של הרשויות המקומיות, מרבית הממצאים בדוח זה מתייחסים אפוא לשימוש ברשת זו, אך ניתן ללמוד מהם גם לגבי שימוש ברשתות חברתיות אחרות בהווה ובעתיד.

רקע נורמטיבי

הרשתות החברתיות מופעלות על ידי חברות פרטיות מסחריות לצרכים מסחריים. המודל העסקי שלהן מבוסס על מתן הפלטפורמה ללא עלות כספית, בתמורה לאיסוף המידע על אודות המשתמש, ושימוש במידע זה ליצירת מאפייני המשתמש (פרופיל) והפניית פרסומות המותאמות לו אישית על גבי הפלטפורמה (¹⁵targeting, להלן - טרגוט). עם הזמן גם הפוליטיקאים והמגזר הציבורי כולו החלו להשתמש בהן, ולנהל באמצעותן מסעות פרסום (קמפיינים) ציבוריים, בעיקר פוליטיים, וכאמור לעיל לצרכים נוספים ומגוונים.

רובו המוחלט של השיח הציבורי המתנהל כיום ברשתות החברתיות נשלט על ידי מספר מצומצם של רשתות כאלה שהן בבעלות ענקיות טכנולוגיה, ובהן חברת פייסבוק (בבעלותה פייסבוק, אינסטגרם ווואטסאפ) חברת גוגל (שבבעלותה יוטיוב) וחברת טוויטר. מצב זה, שבו כמה ענקיות טכנולוגיה פרטיות, הפועלות על פי מודלים עסקיים ומונחות על ידי אינטרסים עסקיים הלכה למעשה, שולטות בשיח הציבורי, אוספות מידע אישי, שומרות אותו, מעבדות אותו ומאפשרות טרגוט מודעות מותאמות אישית לקהלי יעד על בסיסו על ידי מערכות בינה מלאכותית - מעורר לא מעט קשיים, שאלות משפטיות מורכבות ודילמות אתיות, שהעולם כולו מתמודד עימן בימים אלו. כך למשל, בתחום תעמולת הבחירות ותהליכים דמוקרטיים¹⁶; בתחום דיני התחרות¹⁷; בנושאים הקשורים לזכויות האדם

15 הפניית תוכן לקהל בעל מאפיינים מוגדרים (טרגוט) - ראו להלן בפרק 'התוכן ברשתות החברתיות ברשויות המקומיות'.

16 ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר וד"ר גיא לוריא, חוסן דיגיטלי, תעמולת בחירות דיגיטלית - איסור השימוש במשאבי הרשויות המקומיות, 14.10.2018.

17 ד"ר איריס סורוקר, עו"ד ענבר גוטליב ריבקין, נייר עמדה בנושא: סוגיות של תחרות בכלכלה הדיגיטלית, מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, מאי 2019; ראו גם סימפוזיון בנושא The Tech Giants, Monopoly Power and public discourse שנערך ב-15.11.2019 באוניברסיטת קולומביה ארה"ב:

<https://knightcolumbia.org/content/the-tech-giants-monopoly-power-and-public-discourse-1>



- כגון חופש הביטוי¹⁸, השיח הציבורי¹⁹, הזכות לשוויון, הזכות לפרטיות ואפשרות המעקב; הזכות להישכח/להיעלם במרחב הדיגיטלי, משמעות הכוח שבמידע שבידי החברות, הזכויות במידע שנאסף ואפשרויות השימוש בו, העברת כוח ציבורי/מדינתי לידי גורמים פרטיים, התנגשות בין תנאי השימוש של הפלטפורמות לדין המקומי, אחריותיות (Accountability), שקיפות ויצירת רגולציה על החברות שמפעילות את הרשתות החברתיות²⁰ ועוד.

מהפסיקה הקיימת בישראל בחלק מהתחומים האלה וככלל, עולה שעל הפעילות במרשתת בכלל וברשתות החברתיות בפרט חלים הדינים הכלליים ב"שינויים המחויבים". כך למשל נפסק שחלות על פעולות של הרשות הציבורית ברשתות החברתיות הוראות הדין הפלילי²¹, דיני הפרטיות²², דיני לשון הרע²³, דיני תעמולת בחירות²⁴ ודיני הקניין הרוחני²⁵.

לעיתים השימוש של הרשות ברשת החברתית כרוך בסוגיות מורכבות של איזון בין ערכים מסוימים כגון הצורך בשקיפות ובמסירת מידע לציבור, לבין ערכים אחרים כגון הזכות לפרטיות או להגנה על השם הטוב. נוסף על כך, תחולת הכללים המשפטיים והתאמתם לפעילות הפרטית והציבורית ברשתות החברתיות ומאפייניהן הייחודיים נמצאת בהתהוות ומתעצבת מדי יום בבתי המשפט²⁶.

18 ראו למשל פאנל בנושא - Social media and the First Amendment מיום 23.9.2019 באוניברסיטת ג'ורג'טאון, ושינגטון:

<https://knightcolumbia.org/content/social-media-and-the-first-amendment>

19 Niva Elkin-Koren & Maayan Perel, **Separation of functions for AI: Restraining speech regulation by online platforms**, 22.8.2019

אוחזר מתוך: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3439261

20 Mark Zuckerberg, **Four ideas to regulate the internet**, 30.3.2019

21 רע"פ 4419/19 מדינת ישראל נ' טאטור (פורסם במאגר ממוחשב, 25.9.19).

22 ת"א (הרצ' 14-07-21945 פלוני נ' סמל (פורסם במאגר ממוחשב, 31.1.16).

23 רע"א 1688/18 יגאל סרנה נ' נתניהו (פורסם במאגר ממוחשב, 15.4.18).

24 תר"מ 58/20 רשימת מהפך בראשות נורית אבנר נ' מרי יצחק רוכברגר - ראש עיריית רמת השרון (פורסם במאגר ממוחשב, 7.8.13); תב"כ 8/21 בן מאיר נ' מפלגת הליכוד (פורסם במאגר ממוחשב, 27.2.19); תב"כ 13/21 מפלגת העבודה נ' הליכוד (פורסם במאגר ממוחשב, 18.2.19).

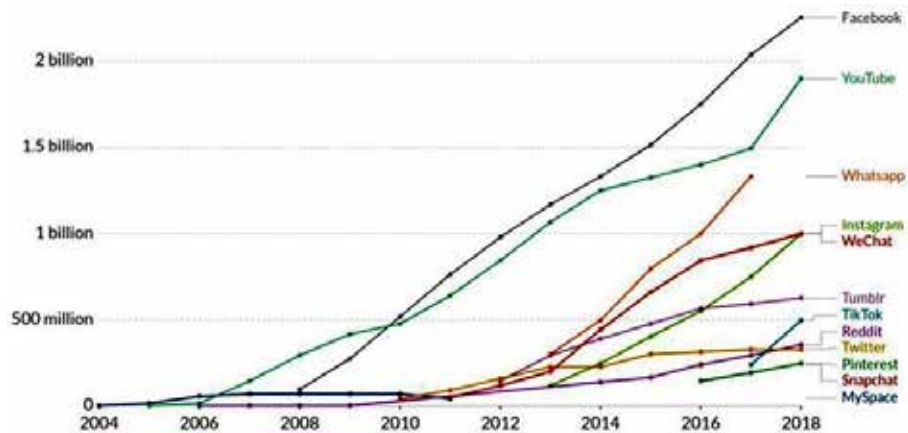
25 ת"ק (תביעות קטנות ת"א) 13-04-4706 חצק נ' גרובר (פורסם במאגר ממוחשב, 21.7.13). הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.7000 "שימוש בתכנים ברשת האינטרנט במשרדי ממשלה - היבטי קניין רוחני", 2.10.2017.

26 ראו לדוגמה - ע"א (מחוזי ת"א) 16-10-35757 נידילי תקשורת בע"מ נ' שאול (פורסם במאגר ממוחשב, 16.1.19), אשר עסק בשאלה מה דינם של "חיבוב" (like) ו"שיתוף" (share) ברשת החברתית לעניין האחריות בלשון הרע. ערעור לבית המשפט העליון על פסק הדין נדחה - רע"א 1239/19 שאול נ' חברת נידילי תקשורת בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 8.1.20). היועץ המשפטי לממשלה התייצב לדין בשני הליכים אלה; ההליכים בעניין העמוד "סטטוסים מצייצים" והסרתו על ידי פייסבוק - ת"א (מחוזי ת"א) 05-50870-15 לן נ' Facebook Inc. (פורסם במאגר ממוחשב, 14.12.17); רע"א 815/18 Facebook Irland Limited נ' לן (פורסם במאגר ממוחשב, 3.11.19) ערעור שהסתיים בפשרה ובביטול פסק הדין של בית המשפט המחוזי.

היקף השימוש ברשתות החברתיות

מספר המשתמשים ברשתות החברתיות בעולם עמד בשנת 2018 על יותר מ-8 מיליארד, לפי הפירוט שלהלן:

תרשים 2: מספר המשתמשים ברשתות החברתיות בעולם, 2004 - 2018



מקור: Statista and TNW (2019) CC BY

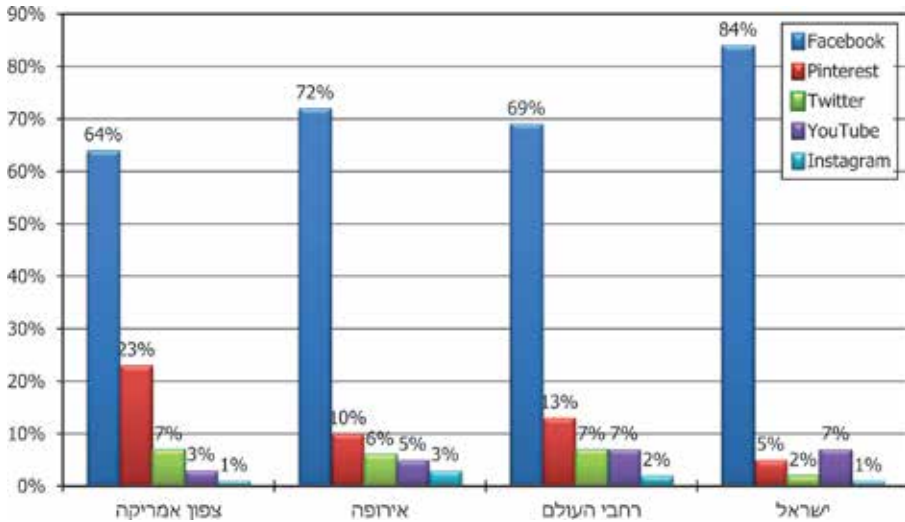
מהתרשים עולה כי יש עלייה מתמדת בשימוש ברשתות החברתיות בעולם, וכי פייסבוק היא הרשת החברתית בעלת מספר המשתמשים הגבוה ביותר²⁷ (יותר מרבע מכלל המשתמשים ברשתות חברתיות בעולם) ולה שיעור העלייה החד ביותר מבין כל הרשתות. אחריה עומדות יוטיוב עם 1.9 מיליארד משתמשים ואינסטגרם עם מיליארד משתמשים.

בתרשים להלן מוצג שיעור המשתמשים ברשתות חברתיות בישראל בהשוואה לאירופה, צפון אמריקה ורחבי העולם:

27 <https://ourworldindata.org/rise-of-social-media>. מחברת פייסבוק בע"מ נמסר שב-1.11.2019 היו לחברה 2,465,710,748 משתמשים פעילים בעולם. האחוזים אינם מסתכמים ל-100% שכן לא נכללו רשתות חברתיות אחרות בהן יש שימוש מועט.



תרשים 3: שיעור השימוש ברשתות החברתיות העיקריות בישראל בהשוואה עולמית, *2018



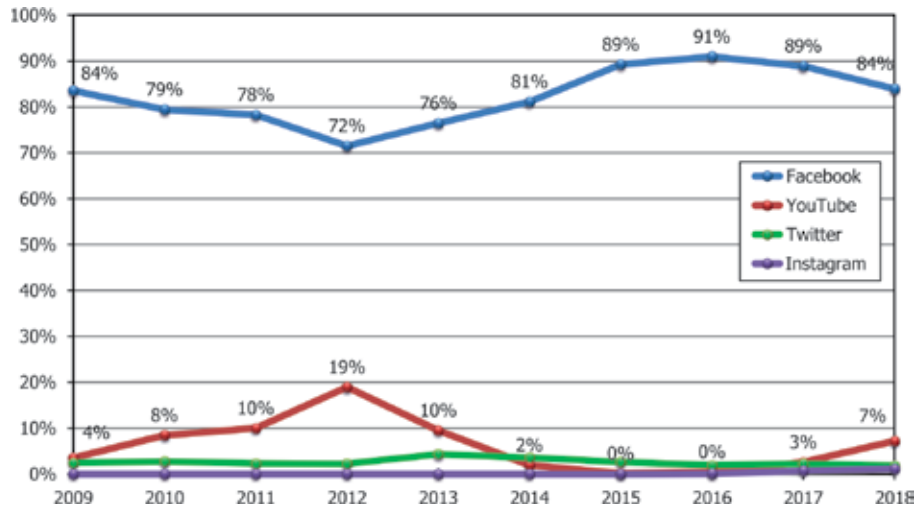
* בתרשים מוצגות הרשתות החברתיות העיקריות בישראל. יש בעולם רשתות חברתיות אחרות המיועדות למטרות שונות, לפי תחומי עניין, ומידת הפופולריות שלהן משתנה ממדינה למדינה. להלן הרשתות החברתיות הנוספות:

Vimeo, Odnoklassniki, orkut, Delicious, news.ycombinator.com, iWiW, Fark, NowPublic, MySpace, Digg, LinkedIn, Google+, VKontakte, reddit, Tumblr, StumbleUpon.

מהתרשים עולה כי שיעור המשתמשים בפייסבוק בישראל, בסוף 2018, היה הגבוה ביותר ביחס לממוצע המשתמשים ברחבי העולם, ועמד על 84%.

להלן נתונים על השימוש ברשתות החברתיות בישראל (באחוזים) מכלל השימוש ברשתות חברתיות.

תרשים 4: שיעור השימוש ברשתות החברתיות העיקריות בישראל²⁸, 2009 - 2018



המקור: <https://gs.statcounter.com/>, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה באופן מובהק כי בשנים 2009-2018 שמרה פייסבוק על מעמדה כרשת החברתית המובילה והפופולרית ביותר בישראל, בפער גדול משאר הרשתות החברתיות. בישראל יש כיום כ- 5.6 מיליון משתמשים פעילים בפייסבוק.

בשנים האחרונות יש בישראל מגמת עלייה בשימוש ברשתות החברתיות, דבר שהשפיע על הגופים הציבוריים שנכנסו לזירה²⁹. כיום לכל משרדי הממשלה, הגופים הציבוריים ויחידות הסמך הממשלתיות יש חשבונות פעילים ברשתות החברתיות.

שימוש הרשויות המקומיות ברשתות החברתיות

מניתוח התשובות לשאלון ששלח משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות עולה כי ל-177 מתוך 189 הרשויות שענו על השאלון, שהן 94% מתוכן, יש חשבון ברשת חברתית אחת לפחות.

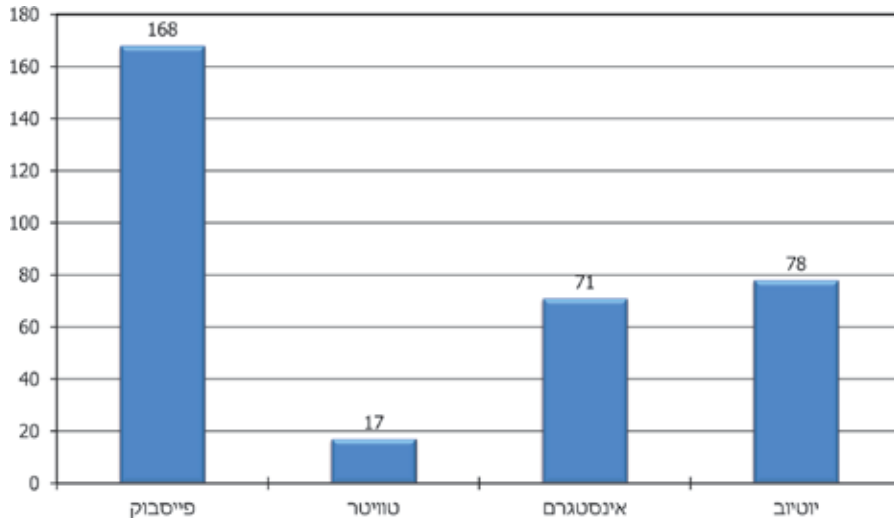
להלן פירוט הרשתות החברתיות העיקריות המשמשות את הרשויות המקומיות שענו על השאלון:

28 האחוזים הם מכלל אוכלוסיית המשתמשים ברשתות החברתיות בישראל. האחוזים אינם מסתכמים ל-100% שכן כוללים רק שימוש ברשתות החברתיות הנפוצות בישראל.

29 להרחבה ראו מסמך שהכינה רשות התקשוב הממשלתי (משרד ראש הממשלה) בנושא "שימוש של ישראלים באינטרנט וברשתות החברתיות", מאוגוסט 2017.



תרשים 5: התפלגות השימוש של הרשויות המקומיות ברשתות החברתיות על פי מספר הרשויות המקומיות המשתמשות בכל רשת, 2019



מהתרשים עולה כי רוב הרשויות המקומיות שענו על השאלון מפעילות רשת חברתית אחת לכל הפחות, בפער גדול לטובת רשת פייסבוק³⁰.

מהשאלון עולה כי רק 12 רשויות מקומיות (כ-6%) מתוך אלה שענו עליו אינן פעילות ברשתות החברתיות.

הרשויות האמורות ציינו בתשובותיהן לשאלון כי הסיבות לכך, בין היתר, הן אלה: אין גורם עירוני אחראי לנושא; אין די תקציבים וכוח אדם מיומן בעל אוריינות דיגיטלית; שלוש רשויות מקומיות חרדיות שענו על השאלון ציינו בין השאר שכמדיניות הרשות המקומית אינה מעודדת את התושבים להשתמש ברשתות חברתיות בשל הסכנות הטמונות בהן.

מומלץ שהרשויות המקומיות שאינן משתמשות ברשתות החברתיות ישקלו לאמץ כלי זה לאור מרכזיותו, זמינותו ויעילותו בעידן הדיגיטלי - להעברת מידע, לעדכון הציבור על הנעשה בתחומן ולמתן שירותים לתושבים. עוד מומלץ שכלל הרשויות יבחנו את הצורך בהתאמת התכנים גם לילדים ולבני נוער ובפרסום תכנים אלו ברשתות החברתיות שבהן הם משתמשים.

30 על פי דיווחי הרשויות עולה כי קיימת בזירה זו תופעת multi-homing, קרי משתמשים רבים העושים שימוש ביותר מרשת אחת.



מטרות השימוש ברשתות החברתיות על ידי הרשויות המקומיות ונבחריהן

שימוש ברשתות חברתיות על ידי גופים ציבוריים בכלל ורשויות מקומיות בפרט יכול להיעשות למגוון מטרות: הגברת אמון הציבור ברשות על ידי העברת מידע זמין, אמין ושקוף³¹ (למשל שידור ישיבות מליאת הרשות ברשתות החברתיות בזמן אמת), העברת מידע ומסרים לציבור - כגון אירועים ופעילויות בתחומה, משרות פנויות או מכרזים, הודעות בנושא תכנון ובנייה, מידע לשעת חירום, קידום יחסי הציבור של הרשות, יצירת תקשורת בלתי אמצעית בין הרשות לתושביה ובין התושבים לבין עצמם, ושיתוף הציבור תוך קבלת משוב והתייחסות בנוגע לתוכניות עתידיות של הרשות ומדיניותה בנושאים למיניהם³².

הביקורת העלתה כי בכל הרשויות שנבדקו - למעט בעיריית חיפה - לא נמצא תיעוד לכך שנערך הליך סדור ומתוכנן בנוגע למטרות השימוש ברשתות החברתיות ולאופן השימוש בהן בדרך מיטבית ויעילה. זאת ועוד, ברשויות שנבדקו לא נמצאו נהלים כתובים ותוכניות עבודה המנחים את הדוברים או את הגורמים האחראים לתפעול הרשתות החברתיות, לעניין התייחסות למטרות השימוש.

ככלל, על כל גוף ציבורי לקבוע את מטרות השימוש שלו ברשתות החברתיות בהתאם לאופיו, לייעודו ולמטרותיו. על כן, מומלץ שהרשויות המקומיות יכינו נהלים כתובים לעבודה ברשתות החברתיות, לרבות התייחסות למטרות השימוש בהן, וכן תוכניות עבודה שיעגנו מטרות אלו. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית חיפה בכל הקשור להכנת תוכניות עבודה בנושא הרשתות החברתיות לשנים 2017-2018.

בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 התייחסו המועצה המקומית קצרין והמועצה האזורית עמק יזרעאל לנושא זה. המועצה המקומית קצרין ציינה כי תכין נייר עמדה אשר בו תגדיר את מטרות השימוש שלה ברשתות החברתיות, והמועצה האזורית עמק יזרעאל מסרה כי תקבע נוהל להסדרת השימוש ברשתות החברתיות. עיריית קריית גת מסרה בתשובתה באפריל 2020 כי היא תבחן אפשרות להכנת נהלים וכן תוכניות עבודה שיעגנו את מטרות השימוש ברשתות החברתיות ואת דרכי השימוש בהן.

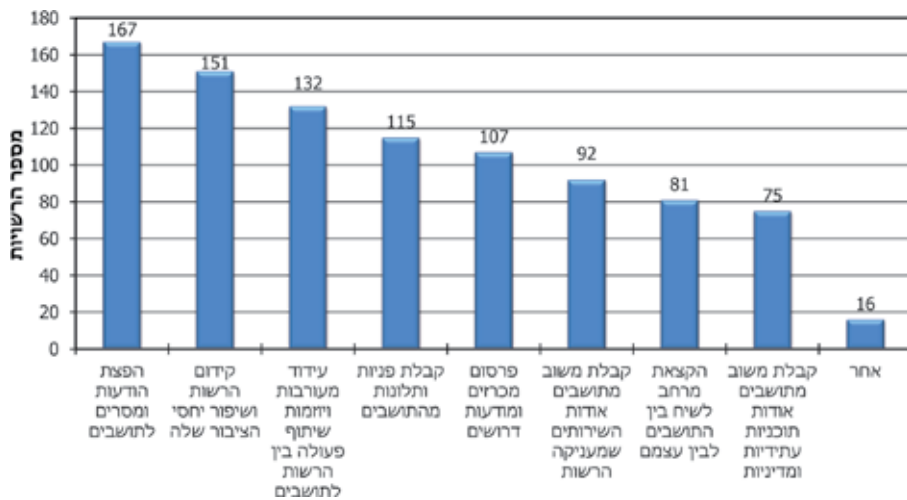
MERGEL, Ines, 2016. Social media institutionalization in the U.S. federal government. In: 31 Government Information Quarterly. 33(1), pp. 142-148. במאמר נטען כי זו הסיבה העיקרית שבשלה רשויות ציבוריות משתמשות ברשתות חברתיות.

32 ראו ההפניה בה"ש 7.

מחקרים שנעשו בארץ ובעולם העלו³³ כי רשויות ציבוריות אינן משתמשות ברשתות החברתיות לכל המטרות האפשריות, ונוטות להשתמש בהן ככלי לפרסום חומרים שכבר פורסמו במדינות אחרות. מחקר שערך האיחוד האירופי עוד בשנת 2014 העלה כי רק מספר קטן של מדינות ניסו למנף את השימוש ברשתות החברתיות למטרות של יצירת מעורבות פעילה של הציבור בהליכי מדיניות או בשיפור השירות לציבור³⁴. תמונה דומה עולה גם מממצאי הבדיקה ומניתוח השאלונים כמפורט להלן.

מניתוח תשובות הרשויות לשאלה בשאלון "מהן המטרות שלשמן משתמשת הרשות ברשתות החברתיות", עולים הנתונים האלה (המספרים על העמודות מציינים את מספר הרשויות שסימנו את התשובה האמורה. בשאלון לא הוטלה הגבלה על מספר המטרות, ולכן רוב הרשויות ציינו בתשובתן כמה מטרות)³⁵:

תרשים 6: מטרות השימוש ברשתות החברתיות ומספר הרשויות המשתמשות בכל מטרה



מהתרשים שלעיל עולה שהמטרות שהרשויות המקומיות שואפות להשיג באמצעות הרשתות החברתיות הן: הפצת הודעות, העברת מסרים לתושבים, קידום הרשות ושיפור יחסי הציבור שלה - בדומה לפרסומים באמצעים אחרים (אתר מרשתת, לוח מודעות וכדומה). לעומת זאת, המטרות הנוגעות לשיתוף הציבור ולאינטראקציה עימו הן בעדיפות נמוכה יותר.

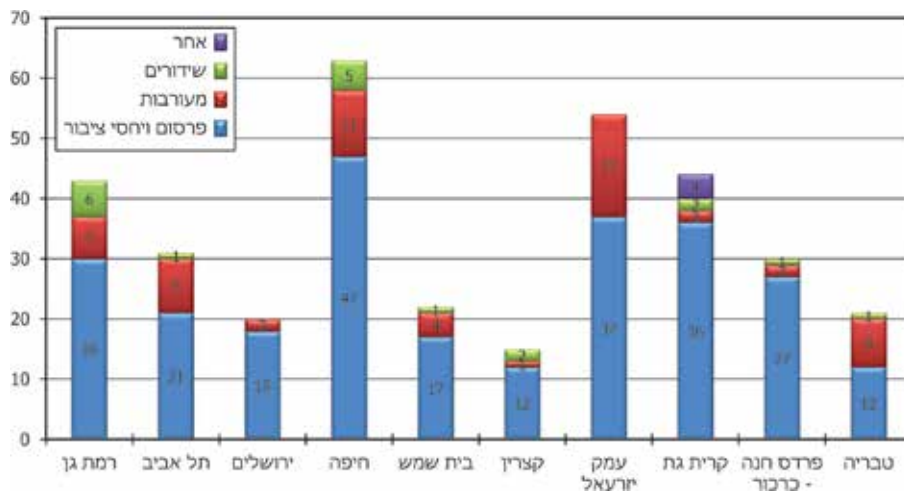
MERGEL, Ines, 2016. Social media institutionalization in the U.S. federal government. In: 33 Government Information Quarterly. 33(1), pp. 142-148

Social media use by Governments: A Policy primer to discuss trends, Identify Policy opportunities 34 and guide decision makers. OECD working papers on Public Governance No 26, 22.12.14

ארבע רשויות ציינו במפורש (תחת הגדרת "אחר") את המטרה של העברת הודעות בזמן חירום לתושבים 35 (אם כי ניתן להניח שרשויות רבות התייחסו לכך תחת המטרה של הפצת הודעות והעברת מסרים).

בתרשים להלן מוצגים מספרי הפוסטים שפרסמו הרשויות שנבדקו בספטמבר 2019, לפי החלוקה הזו: פוסטים שבהם הודעות ומסרים לציבור או שהם בגדר יחסי ציבור לרשות (להלן - פרסום יחסי ציבור); פוסטים המאפשרים מעורבות הציבור, כגון השתתפות בדיונים או החלטות בנושא מסוים, רישום, רכישת כרטיס וכדומה באמצעות הפוסט (להלן - מעורבות הציבור); פוסטים המעבירים שידור לציבור כגון שידור ישיבות מליאת המועצה או ישיבות תכנון ובנייה (להלן - שידורים); אחר.

תרשים 7: מספר הפוסטים שפרסמו הרשויות שנבדקו, ספטמבר 2019



מהתרשים עולה כי במוצע, 76% מהפרסומים של הרשויות שנבדקו³⁶ בפיסבוק בחודש ספטמבר עוסקים בהעברת הודעות ומסרים לציבור וביחסי ציבור לרשות, וכי שיעורם של הפוסטים המאפשרים מעורבות או אינטראקציה עם הציבור, מעבר למתן אפשרות להגיב לפרסומים, הוא נמוך. ממצא זה עולה בקנה אחד עם הממצאים העולים מהשאלונים ומהמגמה הרווחת בעולם.

הרשויות שנבדקו ציינו בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי מטרת השימוש העיקרית הן הפצת הודעות והעברת מסרים.

אף שרשויות רבות רואות בשימוש ברשתות החברתיות כלי ליצירת מעורבות, יזמות ושיתוף פעולה עם הציבור, בפועל הן משתמשות בהן בעיקר ככלי נוסף לפרסום הודעות ולהעברת מסרים, ללא מעורבות של הציבור.

³⁶ עיריית ירושלים והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור נמצאות בגבול העליון - 90% מהפוסטים שלהן עוסקים בהעברת הודעות ומסרים לציבור. בגבול התחתון נמצאת עיריית טבריה - רק 57% מהפוסטים שלה עוסקים במידע חד-כיווני, ואחריה במספרים דומים, עיריית תל אביב-יפו ורמת גן והמועצה האזורית עמק יזרעאל (67-68 אחוזים).



המועצה האזורית עמק יזרעאל מסרה בתשובתה כי בשנה האחרונה היא פועלת ביתר שאת ליצירת שיח של שיתוף הציבור בעמוד הפייסבוק שלה.

נוכח השינויים הטכנולוגיים והצפי להרחבת השימוש ברשתות החברתיות מוצע כי משרדי הפנים והמשפטים יבחנו בהתאם לאחריותם ולסמכותם את האפשרות לפרסום מכרזי הרשויות באופן דיגיטלי, לרבות ברשתות החברתיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו לעניין צמצום חובת הפרסום לטובת פרסום דיגיטלי כי מדובר בסוגיה מורכבת אשר תלויה בפרמטרים משתנים, כגון מהות הפרסום ואוכלוסיית היעד, ויש לבחון אותה באופן פרטני בכל חקיקה וחקיקה.

שימוש ברשתות חברתיות בשעת חירום

אחד מיתרונותיה הבולטים של הרשת החברתית הוא היותה אמצעי לקבלת מידע בזמן אמת על התרחשות אירוע, העברת דיווחים ממקור ראשון על השפעתו, וכן קבלת דיווחים שוטפים, ופרטים מדויקים על מהות האירוע, מיקומו, זמן התרחשותו, ממדיו, וכיוצא באלה. כאמור, השימוש העיקרי שהרשויות המקומיות עושות ברשתות החברתיות הוא הפצת מידע, בשגרה ואף בזמן חירום. השימוש בהן בשעת חירום מסייע לרשויות המקומיות ולגופים האחראים להתנהלות בחירום לספק מידע על תמונת המצב במקרה של התרחשות אירוע, לשפר את תיאום התגובה, וכן להבהיר לתושבים מהי ההיערכות הדרושה בזמן אמת.

מהביקורת עלה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו השתמשו ברשתות החברתיות כדי לעדכן את התושבים על מקרי חירום וההתנהלות הנדרשת. להלן דוגמאות לפוסטים שפרסמו המועצה המקומית קצרין, המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, עיריית קריית גת ועיריית בית שמש:

תמונה 1: פוסטים שפרסמו עיריות ומועצות בפייסבוק



- תמונה עליונה מימין: פוסט שפרסמה המועצה המקומית פרדס חנה כרכור ב-26.12.19.
- תמונה עליונה משמאל: פוסט שפרסמה המועצה המקומית קצרין ב-1.9.19.
- תמונה תחתונה מימין: פוסט שפרסמה עיריית בית שמש ב-13.11.19.
- תמונה תחתונה משמאל: פוסט שפרסמה עיריית קריית גת ב-8.12.19.

יש לציין לחיוב את השימוש היעיל שהרשויות המקומיות שנבדקו עשו ברשתות החברתיות לצורכי חירום. עם זאת יש לזכור כי מנגד ישנם עדיין קהלים לא מבוטלים, לעיתים דווקא מקרב אוכלוסיות בסיכון, שאין להם גישה לרשתות החברתיות ועל כן, בעת הפצת מידע לציבור, בעיקר בשעת חירום, אין להתבסס רק על פרסום ברשתות החברתיות אלא להשתמש בכלים אחרים שבידי הרשות להעברת המידע לקהל הרחב.



פעולות משרדי הפנים והמשפטים בנושא שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות

השינויים הטכנולוגיים והחדשנות בעולם הדיגיטלי מחייבים היערכות להחלת השינויים, התאמת נורמות והכשרת כוח אדם וכלים למתן מענה לאתגרים שמציבים אותם שינויים.

בית המשפט העליון עמד על הפער בין החידושים המשנים את המציאות לקצב החקיקה, וקבע כי "דרך העולם היא 'שהישגי המדע והטכנולוגיה מקדימים קביעתן של נורמות הנוהגות בחברה והסדרי-דין הנקבעים בידי המחוקק מעת לעת'... אלא שעל הרוב משכיל המשפט לשנות עצמו עם המציאות המשתנה, וגם בהיווצר פער בין לשונו של חוק לבין המציאות נוטלים אנו כלי-פרשנות בידינו, ובעזרתם עושים אנו להדביק את הפער ולהעלות ברשת החוק את חידושי המציאות. גמישות זו היא אחת מתכונותיו הראשונות והתרומיות של המשפט"³⁷.

השימוש בפלטפורמה פרטית על ידי גופים ציבוריים

הפלטפורמות הפרטיות מחייבות את המשתמשים בהן לעמוד בתנאי השימוש שהחברות המחזיקות בהן קובעות באופן חד-צדדי ובלי שהתנאים נתונים למשא ומתן או לשינוי. לצד יתרונותיו הרבים, השימוש הנרחב ברשתות החברתיות של המגזר הציבורי, שמשקלו הולך וגדל, מעלה חשש ליצירת תלות והעברת שליטה וכוח הולכים וגדלים לאותם גופים פרטיים. מצב זה עלול, במקרים מסוימים, להוביל לפגיעה באינטרסים ציבוריים, בחירויות הפרט ובשמירה על משאבים ותשתיות של המדינה על ידי אותם גופים, בעיקר כאשר תנאי השימוש של הפלטפורמה אינם עולים בקנה אחד עם דיני המדינה.

להלן דוגמאות לכוח הרב הנתון בידי הגופים הפרטיים המחזיקים בפלטפורמות של הרשתות החברתיות: בעיצומה של מערכת הבחירות לכנסת ה-21 סגרה פייסבוק את הדף של אחד המתמודדים, על רקע הפרת תנאי השימוש שלה בפרסומים שהעלה³⁸; במקרה אחר סגרה פייסבוק דף של משתמש פעיל ביותר ("סטטוסים מצייצים") על רקע הפרה נטענת של מדיניות השימוש שלה, ולשם השבת פעילות הדף היה עליו לפנות לבית המשפט³⁹.

37 דנ"א 6407/01 ערוצי זהב ושות' נ' Tele Event Ltd., פ"ד נח (6) 6 (2004).

38 תב"כ 57/21 בן גביר נ' Facebook Inc. (פורסם במאגר ממוחשב, 8.4.19). לטענת המתמודד, החברה פגעה ביכולתו לפרסם תעמולת בחירות בערוץ תקשורת מרכזי. יצוין כי העתירה למתן צו מניעה כנגד פייסבוק בעניין זה נדחתה על ידי ועדת הבחירות המרכזית.

39 ת"א (מחוזי ת"א) 50870-05-15, לן נ' Facebook Inc. (פורסם במאגר ממוחשב, 14.12.17). ערעור של פייסבוק לבית המשפט העליון (ע"א 815/18 Facebook Ireland Limited נ' לן) (פורסם במאגר ממוחשב, 3.11.19), הסתיים בפשרה וביטול פסק הדין.



משרד המשפטים

היועץ המשפטי לממשלה מייצע לממשלה ולמשרדי הממשלה וכן לגופים ציבוריים אחרים, בין במישרין ובין באמצעות היועצים המשפטיים של גופים אלה. על פי הנוהג בישראל, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את כל המערכת הממשלתית, ופרשנותו לחוק היא הפרשנות המוסמכת מבחינת רשויות השלטון, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת⁴⁰. כמו כן מנחה היועץ את מחלקת החקיקה במשרד המשפטים בהכנת הצעות חוק ובפיקוח על התקנת תקנות על ידי כל משרדי הממשלה, ומחווה דעה בתחומים רבים של המשפט הציבורי⁴¹. מחלקת ייעוץ וחקיקה מסייעת ליועץ המשפטי לממשלה במתן חוות דעת והנחיות משפטיות לממשלה על זרועותיה וגופיה (להלן - מחלקת ייעוץ וחקיקה).

בביקורת עלה כי הגופים הציבוריים - כמו משרדי ממשלה, יחידות סמך ורשויות מקומיות - משתמשים באופן נרחב ברשתות חברתיות בבעלות חברות פרטיות ללא אסדרה (רגולציה) של יחסי הגומלין בין גוף פרטי לגוף שלטוני וללא קביעת מגבלות רגולטוריות והנחיות או כללים בעניין.

יצוין בהקשר זה כי להבדיל מ"מיקור חוץ" טיפוסי, שניתן להחיל עליו למשל את הנחיות הרשות להגנת הפרטיות⁴², כאן מדובר בשילוב חדש בין גורמים פרטיים למדינה שיש לתת עליו את הדעת.

עוד העלתה הביקורת כי במשרד המשפטים לא גובשו כללים מנחים לנוכח ההשלכות של שימוש הגופים הציבוריים ואנשי הציבור באותה פלטפורמה פרטית וקבלתם את תנאיה והגבלותיה, לרבות הסכמתם לאפשר לבעליה איסוף ואגירת מידע על המשתמשים. המאסדרים אף לא נתנו את דעתם באופן מספק לסוגיית היעדר השליטה בפלטפורמה, ההולכת ומתבססת כאמצעי עיקרי בעידן הדיגיטלי לקשר של הרשות הציבורית ואישי הציבור עם הציבור, וכן לסוגיית השמירה על המידע ההולך ומצטבר אצל בעלי הפלטפורמות. כך גם לגבי סוגיית מחיקת תגובות, הסרתן וחסימת משתמשים (בעניינים אלו ראו להלן בפרקים "התוכן ברשתות החברתיות ברשויות מקומיות" ו"שימוש ראשי הרשויות ברשתות החברתיות").

משרד המשפטים ציין בתשובתו באפריל 2020, כי כל גוף ציבורי מחויב לפעול בהתאם להוראות המחייבות בהגנה על מידע אישי שבשליטתו או בהחזקתו, כאמור

40 ראו: בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' רה"מ, פ"ד מה(1) 800, 749 (1991); בג"ץ 3094/93 התנועה לאיכות השלטון נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 425, 404 (1993); בג"ץ 4267/93, 4287, אמיתי נ' רה"מ, פ"ד מז(5) 441, 473 (1993); בג"ץ 4247/97 סיעת מר"צ נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 241 (1998).

41 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.000, בנושא תפקיד היועץ המשפטי לממשלה מ-2002.3.7.

42 הנחיית רשם מאגרי מידע מס' 2/2011, שימוש בשירותי מיקור חוץ (outsourcing) לעיבוד מידע אישי.



בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), והתקנות על פיו, וזאת גם במקרים שבהם הוא פועל מול גופים פרטיים. עוד ציין המשרד כי אינו סבור שהקשר בין הרשות המקומית לרשת החברתית מחייב התייחסות מיוחדת בהיבטי הפרטיות ואבטחת המידע, וספק אם יש בעיה כלשהי בתחומים אלו בהיעדר נורמה ברורה, אך הוא לא פירט מעבר לכך.

להיעדר כללים מנחים לגופים הציבוריים העושים שימוש ברשתות חברתיות פרטיות עלולות להיות השלכות עקרוניות, מצד אחד על חירויות יסוד של המשתמשים - כמו חופש הביטוי, חופש המידע, שמירה על הפרטיות - ומצד אחר על האינטרסים של המדינה ואחריותה הציבורית והמשפטית כמאסדרת. על כן מוצע כי משרד המשפטים יבחן את מכלול ההיבטים של השימוש שעושים גופים ציבוריים בפלטפורמות פרטיות של הרשתות החברתיות, לרבות מערכת היחסים עם הגופים הפרטיים המפעילים את הרשתות החברתיות והשימוש בהן, ובמקרה הצורך יקבע כללים מנחים כדי להתאים את הדינים הקיימים לעידן הדיגיטלי.

משרד הפנים

משרד הפנים הוא הגוף הממשלתי המופקד על האסדרה של השלטון המקומי בישראל, וככזה הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקיין⁴³. מתוקף תפקידו זה, משרד הפנים מפרסם מפעם לפעם בחוזרי המנכ"ל הנחיות לרשויות המקומיות. פעילות משרד הפנים מכוונת לחיזוק מקומו של השלטון המקומי כגורם משמעותי בפיתוח איכות החיים של תושבי המדינה, מתן שירותים וטיפול הקהילות המקומיות, תוך כדי חיזוק הדמוקרטיה המקומית; המשרד אחראי לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לבחון דרכים לצמצום הפערים בשירותים הבסיסיים שהן מעניקות לתושבים, ולגבש בהתאם לכך מדיניות לפיתוח מוניציפלי ולחיזוק המינהל התקיין⁴⁴. נציין בהקשר זה, כי לאופן ההתנהלות והשימוש של הרשויות המקומיות ברשתות החברתיות יכולה להיות השפעה ניכרת על טיב הקשר שבין הרשות המקומית ונבחריה לתושבים.

במסגרת הביקורת, משרד הפנים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי בעניין הדיגיטציה והרשתות החברתיות הוא אינו רואה את תפקידו כמאסדר של הרשויות המקומיות, שכן החוק אינו מחייב את הרשויות להיות פעילות בתחום זה, ולכן הוא

43 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, 63 (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 213.

44 כרמית הבר, ממשל פתוח מקוון בישראל - הזדמנויות ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2012, עמ' 13.

לא נדרש לתת את דעתו לסוגיות העולות מעצם השימוש של הרשויות ונבחריהן ברשתות החברתיות. משרד הפנים הבהיר עם זאת כי לעמדתו, דיגיטציה וחדשנות הם כלים לצמצום הפערים בין הרשויות ולייעול ושיפור השירות לתושב.

עוד ציין משרד הפנים כי בכוונתו לכלול את הנושא הדיגיטלי בתוכנית אסטרטגית ממשלתית, שכן יש צורך בסנכרון בין כל הגורמים, ומטרתו היא לקבוע לנושא זה מתכונת אחידה בסיסית ולא אסדרה.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים פועל לקידום הדיגיטציה והאוריינות הדיגיטלית ברשויות המקומיות, למשל באמצעות ארגון קורסים להכשרת "מובילים" ו"מאיצים" דיגיטליים בהן⁴⁵ - המיועדים הן למנכ"לים של רשויות והן לעוסקים בתחום ברשויות, דוגמת דוברים או מנהלי מערכות מידע - ומתן תקציבים לביצוע פרויקטים דיגיטליים למיניהם באמצעות המפעמים. כך לדוגמה, המשרד עודד את הרשויות המקומיות בפנייה מספטמבר 2017 להגיש בקשות, בין היתר, להקמת חשבונות רשמיים ברשתות החברתיות ולקבל לשם כך תקציבים מטעם "ישראל דיגיטלית"⁴⁶.

נמצא כי מתוך 18 רשויות שאושר להן תקציב מישראל דיגיטלית להקמת חשבון ברשת החברתית רק 9 מימשו את התקציב בפועל (בסך כולל של 71,000 ש"ח).

בחוברת הדרכה שפרסם משרד הפנים בשנת 2018 לנבחרי הציבור ברשויות המקומיות, "ערוצי התקשורת עם הציבור בעידן הדיגיטלי"⁴⁷ (להלן - חוברת ההדרכה) צוין, כי "למרות 'מהפיכת התקשורת' והשינויים המהירים שחלו בתחום זה בשנים האחרונות - אין בנמצא עדיין 'תורה' כתובה אודות הדרך שבה יש לקיים את הקשר הדו-כיווני בין הרשות המקומית והתושב".

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2019, לא עשה משרד הפנים שום מהלך לפרסום מדריך על אופן השימוש של רשויות מקומיות ברשתות החברתיות, ואף לא קבע כללים כלשהם בעניין, לרבות סטנדרטיזציה מזערית של התחום.

הביקורת העלתה שהגורמים המפעילים את הרשתות החברתיות ברשויות שנבדקו

45 קורס מאיצים דיגיטליים בשיתוף המשרד לשוויון חברתי ומשרד הפנים, שמטרתו להבין וליישם את היכולות הגלומות בכלים הדיגיטליים בכל רשות על פי צרכיה ואמצעיה.

46 מיזם ממשלתי השייך למשרד לשוויון חברתי, שמטרתו לסייע לרשויות הציבוריות בפיתוח טכנולוגיות מידע ותקשורת. המיזם מפרסם, בין השאר, קולות קוראים.

47 הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ערוצי התקשורת עם הציבור בעידן הדיגיטלי 2018, מהדורה שנייה תשרי תשע"ט, אוקטובר 2018, אגף בכיר לתכנון ופיתוח כוח אדם, משרד הפנים.



לא קיבלו הנחיות כלשהן בנושא ניהול הרשת החברתית, הן לגבי אופן ההפעלה הטכני וההכרה לעומק של הרשתות החברתיות והן לגבי הנורמות החלות ויישומן בתחום. נציגי הרשויות שנבדקו מסרו לעובדי משרד מבקר המדינה שהיו מצפים לקבל הנחיות לגבי הפעלת הרשתות באופן מיטבי ויעיל, בנוגע לסוגיות פרטניות כמו מה מותר ומה אסור להעלות בפוסטים, מידת המעורבות של ראש הרשות בחשבון של הרשות וכדומה.

לאור הנתונים על השימוש הגובר ברשתות החברתיות והחשיבות הרבה שרואה משרד הפנים בתחום הדיגיטציה בכלל והקשר עם התושב באמצעות הרשתות החברתיות בפרט, על משרד הפנים לתת את דעתו לנושא ולבחון בשיתוף משרד המשפטים, וככל שיידרש - משרדי ממשלה נוספים - קביעת כללים בסיסיים וסטנדרטיזציה, במטרה ליעל את שימוש הרשויות ברשתות החברתיות ולהנחות אותן ואת נבחריהן כיצד להשתמש בהן באופן שימנע את הנזקים הפוטנציאליים העלולים להיגרם עקב שימוש כזה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 מסר משרד הפנים כי הוא אינו רואה תפקידו כמאסדר של הרשויות המקומיות בתחום זה, ולכן אין זה מתפקידו לתת את דעתו לסוגיות העולות מעצם השימוש של הרשויות ונבחריהן ברשתות החברתיות. המשרד ציין כי על אף זאת, בשל הבנת ערכן של הרשתות החברתיות להגברת הקשר עם התושב, הוא פועל באמצעות מגוון פלטפורמות לכך שהרשויות המקומיות ישתמשו בכלי זה, וכן מסייע להן להשתמש ברשתות החברתיות בכל הקשור בתפעול ובהכשרה טכנית לחלק מהעוסקים בתחום, אך בשום שלב אין הוא רואה עצמו אחראי לתוכן ולשימוש בו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2020, כי ככלל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה אינן חלות במישורן על הרשויות המקומיות, ומשרד הפנים הוא המנחה אותן. לפיכך משרד המשפטים רואה קושי בהטלת האחריות עליו להנחיית הרשויות המקומיות בתחום זה.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו במרץ 2020 כי השלטון המרכזי פעל בעת האחרונה לקידום מיסוד גורם מתכלל לתחום המדיה הדיגיטלית, וכי פלטפורמה זו יכולה לשמש בסיס מקצועי (בשילוב משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגות מהשלטון המקומי) לצורך לימוד התחום לעומק, אגב הצורך ביצירת אסדרה. לדעת מרכז השלטון המקומי מדובר במשימה ממשלתית אך הוא ישמח לסייע בהליך ככל שיידרש.

הרשות להגנת הפרטיות הפנתה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מאפריל וממאי 2020 ל"מדריך הגנת הפרטיות לעיר החכמה" שהיא הוציאה (ועודכן לאחרונה בינואר 2020) ובו התייחסות מחודשת ומעודכנת להטמעת טכנולוגיות חדשות במסגרת



העיר החכמה. הרשות מסרה שמדריך זה ניתן ליישום גם בנוגע לשימוש הרשויות המקומיות ברשתות החברתיות, בין היתר בהיבטים הללו: עריכת תסקיר השפעה שיוביל להכרעה אם בכלל צריך או ראוי להשתמש ברשת החברתית; שימוש בעקרון ה"עיצוב לפרטיות" באמצעות למשל, צמצום סוגו והיקפו של המידע שהרשות מאפשרת להעלות ברשת החברתית; הגברת השקיפות למשל באמצעות מתן מידע מדויק על השימושים שעושות במידע הרשות המקומית והרשת החברתית.

הניהול הטכני של הרשתות החברתיות

ניהול נכון, מיטבי ויעיל של רשת חברתית ברשות המקומית מצריך אוריינות דיגיטלית הן במישור הטכני והן במישור הניהולי של המדיה - התאמת המסר לקהל היעד, קביעת מספר החשבונות שראוי שיתוחזקו, בחינת השאלה מי האנשים שראוי שתהיה להם הרשאה כזו או אחרת לניהול החשבון, הסדרה מתאימה של מיקור חוץ לניהול החשבון, יכולת פיקוח על גורמים חיצוניים שמנהלים את החשבון ועוד.

להלן נתונים על סוגי החשבונות הקיימים ברשתות החברתיות ברשויות שנבדקו, ומספר העוקבים או המנויים בכל חשבון (לפי סוג החשבון)⁴⁸:

48 המספרים עוגלו לפי הכללים המקובלים. במקום שרשום "לא פעיל" הכוונה שיש חשבון לרשות אך אין בו פעילות. בפייסבוק ובאינסטגרם - מספר העוקבים; בטוויטר וביוטיוב - מספר המנויים.



לוח 1: פירוט החשבונות ומספר העוקבים ברשתות החברתיות של הרשויות שנבדקו

שם הרשות	מס' התושבים	פייסבוק	אינסטגרם	טוויטר	יוטיוב
ירושלים בשפה העברית ירושלים בשפה הערבית*	900,000	138,000	37,600	1,800	610
		38,000	אין	אין	אין
תל אביב-יפו	440,000	180,000	170,000	1,200	42,000
חיפה	280,000	158,000	13,600	2,400	25,700
רמת גן	156,000	38,300	3,000	184	390
בית שמש	114,000	5,200	אין	אין	לא פעיל
קריית גת	64,000	12,000	אין	אין	300
טבריה	44,000	18,000	700	לא פעיל	לא פעיל
פרדס חנה- רכור	44,000	9,000	לא פעיל	אין	אין
עמק יזרעאל	38,000	13,000	1,150	100	80
עראבה	25,000	7,500	אין	אין	4
קצרין	7,100	5,200	אין	אין	27

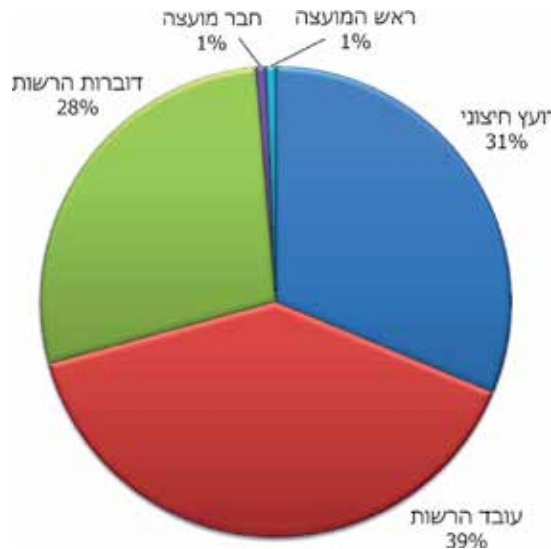
* לעיריית ירושלים דף פייסבוק נוסף בשפה הערבית שנקרא "ראש עיריית ירושלים", והתכנים בו אינם זהים לדף הקיים בעברית.

הרשאות וניהול של דף הפייסבוק העירוני

במענה לשאלה מיהו הגורם המנהל את הרשתות החברתיות ברשויות השיבו הרשויות המקומיות כפי שמוצג בתרשים להלן⁴⁹:

49 147 רשויות השיבו לשאלה זו בשאלון.

תרשים 8: התפלגות הגורם המנהל את הרשות החברתיות ברשות, 2019



מהתרשים עולה כי כ-70% מכלל הרשויות המקומיות מנהלות את הרשות החברתיות בעצמן באמצעות גורם מתוכן. עוד עולה ממנו כי בכ-30% מהרשויות המקומיות מחלקת הדוברות היא האחראית לניהול הרשות החברתיות.

ב-9 מתוך 11 הרשויות שנבדקו, מחלקות הדוברות הן המנהלות והאחראיות העיקריות לתפעול הרשות החברתיות. בעיריית עראבה עובד הרשות שהוא בעל ידע בתחום מנהל את הרשות החברתיות שלה, ובמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור הדף מנוהל על ידי הדוברת בשיתוף חברה חיצונית.

מנהל השירותים הדיגיטליים ברשות המקומית

קובץ ניתוח העיסוקים שפרסם משרד הפנים בשנת 1992 נועד לשמש כלי עזר ניהולי לרשויות המקומיות, ובעת פרסום מכרזים לאיוש משרות בהן - להנחותן בנוגע להגדרות התפקידים ולתנאי הסף הנדרשים. בקובץ מצוינים לגבי מגוון תפקידים ברשויות המקומיות תיאורי התפקיד ופרטים על תנאי העבודה, וכן מפורטות דרישות התפקיד (תנאי הסף לקבלה). באוגוסט 2012 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר מנכ"ל מיוחד, "קובץ הגדרות תפקיד בשלטון המקומי" (להלן - קובץ העיסוקים המעודכן⁵⁰).

50 קובץ העיסוקים המעודכן פורסם באופן רשמי והפך למחייב בתחילת פברואר 2014. הקובץ עודכן ב-22.3.17.



בקובץ העיסוקים המעודכן הוגדר תפקיד חדש של "מנהל שירותים דיגיטליים" בתחום המחשוב ברשויות המקומיות⁵¹. בהגדרת התפקיד נקבע כי ייעודו הוא חיזוק, עידוד וקידום מתן שירות לתושב באמצעים דיגיטליים, ניהול ותפעול של כל הפלטפורמות הדיגיטליות ברשות המקומית, לרבות המדיה החברתית, וכן הזנת תכנים ועדכון השוטף בפלטפורמות הדיגיטליות; עידוד שימוש בכלים דיגיטליים למתן שירותים לתושב והנגשתם לציבור; הכנת הפלטפורמות הדיגיטליות לשעת חירום כחלק ממתן השירות הדיגיטלי לתושב. בתנאי הסף לתפקיד נקבע כי על המועמד להיות בעל תואר אקדמי, בוגר קורסים בתחום מדיה חברתית, דיגיטל או ניהול אתרים, ובעל ניסיון מקצועי כמנהל מדיה דיגיטלית.

מהמענה לשאלה בשאלון אם לרשות יש עובד הממלא תפקיד "מנהל שירותים דיגיטליים" עלה כי רק 58 רשויות מקומיות מ-162 הרשויות שענו לשאלה בשאלון (36%) איישו את התפקיד.

בביקורת עלה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו לא איישו את התפקיד, וכולן אף לא ידעו על קיומו. יצוין כי עיריות ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה ורמת גן לא איישו את התפקיד אך יש להן מערך או צוות ניו-מדיה הכולל: מנהל מחלקה, רכזי תוכן, ומנהל ניו-מדיה, ועובדיו הם בעלי הכישורים הנדרשים לפי התקן שקבע משרד הפנים.

נוכח ההתפתחות הטכנולוגית והשינוי הדרמטי בשנים האחרונות בשימוש שעושות הרשויות המקומיות במדיה החברתית להעברת מידע, לחיזוק הקשר עם תושבי העיר ולקבלת משוב מהם כדי לשפר את טיב ואיכות שירותיהן, מומלץ שהן ישקלו את איש תפקיד "מנהל שירותים דיגיטליים", או לכל הפחות יוודאו שיהיה להם כוח אדם מתאים לניהול הרשתות החברתיות בהתאם לכישורים הנדרשים שקבע משרד הפנים.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי איישה את תפקיד מנהל השירותים הדיגיטליים בדצמבר 2019.

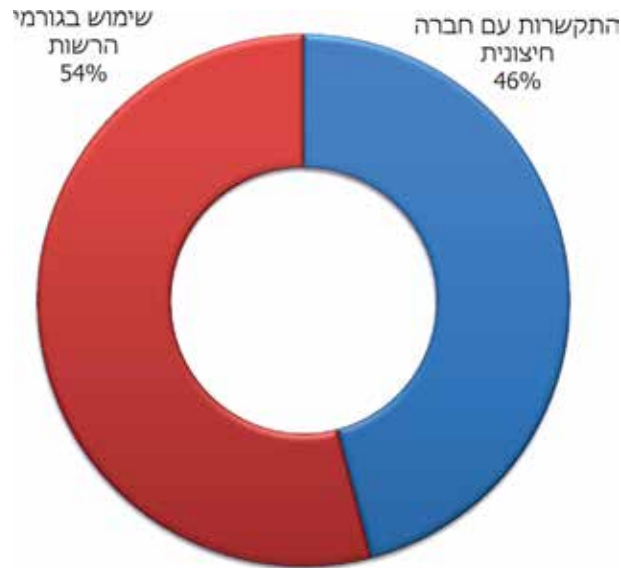
שימוש במיקור חוץ

במענה לשאלה בשאלון, אם הרשות התקשרה בחמש השנים האחרונות עם גורמים חיצוניים לייעוץ בקשר לחשבונות או לדפים ציבוריים ברשתות החברתיות (לרבות התקשרות חד-פעמית לצורך פעולה מסוימת: אבטחת מידע, איסוף מידע או עיבוד נתונים) נתקבלו הנתונים שלהלן⁵²:

51 יובהר, כי איש התקן הוא בהתאם להחלטת הרשות המקומית וכי אין חובה לאיישו.

52 159 רשויות השיבו לשאלה זו.

תרשים 9: שיעור השימוש במיקור חוץ לניהול המדיה הדיגיטלית, 2018-2019



על פי סעיף 203 לפקודת העיריות [נוסח חדש], "חוזה, כתב התחייבות, הסדר פשרה המוגש לבית משפט או לבית דין על מנת לקבל תוקף של פסק דין או תעודה אחרת מסוג שקבע השר בתקנות ושיש בהם התחייבות כספית מטעם העיריה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם העיריה, בצד חותמת העיריה, ראש העיריה והגזבר". בית המשפט העליון עמד על תכלית דרישות אלה באומרו⁵³ כי "הדרישות הללו נועדו להבטיח שימוש זהיר ומבוקר בכספי ציבור, ולכן חשיבות רבה יש בשמירה עליהן". בהקשר זה יש חשיבות רבה להקפדה על עיגון התקשרות של רשות מקומית עם ספק חיצוני לקבלת שירותים בהסכם בכתב אשר יסדיר, בין היתר, את סדרי העבודה ואת החובות והזכויות של שני הצדדים. אשר להסכם עם ספק שירותים דיגיטליים, על הסכם כזה לכלול הוראות מפורטות בנושא אבטחת המידע ובעניין ההגנה על מאגרי המידע המוחזקים או המנוהלים על ידי הספק - כמו קביעת מורשי הגישה למאגרי המידע מטעם הספק, אופן ניהול מאגרי המידע והוראות לאיסוף המידע, לסימונו, לאימותו, לעיבודו ולהפצתו - בהתאם לחוק הגנת הפרטיות⁵⁴. בהסכם כזה יש לעגן הוראות בנושא אחריות הספק לתקינות השירות ובנושא התחייבותו לשמירת הסודיות, וכן הוראות בעניין הליכי הפיקוח והבקרה על שירותי הספק הנדרשים מצד הרשות⁵⁵.

53 ע"א 739/86 ארי שם-אור נ' עיריית קריית-גת, מד (2) 562 (1990).

54 לעניין זה ראו הנחיית רשם מאגרי מידע מס' 2/2011, שימוש בשירותי מיקור חוץ (outsourcing), לעיבוד מידע אישי, שנכנס לתוקף 9.5.2012.

55 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 270.

נמצא כי כל הרשויות שנבדקו, למעט עיריית עראבה, עושות שימוש במיקור חוץ למגוון צרכים - לרבות הקמה, מיתוג, תחזוקה ותפעול שוטף של חשבונותיהן ברשתות החברתיות. חלק מהרשויות לא עיגנו את התקשרויותיהן עם החברות החיצוניות בהסכמים בכתב, בחלק מההסכמים חסרו פרטים מהותיים, לא נקבע גורם מפקח על עבודת החברה ולא צוין הסעד במקרה של הפרת ההסכם. להלן הליקויים שנמצאו בהתקשרויות עם גורמי החוץ:

1. המועצה המקומית קצרין: ביולי 2014 יצרה המועצה דף פייסבוק. לצורך ניהולו וקידומו התקשרה המועצה בדצמבר 2018 עם חברת פרטית. על פי "הסכם שכר הטרחה" שחתמה המועצה עם החברה, התחייבה החברה לנהל דף עסקי ולהעלות קמפיינים בפייסבוק במטרה לקדם תכנים ולהגיע לקהלי יעד, תמורת תשלום חודשי של 5,523 ש"ח כולל מע"ם.

בביקורת עלה כי בהסכם האמור נכלל סעיף המתייחס לשמירת המידע (סיסמאות ובסיס נתונים) על ידי החברה, ובו מצוין שאין להעבירו לידי גורמים שלישיים, אולם לא נקבעה בו סנקציה כלשהי למקרה של הפרתו על ידי החברה, אף שהדבר היה עשוי לסייע להגן על האינטרסים של המועצה, ולתרום להגנה על פרטיות וסודיות המידע. על ההסכם חתומה מטעם המועצה דוברת המועצה בלבד, ואין בו חתימות של ראש המועצה והגזבר כמתחייב בדין.

על המועצה המקומית קצרין להבטיח שעל חוזה ההתקשרות עם החברה יחתמו ראש הרשות והגזבר כנדרש. כן מוצע כי הוא יכלול סנקציות למקרה של הפרות החובות מצד החברה בהתייחס לסוגיית שמירת המידע על פי ההסכם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה המקומית קצרין כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה בנוגע לגורמים האמורים לחתום על התקשרויות עתידיות לשירותי מיקור חוץ בנושא הרשתות החברתיות.

2. עיריית בית שמש: העירייה יצרה דף פייסבוק עירוני באוקטובר 2010. בדצמבר 2018 התקשרה העירייה עם חברה פרטית המתמחה בתחום אסטרטגיה ברשתות חברתיות ויחסי ציבור, וחתמה עימה על חוזה לקבלת שירותים לניהול הדף תמורת 19,000 ש"ח (בתוספת מע"ם) לחודש.

נמצא כי חוזה ההתקשרות נחתם לחמישה חודשים בלבד (עד ליום 22.5.19) ואילו החברה נתנה שירותים לעירייה עד סוף חודש ספטמבר 2019. עוד עלה, כי החוזה לא התייחס למקרים של הפרת סודיות או לאבטחת מידע.

3. עיריית קריית גת: בנובמבר 2013 יצרה העירייה דף פייסבוק עירוני. בינואר 2017 התקשרה העירייה עם חברה פרטית להקמת הדף ולתפעולו תמורת תשלום של 3,750 ש"ח לחודש (לא כולל מע"ם). נוסף על כך העירייה שילמה לחברה עבור קידום ממומן שיבוצע על ידה עד סך של 900 ש"ח לחודש. העירייה ציינה כי ההתקשרות עם הספק בוצעה על פי נוהל הצעות מחיר ואושרה במסגרת ועדת שלושה, בהשתתפות: מזכיר העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי לעירייה.

בביקורת נמצאה הזמנת עבודה בלבד החתומה על ידי החברה הפרטית, ולא נמצא כל חוזה התקשרות עם החברה למתן השירותים. בהזמנת העבודה, מלבד התשלום והשירותים שהחברה תספק לעירייה, אין התייחסות לתנאים, לרבות בנושאי אבטחת מידע, שמירת סודיות ופיקוח על עבודת החברה.

4. המועצה האזורית עמק יזרעאל: המועצה יצרה דף פייסבוק רשותי באפריל 2010. בדצמבר 2018 חתמה המועצה על הצעת מחיר עם חברה פרטית לניהול הדף ותחזוקתו תמורת תשלום חודשי של 2,640 ש"ח (לא כולל מע"ם). על פי ההצעה, התשלום האמור כלל גם את הקידום הממומן שמשולם ישירות לפייסבוק. כמו כן, באפריל 2019 חתמה המועצה עם אותה חברה על הזמנת שעות עבודה למחלקת הדוברות בסכום כולל (חד-פעמי) של 7,500 ש"ח, לא כולל מע"ם.

בביקורת נמצא כי מלבד הצעת המחיר והזמנת העבודה האמורות לא חתמה המועצה עם החברה על חוזה התקשרות המעגן את מכלול זכויותיה, הקובע את תקופת ההתקשרות עם החברה ומעניק למועצה סעדים במקרה של פגיעה בזכויותיה. זאת ועוד, נמצא כי המועצה שילמה לחברה בשנים 2018-2019 סך כולל של כ-125,000 ש"ח.

5. המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור: באוגוסט 2015 יצרה המועצה דף פייסבוק. לצורך כך היא התקשרה עם חברה פרטית ושילמה לה בגין יצירת הדף סכום חד-פעמי של 13,500 ש"ח. נוסף על כך המועצה משלמת לחברה בגין תפעולו השוטף של הדף תשלום חודשי קבוע בסך 3,500 ש"ח. במועצה לא נמצא חוזה



התקשרות עם החברה, אולם נמצא דף הזמנה לביצוע הקמה, מיתוג, תחזוקה ותפעול שוטף של דף הפייסבוק שלה.

נוכח החשיבות שבהגנה על המידע האישי ושמירה על הסודיות, מצופה מהרשויות המקומיות קריית גת, עמק יזרעאל, ופרדס חנה-כרכור לעגן את התקשרויותיהן עם החברות בחוזה אשר בו ייקבעו סדרי העבודה עימן, לרבות שמירה על כללי סודיות ואבטחת המידע שאליו הן נחשפות במסגרת ניהול חשבונות הרשויות.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה באפריל 2020 כי במהלך שנה זו היא תפרסם מרכז למתן שירותים דיגיטליים לעירייה. ההתקשרות עם הזוכה במכרז תהיה בחוזה שבמסגרתו ייכללו הוראות הנוגעות לאבטחת נתוני הגולשים והמידע על אודותם.

המועצה האזורית עמק יזרעאל מסרה בתשובתה כי בימים אלו נכתב ונחתם הסכם עם החברה המנהלת את דף הפייסבוק שלה.

המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי בפברואר 2020 נחתם הסכם התקשרות עם החברה המנהלת את הרשתות החברתיות שלה.

עיריית ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה: מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה כי ההסכם שחתמה כל אחת משלוש העיריות עם החברות החיצוניות למתן שירותי ניהול, פרסום ותמיכה ברשתות החברתיות, היה מקיף והגן באופן מלא על האינטרסים של העירייה, לרבות בתחומי אבטחת מידע, שמירת סודיות ומניעת ניגוד עניינים.

בעלי תפקידים בדף הפייסבוק של הרשות

להגדרת התפקידים בדף הפייסבוק של הרשות יש חשיבות מבחינת הסמכויות שהרשות מבקשת להעניק לבעלי התפקידים למיניהם. לשם כך עליה להקפיד למשל, כי לא יינתנו סמכויות המאפשרות חסימת אנשים לגורמים שהרשות לא העניקה להם את שיקול הדעת המתאים בסוגיה הזו. כמו כן, עליה להימנע מלתת לגורמים שכבר אינם עובדים ברשות או עם מי מטעמה את הסמכויות לעשות שינויים בדף.

על פי הגדרות חברת פייסבוק יש שישה סוגי תפקידים למנהלי דפי עוקבים⁵⁶. הגורם היוצר את הדף הופך אוטומטית למנהל הדף, והמשמעות היא שהוא יכול לשנות את מראה הדף ולפרסם בתוכו. יובהר כי אין הגבלה למספר בעלי התפקידים שניתן להוסיף לדף. נוסף על תפקיד המנהל, יש חמישה תפקידים נוספים שניתן להגדיר - עורך,

56 להבדיל מחשבון חברים, שלו אין הגדרות דומות כאמור, ובעל החשבון הוא המנהל היחיד.



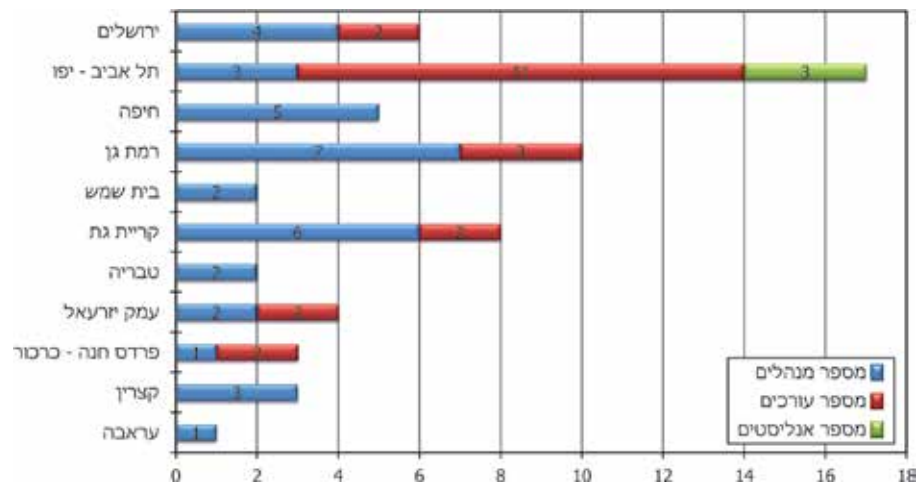
מנחה, מפרסם, אנליסט ומנהל משרות - אך רק המנהל יכול להקצות תפקידים ולשנות תפקידים של אנשים אחרים. בלוח להלן תיאור התפקידים והסמכויות הנלוות להם⁵⁷:

לוח 2: בעלי התפקידים בדף הפייסבוק וסמכויותיהם

פרסום וניהול משרות	בדיקה מי פרסם בתוך הדף	הצגת הלשונות 'איכות הדף'	הצגת נתוני כניסה	צור מודעות, קידומים או פוסטים מקודמים	הסרה וחסימה של אנשים מהדף	מענה ותגובות ולפוסטים בדף או מחקיתם	שליחת הודעות בתוך הדף	יצירה ומחיקה של פוסטים בתוך הדף	עריכת הדף והוספת אפליקציות	ניהול התפקידים וההגדרות בדף	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	מנהל
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		עורך
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				מנחה
	✓	✓	✓	✓							מפרסם
	✓	✓	✓								אנליסט
✓	✓	✓	✓	✓							מנהל משרות

בתרשים שלהלן מוצגים מספר בעלי התפקידים כפי שהוגדרו בדפי הפייסבוק של הרשויות שנבדקו:

תרשים 10: מספר בעלי התפקידים שהוגדרו בדפי הפייסבוק של הרשויות שנבדקו, 2019



57 <https://he-il.facebook.com/help/289207354498410?helpref=related> - מתוך אתר המרשתת של פייסבוק.



בכל הרשויות שנבדקו מרבית בעלי התפקידים בדף היו ממחלקת הדוברות של הרשות, נוסף על העובדים האחרים, כמפורט להלן: בעיריית ירושלים אחת העורכות היא דוברת ראש העירייה⁵⁸; בעיריית תל אביב-יפו ראש העירייה הוא גם עורך וגם אנליסט, ומנכ"ל העירייה הוא אנליסט; בעיריית חיפה סגן ראש העירייה ומנהלת לשכתה הם ממנהלי הדף; בעיריית רמת גן מבין המנהלים גם מנהל מחלקת שירותים דיגיטליים לתושב בעירייה, יועץ חיצוני לעניין מדיה ממחלקת החינוך בעירייה, ועובד חברה חיצונית המשדרת את שידורי המליאה; בעיריית קריית גת שלושה מהמנהלים ואחד העורכים הם עובדי החברה הפרטית שניהלה את הדף עבור העירייה, ועורך נוסף הוא נציג החברה הפרטית המשדרת את שידורי המליאה; בעיריית טבריה העורך הוא עוזר ראש העירייה; במועצה האזורית עמק יזרעאל אחד המנהלים ושני העורכים הם עובדי החברה הפרטית המספקת שירותי דיגיטל למועצה; במועצה המקומית קצרין מנכ"לית המועצה ועובד החברה הפרטית המספק למועצה שירותי מדיה מוגדרים כמנהלי הדף; במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור כל בעלי התפקידים בדף הם עובדי החברה הפרטית המנהלת ומתפעלת את דף הרשות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי לחשבון הרשות ברשת החברתית ייקבע מספר מצומצם של מנהלים מתוך עובדי הרשות. זאת מאחר שמנהלים אלה אחראים, בין היתר, לחלוקת התפקידים לניהול הדף, והם יכולים בכל רגע נתון ועל דעתם בלבד, לשנות או לבטל את סמכויות בעלי התפקידים האחרים בחשבון ללא התראה מוקדמת, ואילו בעלי התפקידים האחרים אינם יכולים לשנות פעולות אלו ללא הסכמת המנהלים. נוסף על כך, ראוי שהרשויות שנבדקו יבחנו אם יש צורך באיוש התפקידים השונים בהתאם להגדרת הפלטפורמות, ויגדירו את חלוקת האחריות ואת התיאום בין המנהלים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה עיריית רמת גן כי במסגרת ארגון מחדש של ניהול דפי הפייסבוק מונתה דוברת העירייה למנהלת יחידה של דפי הפייסבוק של העירייה, וניתנו הרשאות מוגבלות לדף לגורמים נוספים כדוגמת החברה המשדרת את שידורי מליאת העירייה, בפיקוח הדוברת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה המקומית קצרין כי כיום, דוברת המועצה היא המנהלת של דפי הפייסבוק הרשתיים.

בתשובתה מסרה המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור כי החל מינואר 2020 נכנס לתפקידו דובר כעובד מן המניין במועצה, המשמש בין היתר בתפקיד מנהל הדף, ובכך קיים גורם של הרשות המנהל את דף הפייסבוק שלה.

58 להבדיל מדובר העירייה.

התוכן ברשתות החברתיות ברשויות מקומיות

כאמור, הרשתות החברתיות מאפשרות לרשות המקומית לקיים תקשורת אינטראקטיבית עם הציבור ולפרסם תכנים במגוון אמצעים. בחשבונות הרשות ברשת החברתית ניתן להפריד בין התכנים שהרשות מעלה לתכנים שהציבור מעלה.

מגבלות על התכנים שהרשויות המקומיות מפרסמות ברשתות החברתיות

על התכנים שהרשויות מעלות לרשתות החברתיות חלים כללים ומגבלות משני סוגים: מגבלות מכוח הדין, כגון הפרה של זכויות יוצרים, לשון הרע ופגיעה בפרטיות, כמפורט במבוא, ומגבלות חוזיות שקבעה הפלטפורמה⁵⁹. נוסף על אלה חלות חובת תום הלב וחובת ההגינות, לרבות ביחסי עבודה⁶⁰. אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני הרשות המקומית בעשותה שימוש ברשתות החברתיות הוא התאמה לתנאי השימוש המשתנים, הנקבעים באופן חד-צדדי על ידי הפלטפורמות, והקפדה על כך שבתכנים שהיא מפרסמת לא תהיה הפרה של תנאי השימוש הללו.

1. שימוש שעל הרשויות המקומיות להימנע מלעשות ברשתות החברתיות

במסגרת הביקורת נבדקו מאות פוסטים של הרשויות שנבדקו ושל ראשיהן. להלן דוגמאות לשימוש שאין מקום שהרשויות המקומיות יעשו ברשת החברתית:

עיריית קריית גת : ביום 13.8.19 פרסמה העירייה את הפוסט שלהלן בעמוד הפייסבוק שלה⁶¹:

59 הכוונה לתנאי השימוש שכל רשת חברתית קובעת לעצמה. יצוין שאלו כללים שלמשתמשים אין כל השפעה עליהם, ובדרך כלל המשתמש אינו קורא אותם בעת הצטרפותו לרשת כזו או אחרת.

60 לעניין חובת הזהירות המוגברת החלה בעידן הדיגיטלי ביחס למסרים המועברים לעובדים באמצעות הדואר האלקטרוני או יישומים דומים, ראו: ע"ע (ארצי) 36064-09-16 **ישראייר תעופה ותיירות בע"מ - שמעון** (פורסם במאגר ממוחשב, 3.6.18).

61 לראש עיריית קריית גת אין עמוד פייסבוק משלו (להבדיל ממרבית ראשי הרשויות האחרים), והוא מפרסם פוסטים בעמוד של העירייה.

תמונה 2: פוסט שפרסמה העירייה ב-13.8.19



הביקורת העלתה שהפרסום נעשה בטרם נמסרה הודעת הפיטורים לעובדים שהיו אמורים להיפגע על פי המנגנון שהותווה. בנסיבות העניין, אף שלא פורסמו פרטי העובדים המועמדים לפיטורים, משצוין בפוסט מנגנון הפיטורים (אחרון נכנס - ראשון יוצא), יכול היה הדבר להעלות חשש מבוסס בקרב מספר רב של עובדים, שהפוסט שפרסמה העירייה מתייחס אליהם.

בפרסום האמור פעלה לכאורה העירייה באופן שאינו מתיישב עם חובת ההגיונות המוגברת המוטלת עליה ביחסי עבודה, בכך שפרסמה הודעה על כוונתה לפטר יותר מ-300 עובדים באמצעות הרשת החברתית ועוד ובטרם הודיעה על כך לעובדים המפוטרים.

עיריית קרית גת מסרה בתשובתה, כי בחודשים שקדמו לפרסום הפוסט היא חתמה על תוכנית התייעלות שבה התחייבה לפטר 320 עובדים. לדבריה היא ניהלה מול ועד העובדים הליך בבית הדין לעבודה בנוגע לפיטורי עובדים ואף קיימה אספות שבהן עדכנה את העובדים על תוכניתה. לטענת העירייה, בנסיבות אלו כוונתה לפטר עובדים הייתה ידועה לכול, והפוסט האמור פורסם כחלק מתפיסתה שעל הציבור להיות מעורב בהתנהלות העירייה, וליידע בקיצוצים שהיא מחילה על עצמה על מנת שלא לפגוע בשירותים לתושביה. עוד טענה העירייה כי באותה עת היא עצמה עדיין לא ידעה מי מעובדיה יפוטרו, וההודעה נוסחה כהודעה אינפורמטיבית שלא כללה את שמות העובדים או תפקידיהם.



באיזון בין השיקולים של זכות הציבור לדעת, חשיבות השקיפות והעניין הציבורי ובין חובת ההגינות והזהירות המוגברת בנוגע לדיון רגיש העוסק בפיתורי עובדים, נראה שעיריית קריית גת שגתה בפרסום הפוסט האמור בטרם ידעה היא עצמה מי מהעובדים עתיד להיות מפוטר, וממילא בטרם קיבלו העובדים הודעה על כך. בנסיבות העניין היה מקום שהעירייה תנקוט משנה זהירות בכל הנוגע לעצם הפרסום, ולמצער לאופן ניסוח הפרסום בדף הפייסבוק העירוני, אשר לו תפוצה רחבה.

המועצה האזורית אל-בטוף⁶² : ביום 12.9.19 פרסמה המועצה פוסט בעמוד הפייסבוק שלה, ובו מכתב מראש המועצה למהנדס המועצה הכולל טענות הנוגעות לתפקודו של המהנדס - חלקן מייחסות לו חוסר מקצועיות ועבירות משמעת חמורות, שבגינם הוא עלול להיות מואשם בפלילים.

מהנדס המועצה הגיש תלונה בעניין לנציבות תלונות הציבור וביקש להסיר את הפוסט מעמוד הפייסבוק של המועצה. הנציבות ציינה בפני ראש המועצה כי מהבירור שערכה עלה שהמועצה פעלה בניגוד לכללי המשפט המינהלי ולחובת תום הלב המוגברת החלה עליה כמעסיק, כי הפצת מכתב כזה עוד בטרם הגיע לידיעתו של מהנדס המועצה היא התנהלות לא סבירה ולא מידתית, וכי נעשה שימוש לא ראוי בעמוד הפייסבוק של המועצה, וביקשה את תגובתו לממצאים. בעקבות הפנייה הודיעו באי כוחו של ראש המועצה כי הם אינם רואים פגם בפרסום המכתב, אך לאור הערות הנציבות הסירה המועצה את המכתב מהדף.

62 המועצה האזורית אל-בטוף לא נכללה ברשויות שנבדקו אולם המידע בדוח מתבסס על בירור תלונה של מהנדס המועצה בנציבות תלונות הציבור.

עיריית ירושלים: ביום 22.7.19 פרסמה עיריית ירושלים את הפוסט שלהלן בעמוד הפייסבוק שלה:

תמונה 3: פוסט שפרסמה העירייה ב- 22.7.19



בפוסט זה שיתפה העירייה סרטון המקדם שימוש ביישומון פרטי (שפותח על ידי גורמים פרטיים), שדרכו ניתן לרכוש בתשלום סוירים במקומות שונים בעולם, לרבות בשוק מחנה יהודה בירושלים.

במהלך הביקורת מסרה העירייה כי הם בחרו לפרסם את הפוסט מאחר שפרסום המקדם ביקורים בשוק מחנה יהודה מועיל לעיר וגם לבעלי עסקים אחרים בעיר.

הגם שמטרת העירייה לקידום תיירות ובעלי עסקים חיובית, בבואה לפרסם גורם עסקי פרטי כדי לקדם דרכו את התיירות בעיר עליה לבצע באופן שוויוני את תהליך בחירת הגורמים שיקבלו חשיפה במסגרת הדף העירוני.



על הרשויות המקומיות בכלל, והגורמים האחראים לרשתות החברתיות ברשות בפרט, להיות מודעים לתחולת כללי המשפט הציבורי על פרסום התכנים שהם מעלים לרשתות החברתיות, ולוודא שבפרסום אין משום פגיעה שלא כדין בזכויות כגון הזכות לשוויון, הזכות לפרטיות וזכויות יוצרים.

2. היועצות עם היועץ המשפטי של הרשות בכל הנוגע לכללי הפרסום

חוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי), התשל"ו-1975, קובע כי יועץ משפטי יעניק ייעוץ משפטי, בין היתר לראש הרשות ולעובדי הרשות, בכל עניין הדרוש למילוי תפקידי הרשות לפי כל דין.

הבדיקה ברשויות שנבדקו העלתה שמלבד המועצה המקומית קצרין שום רשות לא פנתה לקבלת חוות דעת מיועצה המשפטי בנוגע לתכני הפרסום ברשתות החברתיות שלגביהם התעוררו שאלות משפטיות, לרבות בדוגמאות לעיל, או בדבר כל נושא אחר הנוגע לשימוש הרשות ברשתות החברתיות.

מוצע כי היועצים המשפטיים ברשויות יפעלו לגיבוש הנחיות מתאימות המבהירות את האסור והמוותר ואת הדילמות החוקיות הקיימות בהקשר זה, ולהפצתן לגורמים המאשרים את התכנים המפורסמים ברשתות חברתיות, כדי למנוע מצבים כאמור. כמו כן מומלץ שהרשויות המקומיות והאחראים לתכנים המועלים ברשתות החברתיות יפנו ליועציהם המשפטיים לקבלת חוות דעתם בסוגיות ודילמות העולות בפרסום.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי האחראים לניהול הרשתות החברתיות בעירייה פונים באופן תדיר ללשכת היועץ המשפטי בשאלות משפטיות הקשורות לתכני הפרסום (כגון פוסטים ותגובות), אולם בשל הדינמיות והמיידיות המתחייבים בקשר להפעלת רשתות חברתיות, הפניות וחוות הדעת פעמים רבות אינן עולות על הכתב. המועצה האזורית עמק יזרעאל מסרה בתשובתה כי היא מתייעצת במקרים הנדרשים עם היועץ המשפטי של המועצה.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה מאפריל 2020 מסרו עיריית בית שמש ועיריית עראבה כי יפנו לקבל חוות דעת מהיועץ המשפטי שלהן בנוגע לדילמות העולות בהקשר לתוכני הפרסום ברשתות החברתיות.



3. הנגשת השימוש ברשתות החברתיות

לסוגיית הנגשת השימוש ברשתות החברתיות יש כמה היבטים, והביקורת התמקדה בשניים מהם: במקרים שהפרסום נעשה רק ברשתות החברתיות - אם הוא מונגש גם לציבור שאין לו חשבון ברשתות החברתיות, ואם הרשתות החברתיות מונגשות לבעלי מוגבלויות.

א. פרסום בלעדי ברשתות החברתיות:

הרשתות החברתיות משמשות עבור הרשויות המקומיות כלי נוח וזול לשימוש, להעברת מסרים ומידע לציבור וליצירת אינטראקציה עימו. עם זאת, על הרשות לזכור כי לא כל תושביה משתמשים ברשתות החברתיות, ולעיתים שימוש בלעדי בהן עלול לגרום לפגיעה, בעיקר בקרב אלו המתקשים להשתמש באמצעים דיגיטליים או אלו שממניעים אידיאולוגיים אינם משתמשים ברשתות החברתיות, כדוגמת הציבור החרדי.

הרשויות שנבדקו מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הפרסום ברשת החברתית נעשה תמיד בנוסף לפרסום בשאר הפלטפורמות, כגון אתר המרשתת של הרשות, פרסומים במדיה המסורתית ועוד. עיריית טבריה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי היא מפרסמת בעיתונות הכתובה רק את מה שהיא חייבת לפרסם על פי חוק. שאר הפרסומים נעשים רק במדיה דיגיטלית - באתר המרשתת או בעמוד הפייסבוק של העירייה. העירייה הבהירה כי הדבר נעשה מטעמי חיסכון בעלויות לנוכח הגירעון העמוק שבו היא שקועה.

סוגיה זו של פרסום בלעדי או מתן שירותים לציבור באמצעות הרשתות החברתיות בלבד טרם הוסדרה בדין. באוקטובר 2019 פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים"⁶³ (להלן - הנחיית היועץ). הנחיית היועץ מתייחסת, בין היתר, למקרים שבהם נקבע כי צריכת שירות כלשהו תתבצע רק באופן דיגיטלי. כפי שצוין בהנחיית היועץ "קביעת ערוץ דיגיטלי כערוץ יחיד היא נושא מורכב, שמעלה שאלות כבדות משקל בדבר סבירות קביעה זו". עוד נקבע שהשיקול המרכזי שעל בסיסו ייקבע אם החלת הסדר כערוץ דיגיטלי יחיד היא סבירה, הוא השאלה אם ההסדר נוגע לאוכלוסיות העלולות להתקשות בשימוש באמצעים דיגיטליים"⁶⁴.

הנחיית היועץ מתייחסת למשרדי הממשלה המבקשים לגבש הסדרים דיגיטליים, אך ניתן ללמוד ממנה גם על השיקולים שהרשויות נדרשות לשקול

63 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 1.2500 "כללים מנחים לגיבוש הסדרים דיגיטליים", 10.10.19.

64 להתקשות במובן שאין להן יכולות, ידע או אמצעים לעשות שימוש באמצעים דיגיטליים באופן עצמאי.

בבואן לבצע מהלך של פרסום, מתן שירות או שיתוף ציבור באופן בלעדי באמצעות הרשתות החברתיות. כאשר מדובר בפרסום שנועד לכלל הציבור (או לכלל תושבי הרשות) מצופה מהרשות להביא בחשבון שיש בציבור אוכלוסיות המתקשות מסיבות שונות להשתמש באמצעים דיגיטליים, וכאלה שאינן עוקבות אחרי הרשות ברשתות החברתיות, ולכן ביצוע הפעולה באופן בלעדי ברשתות החברתיות ימנע מאוכלוסיות אלו את האפשרות להיחשף לפרסום, להנות מהשירות או להשפיע על מדיניות הרשות. פעולה כזו עלולה לגרום לפגיעה בשוויון ולהדרה של אוכלוסיות ממהלכים של הרשות המקומית.

יצוין כי ככלל, פרסומים למיניהם יופיעו בעדכון השוטף (news feed) של העוקבים אחר הדף, בהתאם למדיניות שקובעת פייסבוק, שאינה מפורסמת לציבור, לרבות לבעלי הדפים⁶⁵. כך לדוגמה, כאשר רשות מקומית מפרסמת פוסט (למעט פרסום מקודם בתשלום), אין באפשרותה לדעת כמה מעוקביה יהיו חשופים לתוכנו.

הגם שבפרסום "הירוק" באמצעות הרשתות החברתיות גלום יתרון של שמירה על איכות הסביבה, ופוטנציאל חיסכון ניכר במשאבי הפרסום ובעלויות הכספיות למול דרכי הפרסום המסורתיות, על הרשות לשקול גם שיקולי הנגשה לאוכלוסייה שאינה משתמשת ברשתות החברתיות, ואת הצורך שפרסומיה, שירותיה ופעולותיה יגיעו לידיעת אוכלוסייה זו בדרכים אחרות.

ב. הנגשת הרשתות החברתיות לאנשים עם מוגבלות

לאנשים עם מוגבלות זכות להשתתפות מלאה ושוויונית בכל תחומי החיים, לרבות בעולם הדיגיטלי⁶⁶.

בתקנה 35 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות הנגישות) נקבעה החובה על גופים ציבוריים - והרשויות המקומיות בתוכם - להנגיש לבעלי מוגבלות את המידע שאותו הם מספקים בשירות המרשתת⁶⁷. בתקנה 135 לתקנות נקבע בס"ק

65 לעוקבים אחרי עמוד מסוים בפייסבוק יש אפשרות להגדיר כי בכל פעם שיהיה פרסום חדש הוא יופיע ראשון בעדכון השוטף שלהם, אולם גם אפשרות זו מוגבלת למספר מוגדר של עמודים.

66 מאתר המרשתת של הנציבות לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
https://www.gov.il/he/Departments/Guides/website_accessibility

67 "שירות מרשתת" - תכנים בכל תצורה (פורמט) ובכלל זה כתב (טקסט), מסמכים, תמונות או וידאו, המועברים על תשתית המרשתת והמוצגים למשתמש באמצעות אתרי מרשתת, מסמכים או יישומים (אפליקציות), שנועדו לספק למשתמש שירות ציבורי או מידע על שירות כאמור.



(ד) כי "חייב יהיה פטור מביצוע התאמת נגישות מסוימת בשירותי אינטרנט שהוא מעביר על גבי תשתית של רשת חברתית, אם תשתית זו לא מאפשרת את ביצועה". כלומר, לגבי שירות או מידע שרשות מקומית מספקת ברשת החברתית שלה, עליה לבצע את התאמות הנגישות בהתאם לאפשרויות שנותנת הפלטפורמה הרלוונטית.

יצוין כי בארצות הברית יש הנחיות מפורשות להנגשת מידע ברשתות החברתיות מטעם הממשל הפדרלי (Digital.gov)⁶⁸. נוסף על הנחיות אלה יש הנחיות ועצות כלליות⁶⁹ וכן הנחיות פרטניות לסוגים שונים של רשתות חברתיות כגון פייסבוק, טוויטר, אינסטגרם, יוטיוב וסנפצ'אט, ובכל ההנחיות הללו יש קישורים ישירים להנחיות המפורשות של כל רשת חברתית בנושא הנגישות⁷⁰.

נמצא שהרשויות שנבדקו לא פעלו למילוי חובתן על פי תקנות הנגישות ולא הנגישו את התכנים ברשתות החברתיות שלהן בהתאם לאפשרויות הרלוונטיות של כל פלטפורמה. כך לדוגמה, פייסבוק מאפשרת מתן חלופה טקסטואלית לתמונות וכן מאפשרת הוספת תרגום לסרטונים.

על הרשויות המקומיות לפעול להטמעת תקנות הנגישות ברשתות החברתיות שבהן הן פעילות, בהתאם לאפשרויות שנותנת הפלטפורמה הרלוונטית, כך שיתאפשר לבעלי מוגבלויות לקבל מידע ושירות באמצעות הרשתות החברתיות באופן דומה ככל האפשר לכלל הציבור.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה לנושא נגישות הרשתות החברתיות ותפעל להטמעת התקנות בעניין.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת בעניין וכי מלבד המידע הנגיש באתר האינטרנט של העירייה היא עושה מאמץ להנגיש גם את התכנים המועברים ברשתות החברתיות.

68 Federal Social Media Accessibility Toolkit Hackpad, <https://digital.gov/resources/federal-social-media-accessibility-toolkit-hackpad>

69 הנוגעות לנגישות בכלל ולא דווקא לנגישות עם מוגבלות - כגון שימוש בשפה בהירה ופשוטה, כתיבת פרטי קשר במקום ברור וכיו"ב.

70 https://www.facebook.com/pg/accessibility/about/?ref=page_internal - קישור לנגישות של פייסבוק, <https://help.twitter.com/en/using-twitter/picture-descriptions> - קישור לנגישות של טוויטר.

עיריית עראבה מסרה בתשובתה כי היא עומדת להתקשר עם ספק חיצוני שיהיה אחראי לניהול התוכן של הרשתות החברתיות של העירייה וכי לאחר שייבחר ספק כאמור, העירייה תבחן כיצד להנגיש את הרשתות החברתיות שלה.

המועצה המקומית קצרין מסרה בתשובתה כי בפברואר 2020 עלה לאוויר אתר האינטרנט החדש והנגיש שלה, וכל מידע המפורסם בדפי הפייסבוק של המועצה יפורסם גם באתר, העומד כאמור בתקני הנגישות.

על פי תקנות הנגישות יש להנגיש את הרשתות החברתיות בהתאם למה שמתאפשר בהן. עוד יצוין, כי ציבור המשתמשים ברשתות החברתיות אינו בהכרח זהה לציבור המשתמשים באתר האינטרנט של הרשות המקומית, ומכאן החשיבות הרבה בהנגשת הרשתות החברתיות של הרשות כאמור.

4. קידום תוכן בתשלום ברשתות החברתיות

להבדיל משרדי הממשלה, שבהם הפרסום הממומן מתבצע במרוכז באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית (להלן - לפ"מ)⁷¹, רשויות מקומיות אחראיות לקדם באופן עצמאי פרסומים בתשלום, לרבות ברשתות החברתיות.

רשתות חברתיות מאפשרות למשתמשים בהן לקדם תכנים בתשלום (פרסום ממומן/קמפיין), בתמורה לכך שהפרסומים יגיעו למספר רב יותר של משתמשים. בכך הפרסום הממומן שונה מהפרסום ה"אורגני" ברשת החברתית - שאינו כרוך בתשלום, ולפיכך לרשות אין שליטה על כמות המשתמשים הנחשפים אליו.

במסגרת פרסום ממומן, הרשתות החברתיות מאפשרות לבעלי תפקידים שונים בדף להגדיר קהל יעד שאליו ייועד פרסום ספציפי (targeting).

קהל היעד יכול להיות מאופיין לפי אמות מידה המוגדרות בפלטפורמה - דוגמת טווח גילים, מגדר, מקום יישוב, תחומי עניין, קהלים דומים וכיוצא באלה - או לפי רשימות של קבוצות שהרשות יוצרת ומגדירה בעצמה, ובמקרה כזה היא מעבירה לפלטפורמה רשימת כתובות דואר אלקטרוני של אנשים שבחשבונותיהם היא מבקשת שהתכנים יפורסמו (בעניין זה ראו להלן בהמשך "קביעת אמות המידה לפרסום ממומן").

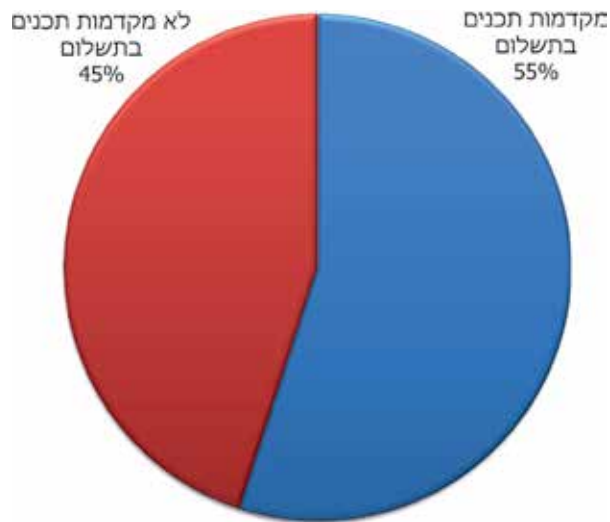
71 לשכת הפרסום הממשלתית המעניקה שירותי פרסום למשרדי הממשלה ולגופים ציבוריים. שירותיה כוללים את כל שלבי מסע הפרסום, לרבות עריכת סקרים ומחקרי שוק, קריאייטיב, תכנון, רכישת שטחי פרסום והפקת תשדירי רדיו. לפ"מ פועלת בעניין הזה על פי הוראת תכ"מ (תקנון כספים ומשק) בנושא - הוראה מס' 15.3.02 מיום 11.6.2018.



בתכנים המקודמים בתשלום מצוין על גבי הפרסום כי הוא ממומן, כחלק ממדיניות השקיפות של הפלטפורמות.

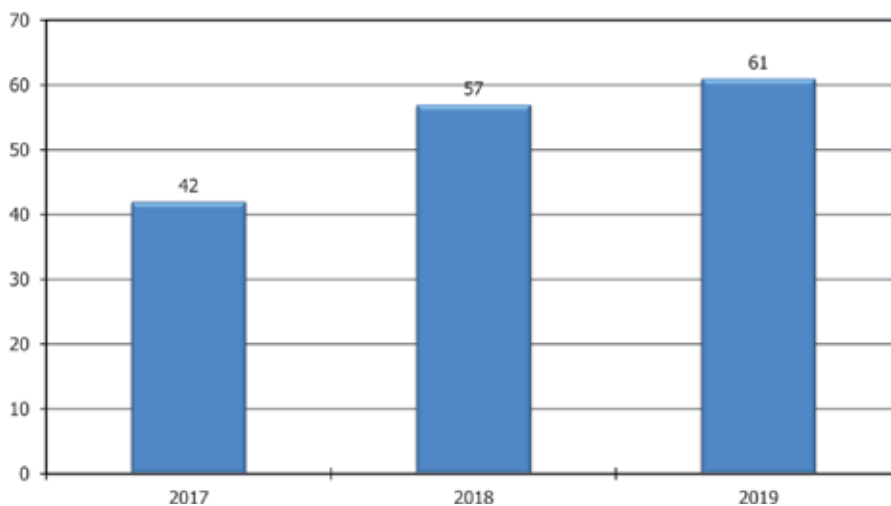
ממצאים העולים מהשאלונים: בשאלון נכללו שתי שאלות בנושא - האם הרשות מקדמת תכנים בתשלום בפייסבוק (כן או לא)⁷² ואם כן, בכמה הסתכמו התשלומים לעניין זה בשנים 2017-2019. להלן הממצאים:

תרשים 11: שיעור הרשויות שקידמו תכנים בתשלום, 2017 - 2019



72 155 רשויות ענו לשאלה זו, מתוכן 86 רשויות השיבו בחיוב ו-69 השיבו בשלילה. השאלה התייחסה למועד מילוי השאלון.

תרשים 12: מספר הרשויות שקידמו תכנים בתשלום בפייסבוק, 2017 - 2019

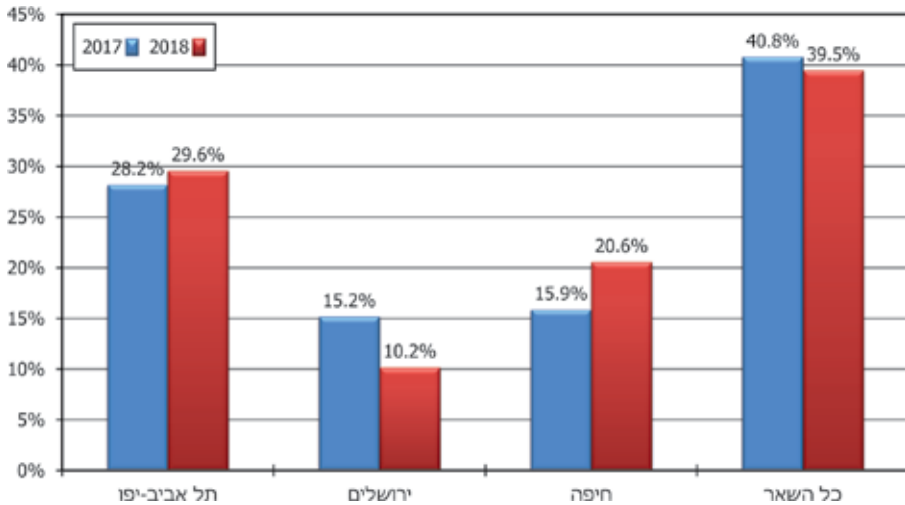


מהשאלונים עלה כי שיעור הרשויות המקדמות תכנים בתשלום עולה על אלה שאינן עושות זאת, וכי ישנה מגמת עלייה במספר הרשויות המקדמות תכנים בתשלום בשנים האחרונות⁷³.

עוד עלה מהשאלונים, כי סך ההוצאה לקידום תכנים בתשלום ברשתות החברתיות שעליה דיווחו כל הרשויות שהשיבו, עמד בשנת 2017 על כ-2 מיליון ש"ח, ובשנת 2018 עמד על כ-3 מיליון ש"ח. להלן התפלגות סך ההוצאות על קידום ממומן, כפי שעלה מהנתונים:

73 מלשכת הפרסום הממשלתית נמסר למשרד מבקר המדינה כי ההוצאה על הפרסום הדיגיטלי בשנים האחרונות במגמת עלייה, והיא מגיעה לכדי 50% מההוצאה על הפרסום הכולל של לפ"מ.

תרשים 13: התפלגות הוצאות רשויות נבחרות על קידום תכנים בתשלום 2017 - 2018



נתוני התפלגות ההוצאות לפי רשויות מצביעים על כך שכ-60% מההוצאה על קידום פרסום בתשלום נעשית ברשויות הגדולות (ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה).

ממצאים ברשויות שנבדקו: בשנים 2017-2018 עיריות ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, רמת גן, קריית גת, עראבה וטבריה, המועצה המקומית פרס חנה-כרכור והמועצה האזורית עמק יזרעאל, קידמו תכנים בתשלום. עיריית בית שמש והמועצה המקומית קצרין, לא קידמו תכנים בתשלום.

קביעת אמות המידה לפרסום ממומן

הזכות לשוויון הוכרה בשיטתנו המשפטית כבר מראשית ימי המדינה כזכות חוקתית מן המעלה הראשונה, והיא מחייבת את הרשות הציבורית לתת יחס שווה לבני אדם, אלא אם קיים ביניהם שוני רלוונטי המחייב התייחסות שונה⁷⁴. לצד הזכות החוקתית, ישנם דברי חקיקה ספציפיים המעגנים את הזכות לשוויון, כגון חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, שבו נקבע בסעיף 2 איסור הפליה בין עובדים ודורשי עבודה, מחמת, בין היתר, מינם, גילם, גזעם ודתם. בסעיף 8 לאותו חוק נקבעה החובה על מעסיק שלא לפרסם מודעה בדבר הצעת עבודה שיש בה משום הפליה על פי הוראות סעיף 2; דוגמה נוספת היא חוק איסור הפליה במוצרים,

74 ראו, לדוגמה: בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט (4) 94 (1995); בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב (3) 630 (1998); בג"ץ 2911/05 אלחנתי נ' שר האוצר, פ"ד סב (4) 406 (2008).



בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, שחל גם על המדינה, ובסעיף 4 שלו נקבעה החובה שלא לפרסם מודעה שיש בה משום הפליה אסורה לפי סעיף 3 לאותו חוק.

אפשרויות הפילוח ברשתות החברתיות, ובעיקר בפייסבוק ובטוויטר, הן רבות ומגוונות (micro-targeting) ומאפשרות למקד את הפרסום, מעבר לנתונים גיאוגרפיים (דוגמת מקום מגורים) ודמוגרפיים (דוגמת מגדר וגיל), גם לפי אמות מידה של תחומי עניין (דוגמת אוהבי בעלי חיים ועד אוהבי חתולים) וקהלים דומים, המאפשרים טרגוט גם לפי אמונות ודעות על בסיס של עיבוד מידע אישי⁷⁵. על פי כללי מדיניות הפרסום של פייסבוק "אין להשתמש באפשרויות פילוח כדי להפלות כנגד משתמשים, להטריד אותם, להתגרות בהם או לזלזל בהם, או כדי לנקוט נוהלי פרסום דורסניים".

קביעת אמות מידה לקידום ממומן מאפשרת מצד אחד לרשות המקומית לבצע פרסום יעיל יותר ולהגיע לאוכלוסייה שאליה מיועד הפרסום, באופן שעשוי להביא לחיסכון במשאבים. אך מצד אחר, אפשרויות הטרגוט הספציפי עלולות לשמש עבור המפרסמים פרצה קלה ונוחה לביצוע העדפה בפרסום ופעולה הנגועה בהפליה. כך למשל, מודעת דרושים המיועדת לשני המינים, המקודמת לאחד המינים בלבד, או קידום פרסומת של אירוע תרבות המיועד לכלל הציבור, בקרב תושבי שכונות מסוימות או קהלים מסוימים עשויים, בהיעדר אבחנה רלוונטית, להיות נגועים בהפליה אסורה⁷⁶.

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בלפ"מ נמסר לצוות הביקורת כי אחד ממשרדי הממשלה ביקש מלפ"מ לטרגט מסע פרסום לאוכלוסייה החרדית בלבד, וכי בקשה זו סורבה מטעמים של הפליה. עוד נמצא שמסע פרסום של משרד אחר שנערך באמצעות לפ"מ לגיוס מאבטחים, שלפי המודעה הופנה לקהל הרחב ללא כל הגבלה, טורגט ופורסם לאוכלוסייה מצומצמת יותר, ובין היתר, רק לגברים בני 22-30.

75 ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר וד"ר גיא לוריא, חוסן דיגיטלי, תעמולת בחירות דיגיטלית - איסור השימוש במשאבי הרשות המקומית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.10.2018.

76 בשנים 2016 - 2018 הוגשו בארצות הברית חמש תביעות נגד פייסבוק בטענה שמערכות הטרגוט שלה מאפשרות למפרסמים להפלות באופן אסור. כך למשל התאפשר להסתיר מודעות מעיניהם של שחורים, היספאנים או קהלים אחרים שאינם לבנים אמריקנים. התביעה האחרונה הוגשה נגד פייסבוק בטענה שזו איפשרה למעסיקים להפלות נשים בכך שאפשרה להם לפרסם משרות לעיניהם של גולשים גברים בלבד. במרץ 2019 הגיעה פייסבוק להסדר פשרה בכל התביעות הללו, ומעבר לפיצויים הודיעה על שינוי במערכות הטרגוט שלה בחלק מהתחומים באופן שימנע אפליה אסורה. כך לדוגמה: National fair housing alliance v. facebook Inc. (1:18-civ.2689).



נמצא כי גם עיריית תל אביב-יפו השתמשה בכלי של פייסבוק להדרה אוטומטית של קהלים באמצעות טרגוט לפי תחומי עניין שלהם. כך למשל הודרו קהלים שהתעניינו בנושאים כגון: Gaza strip, BBC Arabic, Sky news arabia כמפורט בתצלום שלהלן:

תמונה 4: רשימת תחומי עניין של משתמשים שהוחרגו מהטרגוט

Detailed Targeting ⓘ

Exclude:

- Interests: United Arab Emirates dirham, Gaza Strip, Abu Dhabi Islamic Bank, Palestinian Central Bureau of Statistics, The Electronic Intifada, Islamic Development Bank, United Arab Emirates, Gaza-Egypt border, Egyptian Arabic, Arab News, Palestine national football team, Arabic pop music, State of Palestine, Wafa, Ghazal, Al Arabiya, East Jerusalem, Palestine Polytechnic University, BBC Arabic Television, Palestine, Islam Itu Indah, Arab Bank, Gaza TV News, Falastin Street, Arab League, Palestine News, BBC Arabic, Arab Idol, Air Arabia, MSN Arabia, Sky News Arabia, CNN Arabic, MyTV (Arabic) or BBC Arabic Talking Point

מוצע כי עיריית תל אביב-יפו תבחן אם עלול להיווצר מצב של הדרת קהלים מסוימים מפרסום, בעיקר לנוכח העובדה שחלק לא מבוטל מאוכלוסיית תל אביב-יפו נמנה עם המגזר הערבי.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי העיקרון המנחה בפרסום ממומן הוא חשיפה המרבית לקהלי היעד וכי השימוש בהדרה אוטומטית, שאינו שכוח, כלל אינו מכוון להדיר אוכלוסיות או מגזרים מקרב תושבי העיר, אלא נועד לצמצם חשיפה לגורמים אנטי-ישראליים. העירייה ציינה כי בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה, תיבחן הרשימה ששימשה את משרד הפרסום על בסיס ניסיון וידע מקצועי, בין היתר בשים לב למבחן התוצאה של הגעה מרבית לקהלי היעד.

נמצא כי בעיריית חיפה קידמו ביולי 2019 פוסט המפרסם הופעה של להקה מסוימת בעלות של 20 ש"ח לכרטיס. בין אמות המידה לטרגוט למודעה נכלל גם גיל, 16 עד 43. לשאלתנו מדוע נבחרה דווקא אמת המידה הזו, הובהר לנציגי משרד מבקר המדינה כי מדובר בלהקה הפונה לקהל צעיר יחסית, והם ביקשו להפנות את הפרסום לקהל הרלוונטי, וכי הפרסום הממוקד נעשה נוסף על פרסום המודעה לכלל הציבור באתר המרשתת של הרשות.

השימוש בקריטריון הגיל לקביעת אוכלוסיית היעד לטרגוט עשוי להעלות טענה לאפליה בפרסום כלפי קהלים בוגרים יותר או צעירים יותר, שהפרסום עשוי להיות רלוונטי גם עבורם.



על הרשויות המקומיות לוודא שבד בבד עם ביצוע טרגוט וקביעת אמות המידה לפרסום ממומן ברשת החברתית לצורך ייעול הפרסום, לא מתבצעות פעולות העלולות להפלות קהלים שהפרסום רלוונטי גם להם. מוצע שמשדר המשפטים יידרש לסוגיה זו על כלל היבטיה.

עיריית עראבה מסרה בתשובתה כי במסגרת הכנת נהלים והנחיות לשימוש ברשתות החברתיות על ידי היועץ המשפטי של העירייה היא תקבע גם אמות מידה לפרסום ממומן.

איסוף מידע אישי הטומן בחובו אפשרות לפגיעה בפרטיות

בסעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות נקבע כי שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה, הוא פגיעה בפרטיות. סעיף 16 לחוק הגנת הפרטיות מחיל חובת סודיות על אדם שמידע מתוך מאגר מידע הגיע אליו כעובד, כמנהל או כמחזיק של מאגר המידע, אלא לצורך ביצוע עבודתו או לצרכים אחרים כמפורט בסעיף. הפרת הוראות אלה עשויה להיחשב גם עבירה פלילית.

השימוש ברשתות החברתיות מאפשר לרשות לקבל מידע אישי על אודות המשתמשים, ובאופן טבעי נוצרים אצלה, כמי שמפעילה חשבון ציבורי, מאגרי מידע שונים, כגון קהל העוקבים אחר החשבון והמידע העולה ממנו. נוסף על כך, יש כיום גורמים פרטיים המתמחים בניטור השיח ברשתות החברתיות, בכריית מידע אישי ואיסופו, וביצירת מאגרים ופרופילים על אודות אנשים. מדובר ככלל באיסוף מידע שהוא לכאורה פומבי, אם כי הדבר דורש ידע והתמחות מקצועית ומשאבים רבים. העברת מידע רב כזה לידי מכוונות לומדות המעבדות אותו לכדי פרופילים אישיותיים, פסיכולוגיים והתנהגותיים מדויקים לצורך השפעה על בחירה, כפי שמתרחש ברשתות החברתיות, מעניקה למי שמחזיק במידע כוח רב⁷⁷.

בידי הרשויות המקומיות מידע רב על תושביהן, בין היתר ממחלקות הארנונה (כתובת וגודל הנכס), החינוך (מספר וגיל הילדים, מצב משפחתי), הרווחה (מצב כלכלי), הנדסה (עבירות בנייה). כאשר הרשות בוחרת להצליב את המידע שיש ברשותה על תושביה עם המידע הקיים ברשתות החברתיות, מתאפשר לה לטרגט באופן מדויק עוד יותר ברשתות החברתיות. לכן, איסוף המידע והשימוש בו על ידי הרשות המקומית ונבחריה צריך להיעשות בהתאם לדין ובזהירות הנדרשת.

כך למשל, רשות שיצרה קהל יעד לטרגוט, בין השאר באמצעות שימוש במידע

77 ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, ישראל צריכה חוק חדש שיגן על הפרטיות של כולנו, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.8.2019.



שברשותה, צריכה לעשות זאת רק אם ניתנה לה הסכמה מפורשת לשימוש במידע. מהביקורת עלה, לדוגמה, שעיריות ירושלים וחיפה טרגטו מודעות בפייסבוק לקהלים מסוימים שהן יצרו באמצעות מידע שקיבלו:

עיריית ירושלים השתמשה במידע שרצי המרתון בעיר מסרו לה מרצונם, לצורך קבלת מודעות בנוגע למרתונים עתידיים. עיריית חיפה השתמשה במידע של מי שנרשם ל"מינהלת הורים" לצורך טרגוט מודעות בפייסבוק המיועדות לקהל ההורים. במקרה אחר, העירייה יצרה קהל שהתעניין בקמפיין invent - חלל יזמות עירוני, וביקשה לטרגט להם ולאנשים הדומים להם (lookalike) מודעות בתחום.

במקרים המתוארים, אנשים שהגיעו לאירוע של הרשות הסכימו למסור את פרטיהם לצורך קבלה עתידית של מודעות בנושא מסוים. גם אם ההסכמה האמורה מאפשרת בפועל לרשויות המקומיות להעביר את המידע שברשותן לחברות המפעילות את הרשתות החברתיות, הרי שמדובר בהעברת מידע על הציבור, שנמצא בידי הרשות הציבורית, לגורמים פרטיים כאמור, שהם רשאים על פי תנאי השימוש שלהם לאסוף, לעבד ולהשתמש במידע זה לצורכיהם. מומלץ אפוא שהמאסדרים - הרשות להגנת הפרטיות ומחלקת ייעוץ וחקיקה - יתנו את דעתם לסוגיה ולהשלכותיה.

הרשות להגנת הפרטיות מסרה בתשובותיה כי לפי הוראות חוק הגנת הפרטיות אסור להעביר מידע על אודות אדם ללא הסכמתו ובלי שיש לכך הסמכה בחוק. הסכמת התושב צריכה להיות מודעת ולהתייחס גם לסיכונים הנובעים מהשימושים של הרשת החברתית. במקרים של פער ביחסים בין הצדדים, עמדת הרשות הברורה היא שהסכמה של נושא המידע (התושב) אינה מספיקה, והפעולה של הגוף הציבורי צריכה להיות מידתית.

שמירת מידע

חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק הארכיונים), קובע את המסגרת המשפטית והמינהלית לטיפול בחומר ארכיוני של משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. בסעיף 4(א) לחוק הארכיונים נקבע כי בארכיון המדינה⁷⁸ יופקד, בין היתר, כל חומר ארכיוני של רשות מקומית שלא נדרש להשתמש בו עוד ושלא ניתן לבערו לפי התקנות⁷⁹, או שאין בדעתה של הרשות המקומית לבערו, אף שניתן לבערו לפי

78 ארכיון המדינה נוסד בשנת 1949, והוא הארכיון ההיסטורי של מדינת ישראל. מכוח סמכויות שהוקנו לארכיון המדינה בחוק הארכיונים כגורם האחראי לתחום, הוא בעל סמכות לפקח על הרשויות המקומיות ולהדריך בכל הקשור לניהול רשומות ולטיפול בחומר ארכיוני.

79 תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986.

התקנות. בפועל, עוד משנות השישים של המאה הקודמת, הרשויות המקומיות אינן מפקדות חומר בארכיון המדינה, אלא עליהן לנהל ארכיונים בתחומן⁸⁰. חומר ארכיוני מוגדר בסעיף 1 לחוק הארכיונים כ"כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום סרט, תקליט וכיוצא באלה" המצוי בין היתר ברשותה של רשות מקומית, להוציא חומר שאין לו ערך של מקור או שמצוי בכל מקום, ושיש בו עניין לחקר העבר, העם, המדינה או החברה.

מכאן עולה שלכאורה גם תכנים שהרשויות המקומיות מפרסמות ברשתות החברתיות עשויים להיות בגדר החומרים שהרשויות נדרשות לשמור על פי חוק הארכיונים והתקנות שנקבעו לפיו.

הרשתות החברתיות מופעלות על ידי חברות פרטיות, שעליהן לא מוטלת כל חובה על פי דין לשמור את התכנים המפורסמים באמצעותן, והאפשרות של המשתמשים לשמור או לקבל העתק של תכנים שכבר פרסמו דרכן אינה פשוטה⁸¹. מעבר לכך, החברות יכולות לכאורה להחליט ביום מן הימים להפסיק את פעילות הרשויות המקומיות המתנהלת באמצעותן, או לסגור את הפלטפורמה - ובכך תימנע גישתן לכל החומרים שפורסמו על ידן ברשתות החברתיות.

ברשויות המקומיות שנבדקו לא מצאנו שיש מודעות לצורך לשמור את התכנים שהן מפרסמות על פי דין. גם במקומות שבהם נשמרים התכנים המפורסמים בתיקיות ממוחשבות - לדוגמה בעיריית קריית גת - לא נשמרות גם התגובות לפרסומים, ההודעות הפרטיות וההתייחסויות לתכנים. גם במועצה האזורית עמק יזרעאל נשמרים בעמוד הרשות הפרסומים שתוכנם קשור למועצה, אולם לא בשיתופים כגוף שלישי.

ראוי שארכיון המדינה והרשם למאגרי מידע במשרד המשפטים יתנו את דעתם לכך שברשתות החברתיות עשויים להצטבר חומרים ארכיוניים של הרשויות המקומיות, שישקלו כיצד לפעול כדי שאותם חומרים יישמרו כנדרש, וינחו את הרשויות בנושא זה.

80 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, "ניהול רשומות אלקטרוניות ורשומות נייר ברשויות מקומיות", עמ' 359-410.

81 למשל אם משתמש מבקש לשמור אצלו סרטון הנמצא בפייסבוק שאין לו העתק שלו, נדרש לעיתים שימוש באפליקציה או באתר ייעודי כדי להוריד העתק של הסרטון, ואין פעולה פשוטה המאפשרת זאת על ידי הפלטפורמה. דוגמה נוספת היא במקרה שהפלטפורמה סגרה למשתמש את החשבון - ראו תביעה בעניין זה שמתנהלת בימים אלו כנגד פייסבוק (ת.א 38104-05-18 חצרוני נ' פייסבוק), שבה טוען התובע, בין היתר, כי משסגרה פייסבוק את חשבונו אין לו כבר גישה לתכנים שהוא פרסם שהיו בבעלותו ואין לו העתק מהם, ובכך יש לדבריו פגיעה בזכויות היוצרים שלו.



בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 מסר ארכיון המדינה כי הוא מעולם לא עסק בסוגיית "לכידת מידע ממשלתי - מקצועי" אשר מתפרסם ברשתות החברתיות. עם זאת הוא יבחן את הסוגיה, ובהתאם לתוצאות הבחינה הוא יגבש הנחיות לרשויות המקומיות ולמוסדות המדינה.

מומלץ שהרשויות המקומיות יבחנו עדכון נהליהן כך שיתייחסו גם לכל הנוגע לשמירת החומרים הארכיוניים שאותם הן מפרסמות ברשתות החברתיות.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת ותבחן את נהליה בהתאם. המועצה המקומית **קצרין** מסרה אף היא בתשובתה כי תבחן את נושא שמירת התכנים ברשתות החברתיות ותפעל בהתאם לחוק ולתקנות.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה כי פוסטים ותגובות המתפרסמים ברשתות החברתיות מועברים לארכיון בשרתייהן של הפלטפורמות, בעוד שהצורפות (סרטונים, גרפיקה וכו') מועברות לארכיון במחשבי העירייה. עם זאת ציינה העירייה כי בעקבות המלצת הביקורת היא תבחן את הצורך והאפשרות לשמור בארכיון את כלל הפרסומים ברשתות החברתיות.

עיריית **עראבה** ציינה בתשובתה כי היא נמנעת מלמחוק תכנים שהיא מפרסמת ברשתות החברתיות והיא שוקדת על הכנת נהלים הנוגעים לשמירת החומרים המפורסמים ברשתות החברתיות.

המועצה המקומית **פרדס חנה-כרכור** מסרה בתשובתה כי הפוסטים שהיא מעלה לדף המועצה נשמרים בדף עצמו כברירת מחדל ואין צורך לבצע פעולה נוספת לשמירת התוכן, שכן מדובר בעלויות גבוהות ללא צורך. עיריית **קרית גת** מסרה בתשובתה כי כל התוכן שהיא מעלה לרשתות החברתיות נשמר על הפלטפורמות שעליהן הוא מועלה; התוכן ניתן לשליפה בקלות על ידי העירייה בכל עת, ומיותר להעמיס עליה את הצורך בתייעוד ושמירה של כל פרסום. כמו כן הסיכוי שהפלטפורמות לא יאפשרו גישה לתכנים הוא קטן. עוד ציינה העירייה כי מרבית הפרסומים מועברים באמצעים אחרים שתיעודם מצוי בידי העירייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית **בית שמש** כי כל החומרים המפורסמים על ידה נשמרים ברשתות החברתיות. עם זאת, היא תבדוק ותפעל להוצאת נוהל תיעוד של פרסומים ברשתות החברתיות.

על הרשויות המקומיות להביא בחשבון את האפשרות שהפלטפורמות יחליטו למנוע מהן את הגישה לדף שלהן או למחוק תכנים ממנו, בהתאם לתנאי השימוש שלהן, וכי במקרה זה לא תהיה להן גישה לחומרים אלו; לפיכך עליהן לבחון את נושא שמירת התוכן באופן עצמאי.

תוכן שהציבור מעלה לרשתות החברתיות

ייחודה של הרשת החברתית - להבדיל למשל מאתר מרשתת של הרשות, שהוא בבחינת "לוח מודעות" - היא באפשרות שהיא מעניקה ליצירת אינטראקציה בין הרשות לבין הציבור באמצעות החשבון. הציבור יכול להיות שותף לשיח שבחשבון במגוון דרכים: להגיב לתכנים המתפרסמים (בתגובה, בחיבוב [שליחת "לייק"], בשיתוף ובהבעת רגש), להשתתף בפעילות מטעם הרשות בחשבון, ולהתכתב עם הרשות בהודעה פרטית. בהתאם, גם הרשות יכולה להגיב באותן דרכים לתכנים שהציבור מפרסם, אם בחשבון שלה ואם במקומות אחרים ברשת החברתית.

בשנים האחרונות הפך חלק מהשיח הציבורי ברשתות החברתיות להיות קיצוני, אלים, מתלהם ובוטה. לנוכח מציאות זו הרשויות המקומיות מתמודדות עם הצורך לאזן בין חופש הביטוי וביקורת נוקבת לבין שיח מתלהם ואף ביוש (shaming), שאין בינם לבין ביקורת דבר. בהקשר זה, בפסיקת בית המשפט העליון בשנת 2013⁸², בדבר הצורך במתן מענה לפגיעה בלתי ראויה בעובד ציבור, הוא ציין ש"הדברים נכונים במיוחד בימינו, בעידן של אובדן כל רסן בשיח הציבורי בכלל וברשתות החברתיות בפרט". במקרה אחר⁸³ ציין בית המשפט העליון כי "פרסום המכיל לשון הרע ברשתות החברתיות כמו גם שיתופו על ידי משתמשים שונים עלולים להביא להכפשה של מושא הפרסום באופנים ייחודיים וחמורים ביחס לפרסומו באמצעי תקשורת מסורתיים".

כבעלת החשבון, לרשות המקומית ולמי שמנהל את החשבון עבודה עומדים כלים לניהול התוכן שהציבור מעלה אליו. הרשות יכולה למחוק תכנים, להסתירם, לחסום משתמשים ולהסיר חסימתם. כמו כן, היא יכולה לצנזר מראש ובאופן אוטומטי תגובות ופרסומים לפי מילות מפתח שהיא קובעת מראש. מבחינת הפלטפורמה, השימוש בכלים אלה נתון לשיקול דעתה הבלעדי של הרשות כבעלת החשבון. יצוין כי הרשתות החברתיות משנות מפעם לפעם את אפשרויות האינטראקציה והכלים למשתמש לפי מדיניות שהן קובעות.

כאשר מוחקים תגובה ברשת החברתית היא מוסרת באופן סופי ולא תופיע יותר,

82 רע"פ 5991/13 סגל נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 2.11.17).

83 רע"א 1239/19 שאול נ' חברת ניידלי תקשורת בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 8.1.20).



ומי שכתב אותה - וכן כל שאר המשתמשים - לא יראו אותה עוד. לעומת זאת בפעולת הסתרת תגובה, התגובה מוסיפה להיות נראית למי שהעלה אותה ולכל חבריו, אך לא לשאר המשתמשים. בשני המקרים, כשמתבצעת פעולת מחיקה או הסתרה הכותב אינו מקבל הודעה על כך.

חסימת אדם מחשבון ברשת חברתית מונעת ממנו את אפשרות התגובה או המעקב בדף של בעל החשבון. משמעות הדבר היא שהאדם אינו יכול לקחת חלק בשיח הציבורי המתנהל במרחב החשבון, והמידע החדש המתפרסם בו אינו מובא לידיעתו באופן אקטיבי. כאשר מדובר בחשבון שהמידע בו מתפרסם לכלל הציבור, כפי שקורה בחשבונות של רשויות מקומיות, המשתמש יכול עדיין להיכנס לחשבון ולראות את המידע - גם אם הוא חסום, ולכן זכותו לחופש המידע נפגעת באופן חלקי בלבד.

מאחר שלרשות יש שליטה בלעדית על התכנים שהציבור מעלה לחשבון שלה, ומאחר שהלכה למעשה מדובר במרחב בעל מאפיינים ציבוריים שאותו מנהלת הרשות הציבורית, עשויה להתלוות לכך גם אחריות משפטית. כך למשל, הרשות יכולה להימצא אחראית כלפי צדדים שלישיים בעוולות של לשון הרע, פגיעה בפרטיות או הפרה של זכויות יוצרים, בקשר לתכנים שהציבור העלה בחשבון שלה⁸⁴, במיוחד במקרים שבהם הרשות קיבלה הודעה על תכנים כאמור שהעלה מי מהציבור ולא עשתה דבר כדי להסירם.

במסגרת הביקורת נבחן האופן שבו הרשויות שנבדקו מנהלות את התכנים שהציבור מפרסם בחשבונותיהן: אם הן מוחקות או מסתירות תגובות שנכתבות על ידי מי מהציבור, אם הן חוסמות משתמשים מלהגיב בדף או מלשלוח לדף הודעות פרטיות, אם הן מצנזרות מראש לפי מילות מפתח, אם יש להן כללים או תקנון לניהול התוכן שמעלה הציבור ומה המרחב שהן מאפשרות לו להתבטא בחשבונותיהן. להלן ממצאי הבדיקה:

84 סעיפים 11 ו-15(11) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, ותחולתם על המרשתת והרשתות החברתיות בשינויים המחויבים - ראו לעניין אחריותו של מנהל קבוצה בפייסבוק לתוכן שהתפרסם בקבוצה - ת"א (שלום חי') 7685-10-16 **אבישר נ' פוטר** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.9.18); ת"א (שלום רח') 2672-09-13 **דהן נ' קמיל** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.1.16); ת"א (שלום ביש"א) 29880-08-13 **פלונית נ' קובי** (פורסם במאגר ממוחשב, 17.4.16); ערעור על פסק הדין נדחה - ע"א (מחוזי נצ') 26716-06-16 **קובי נ' פלונית** (פורסם במאגר ממוחשב, 22.9.16).

ניהול תגובות וחסיומת משתמשים ברשתות החברתיות של הרשויות

מתווה נציב תלונות הציבור

1. במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור התקבלו בשנים האחרונות תלונות רבות על חסיומת משתמשים ומחיקת תגובות ברשתות החברתיות של רשויות ציבור ונבחרי ציבור⁸⁵. מאחר שזו הייתה סוגיה תקדימית, מבקר המדינה קבע, ב"כובעו" כנציב תלונות הציבור (להלן - הנציב), את עמדתו העקרונית בסוגיה וכן מתווה לביורור תלונות כאלו⁸⁶. הנציב הביע עמדתו כי בחשבון ציבורי ברשת חברתית - וחשבון הרשות הוא כזה - נוצר מרחב ציבורי, בבחינת כיכר העיר החדשה, ובו חלה זכותו של הציבור לחופש ביטוי, ובראש ובראשונה חופש הביטוי הפוליטי והזכות לבקר את פועלו של השלטון, ועל הרשות לדאוג לפעול בו על פי כללים של שוויון - למשל במתן ביטוי לדעות שונות ומגוונות.

עם זאת, הזכות לחופש הביטוי של הציבור אינה מוחלטת, והרשות רשאית לדרוש שהשיח בחשבון שלה יתנהל בדרך מכבדת ולא יכלול למשל גידופים ודברי הסתה וגזענות.

הנציב קבע עוד כי רשות המוחקת תגובה או חוסמת אדם מלהגיב בחשבון כזה ולעקוב אחריו מבצעת מעשה של צנזורה או השתקה הפוגע בזכות לחופש הביטוי, מעשה שחלים עליו כללי המשפט הציבורי. לכן הרשות רשאית לעשות זאת רק כאשר הפגיעה היא לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש בהתאם לפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הובהר שפגיעה בחופש הביטוי שנבעה מתוך הרצון למנוע מתיחת ביקורת לא נוחה על הגוף הציבורי גם מפלה את המשתמשים על רקע השקפתם, והיא אינה בבחינת תכלית ראויה בהקשר זה.

הנציב קבע גם שעל הרשות הציבורית לפרסם בחשבון שלה ברשת החברתית תקנון בדבר אופן הטיפול בתגובות הציבור, שיעלה בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ועם מטרות החשבון, וישקף את האיזון העדין הנדרש בין הזכות לחופש הביטוי של הציבור, העניין לציבור והערך של שמירה על אותנטיות השיח המוצג לציבור, לבין הצורך למנוע פגיעה בזכויות - כגון הזכות לשם טוב, הזכות לפרטיות וכדומה. עוד נקבע, שעל התקנון לכלול צעדים מידתיים והדרגתיים שיינקטו נגד המפירים את מדיניות השימוש בדף - כגון אזהרה, מחיקת תגובה, השעיה ולבסוף חסימה, בהתאמה כמובן לאופי הביטוי המפר ולנסיבות העניין.

85 לעניין דפי הפייסבוק של ראשי רשויות, ראו להלן בפרק "השימוש של ראשי הרשויות ברשתות החברתיות".

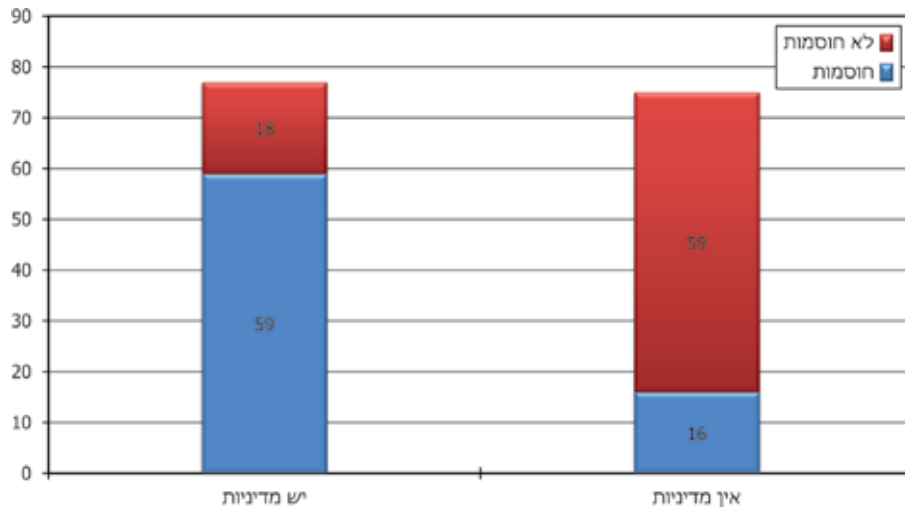
86 פורסם בדוחות 43-45 לשנים 2016-2018 של נציבות תלונות הציבור.



עוד קבע הנציב, שעל הרשות לשמור תיעוד של הנסיבות שהובילו אותה לקבלת ההחלטה על המחיקה או החסימה⁸⁷. חובת הרשות לתעד פגיעה בזכות הציבור - גם אם היא נעשית לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש - קיימת הן לצורכי ביקורת עצמית והן לצורכי ביקורת חיצונית, כמו בכל החלטה מינהלית אחרת שהיא מקבלת הפוגעת בזכות הציבור⁸⁸. יצוין כי עתירה מינהלית שהוגשה בשנת 2017 נגד ראש עיריית חדרה ועיריית חדרה על כי חסמו משתמשים בדפי הפייסבוק שלהם הסתיימה בפשרה שקיבלה תוקף של פסק דין. במסגרת הפשרה התחייבו ראש העירייה והעירייה, בין היתר, לפעול על פי הכללים שקבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ולשחרר את המשתמשים החסומים כנגד התחייבות שלהם לפעול בהתאם לתקנון⁸⁹.

2. בשאלון שנשלח לרשויות המקומיות הן נשאלו אם הן קבעו מדיניות בנוגע לחסימת תושבים או מחיקת תכנים המועלים על ידי תושבים, ואם היו מקרים שבהם מחקו תגובות או חסמו משתמשים. להלן הנתונים שעלו מתשובותיהן:

תרשים 14: מספר הרשויות החוסמות ואינן חוסמות משתמשים שיש להן מדיניות בנושא, ומספר הרשויות כאמור שאינן מדיניות בנושא



87 דוח 43 לשנת 2016 (2017) של נציבות תלונות הציבור.

88 חובת התיעוד היא נגזרת של חובת ההנמקה החלה על רשות ציבורית. ללא תיעוד מתאים תתקשה הרשות לנמק את החלטותיה לכשתידרש לעשות כן. לעניין חובת ההנמקה ראו דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי (2010) בעמ' 423.

89 עת"מ (מנהליים חי') 52592-08-17 עו"ד נ' ראש עיריית חדרה (לא פורסם, 17.5.18).



מהתשובות לשאלון המוצגות בתרשים עולה כי ל-77 רשויות⁹⁰ יש מדיניות בנוגע למחיקת תגובות ולחסימת משתמשים. 59 (כ-76%) מאותן רשויות ציינו כי הן חוסמות משתמשים ומוחקות תגובות. לעומת זאת, רק 16 (כ-21%) מ-75 הרשויות שהשיבו כי אין להן מדיניות כאמור, השיבו כי הן חוסמות משתמשים. לפי התשובות שנמסרו עולה תמונה שלפיה דווקא הרשויות שיש להן מדיניות בנושא נוהגות לחסום משתמשים ולמחקות תגובות, בפער ניכר מהרשויות שאין להן מדיניות כזו.

במסגרת הביקורת בחן צוות הביקורת אם בדפי הרשויות שנבדקו או בדפים של ראשיהן מפורסמות תגובות בלתי הולמות נגד הרשויות או ראשיהן - לרבות ביוש, גידופים, קללות, והסתה, שאינן בגדר ביקורת לגיטימית או בגדר חופש הביטוי הפוליטי. כמו כן נבחן אם הרשויות שנבדקו חוסמות משתמשים, מוחקות או מסתירות תגובות.

בחשבונות של הרשויות וראשיהן ברשתות החברתיות נמצאו דוגמאות לתגובות (שלא נמחקו או הוסתרו) כלפי ראשי הרשויות, שתוכנן אינו ראוי להעלאה על הכתב במסגרת דוח זה, ונמצאו מקרים שבהם נעשה שימוש בשפה בוטה במיוחד⁹¹.

בכל הרשויות שנבדקו, למעט בעיריית טבריה, היו בעת הבדיקה משתמשים חסומים, וכל הרשויות ציינו בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי הן נוהגות במקרים מסוימים להסתיר או למחק תגובות. עוד ציינו הרשויות כי הואיל והסתרת תגובה היא כלי המעורר פחות התנגדות מצד הציבור - שכאמור במרבית המקרים אינו מודע להסתרה כלל - הן עושות בו שימוש נרחב יותר מאשר במחיקת תגובות.

בהסתרת תגובה, להבדיל ממחיקתה, יש פגיעה גדולה יותר בזכות לחופש הביטוי וכן בזכות הטיעון, בשל העובדה שהמשתמש שפרסם אותה אינו מודע להסתרתה, שכן כאמור, מפרסם התגובה וחבריו יוסיפו לראותה ולא יהיו מודעים לכך שהיא אינה גלויה לעיניהם של כל יתר המשתמשים⁹².

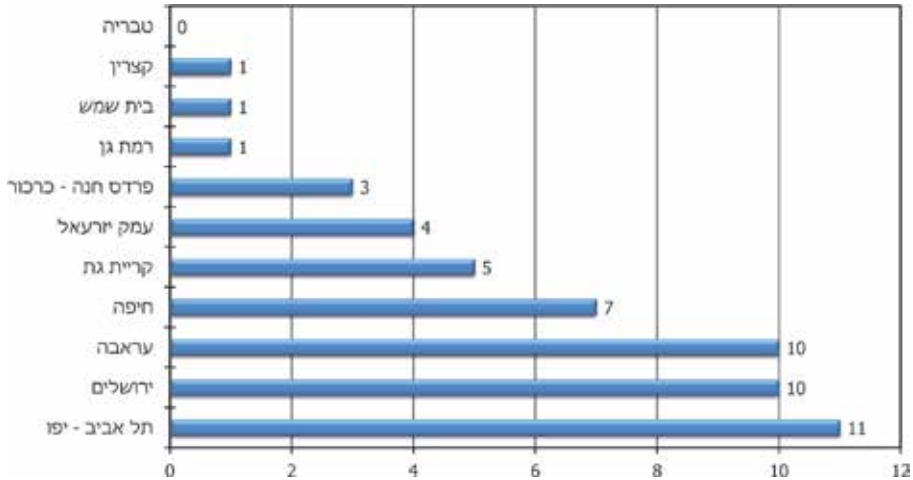
90 מתוך 152 רשויות שענו לשאלה בשאלון.

91 בשנת 2015 הקימה שרת המשפטים דאז ועדה בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס, שנועדה לגבש אמצעים להגנה על הציבור ועל נושאי משרה בשירות הציבורי מפני פעילות ופרסומים פוגעניים ומבריונות ברשת, כדי שזו תבחן את התופעות האמורות ותציע אמצעים להתמודדות איתן. יצוין כי עד כה לא יצאו המלצות רשמיות של הוועדה.

92 כמובן בהנחה שלא נמסרה הודעה למגיב.

בתרשים להלן ממצאי הבדיקה⁹³:

תרשים 15: מספר החסומים מלגלוש בדף הרשות ברשויות שנבדקו, 2018 - 2019



הביקורת העלתה כי למעט עיריית טבריה, בעת הבדיקה, בכל דפי הפייסבוק של הרשויות שנבדקו נחסמו עוקבים מדפי הרשויות.

הבדיקה העלתה כי בכל הרשויות לא נשמר תיעוד לסיבות החסימה ולזהות הגורם החוסם⁹⁴. בעיריית עראבה, עובד העירייה, כמנהל היחיד של הדף, ביצע את החסימות. לטענתו, מרבית החסומים הם משתמשים שאינם קיימים (חשבונות פיקטיביים) ולכן נחסמו. יצוין, כי בעיריית חיפה נמצא תיעוד חלקי לחמישה מקרים משנת 2016 שבהם נחסמו משתמשים מדף הרשות. עוד נמצא, כי בכל הרשויות שנבדקו יש מקרים של מחיקת תגובות או הסתרתן. בעיריית קריית גת נמצא תיעוד למקרים בודדים של מחיקת תגובות.

ראוי שהרשויות שנבדקו, יבדקו את רשימת החסומים אצלן ויוודאו אם נסיבות החסימה עדיין תקפות. במקרים שבהם הרשויות המקומיות מחליטות על חסימת משתמשים, מחיקה, או הסתרת תגובותיהם, עליהן לשמור אצלן תיעוד של נסיבות כל מקרה.

93 הבדיקה מראה רק את מספר החסומים המוחלט מהדף במועד הבדיקה. הבדיקות בדפי הרשויות נערכו במהלך הביקורת.

94 הגורם החוסם חייב להיות אחד מבעלי התפקידים (מנהל, עורך ומנחה) אולם במקרה שיש כמה בעלי תפקידים כאמור, אין אפשרות לדעת מי מהם ביצע את החסימה בפועל.



בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית **תל אביב-יפו** כי הכללים לחסימת משתמשים והסתרת תגובות הועלו על הכתב במסגרת התקנון שפורסם בפלטפורמה. עוד ציינה העירייה כי היא תבחן את החסימות שבוצעו עד כה, בין היתר בהתחשב בכך שלא נמצא להן תיעוד פרטני, ותשקול אם קיים צורך לעדכן את התקנון ולהסדיר כללים מפורטים באשר ליחס בין התקנון לבין אפשרות החסימה או ההסתרה.

עיריית **קריית גת** מסרה בתשובתה כי היא עדכנה את נוהלי חסימת המשתמשים אצלה וכי החליטה להתריע בפני המשתמשים בטרם ייחסמו, וכן כי היא תתעד את נסיבות החסימה.

המועצה האזורית **עמק יזרעאל** מסרה בתשובתה כי היא שחררה את העוקבים שלדבריה נחסמו לאחר שלא כיבדו את כללי השיח בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית **בית שמש** כי היא נוהגת במשורה בחסימת משתמשים וחסמה בעבר משתמש אחד בלבד לאחר שפרסם דברי נאצה וקללות. כמו כן העירייה ציינה כי חסמה תגובות שהכילו דברי נאצה וקללות.

עיריית **עראבה** מסרה בתשובתה כי כאשר היא מבחינה במשתמש פיקטיבי או פרובוקטיבי, היא חוסמת אותו. עוד ציינה העירייה כי היא מוחקת תגובה רק כשהיא משדרת שנאת הפרט, מילים גסות או תוכן פוגעני שאינו בגדר ביקורת עניינית לנושא.

במחיקת תגובות והסתרתן וכן בחסימת משתמשים עלולה להיות פגיעה בזכות היסוד של הציבור לחופש ביטוי, ולכן על הרשויות המקומיות לעשות בהן שימוש במשורה, על פי כללים ידועים מראש והמפורסמים לציבור - כללים העולים בקנה אחד עם אמות המידה המגדירות פגיעה בחופש הביטוי - ולהקפיד לתעד את נסיבות החסימה, ההסתרה או המחיקה. מומלץ שהרשויות המקומיות יפעלו בהתאם לאותם כללים, כך שבשיח המתנהל בחשבונותיהן ברשתות החברתיות לא יהיו תופעות של ביוש, אלימות או הסתה.

משרד המשפטים בתשובתו הנוספת ממאי 2020 ציין כי ב-2015 הוקמה ועדה ציבורית בראשות שופטת בדימוס לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור ונושאי משרה בשירות הציבורי מפני פעילות ופרסומים פוגעניים, כמו גם בריונות ברשת האינטרנט. לדברי המשרד, עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2019, טרם הגישה הוועדה את המלצותיה, וכאשר הן יוגשו הן יובאו לפני הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים. משרד המשפטים הבהיר כי כבר עתה הוא נותן את דעתו ומסייע בהתמודדות עם



פרסומים פוגעניים כלפי עובדי ציבור באינטרנט, בין היתר באמצעות המחלקה לתפקידים מיוחדים בפרקליטות המדינה האמונה על העמדה לדין על עבירות ביטוי, ובאמצעות פעילות מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה הפועלת במישור הוולונטרי מול כמה רשתות חברתיות בבקשות להסרת תכנים פוגעניים שיש בהם משום עבירות פלילית, וכן באמצעות פעילות המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה המייצגת במקרים מסוימים עובדי מדינה בתביעות לשון הרע על רקע תפקידם.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים להמשיך לקדם את הטיפול בנושא.

קיומם של תקנון או כללים לציבור

נציב תלונות הציבור עמד על הצורך ביצירת תקנון לחשבונות הרשויות המקומיות ברשתות החברתיות, לשם עיגון הכללים לניהול השיח בהם⁹⁵. פרסומו של תקנון במקום שאינו נגיש וברור למשתמשים בדף, מייתר אותו הלכה למעשה, ופוגע באפשרות של הרשות לגבות את מעשיה במקום שבו מופרים כללי השימוש שהיא עצמה קבעה.

מניתוח השאלונים וממצאי הבדיקה עלה כי יש בעניין זה שונות רבה בין הרשויות. נמצא כי לכמחצית מהרשויות⁹⁶ אין כללים לניהול הרשת החברתית והתכנים המועלים בה. 63% מהרשויות שיש להן כללים כאמור⁹⁷, ציינו כי הן מפרסמות אותם לציבור בחשבונות שלהן ברשתות החברתיות⁹⁸.

בדיקת דפי הפייסבוק של הרשויות שנבדקו העלתה את הממצאים האלה: לעיריות ירושלים⁹⁹, בית שמש ועראבה לא היו בעת הביקורת כללים או תקנון לניהול פעולות הציבור בחשבון הרשות. המועצה המקומית קצרין הוסיפה תקנון כאמור בעקבות הביקורת.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פועלה המהיר של המועצה המקומית קצרין להוספת תקנון בחשבון הרשות ברשת החברתית.

95 דוח נציבות תלונות הציבור מס' 43 לשנת 2016 (2017).

96 77 רשויות מקומיות מתוך 156 רשויות שהשיבו לשאלה.

97 50 רשויות מקומיות מתוך 79 שיש להן כללים.

98 בשאלה אומנם לא הייתה הפרדה בין כללים לניהול תוכן שמעלה הרשות לבין כללים לתוכן שמעלה הציבור. אולם מעיון בכללים שקבעו הרשויות שציינו שיש להן כללים כאמור, דובר בכללים הנוגעים לתכנים שמעלה הציבור, וכך התייחסנו לתשובות בנייתוח הנתונים.

99 לעיריית ירושלים יש קישור לכללים, אולם הקישור אינו פעיל ובפועל אין כללים מפורסמים בדף.



לעיריות **רמת גן** ו**טבריה** יש כללים או תקנון, אשר ניתן לראותם בעת שימוש בפייסבוק רק במחשב (נייח או נייד) אך לא בטלפון נייד. למשתמשים רבים ברשתות החברתיות באמצעות הטלפון הנייד אין אפוא אפשרות לראות כללים אלה והם אינם מודעים כלל לקיומם.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי היא פועלת לתיקון טכנולוגי של נושא זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה עיריית **בית שמש** כי היא תפעל להוציא הנחיות וכללים לניהול פעולות הציבור בחשבונותיה ברשתות החברתיות.

בעמודי הרשות בפייסבוק של עיריות **תל אביב-יפו**, **חיפה** ו**קריית גת**¹⁰⁰, המועצות המקומיות **פרדס חנה-כרכור** ו**קצרין** והמועצה האזורית **עמק יזרעאל**, הכללים או התקנון פורסמו אך הם אינם מופיעים מיד בכניסה אליהם¹⁰¹ ויש להניח כי רוב הציבור אינו מודע לכללים אלו, זאת להבדיל למשל מכללים הרשומים בפוסט הנעוץ באופן קבוע בראש העמוד.

100 בדף של עיריית קריית גת הכללים מפורסמים תחת לשונית ה"פתקים" (Notes), באופן שגם אינם נגישים בעת הכניסה לעמוד וגם אינם נמצאים במקום שבו בדרך כלל מפורסמים הכללים האמורים, תחת לשונית "אודות" (about).

101 יובהר כי בדרך כלל מצויים כללים או תקנונים, כמו כללי שימוש בעמוד הפייסבוק, תחת לשונית "אודות", אולם יש להניח כי רוב הציבור אינו מודע לכך, וגם אם הוא מודע הרי שאינו קורא אותם, כמו כללי שימוש במרשתת.

להלן דוגמה לתקנון וכללים שפרסמה עיריית תל אביב-יפו בעמוד הפייסבוק שלה:

תמונה 5: תקנון דף הפייסבוק של עיריית תל אביב-יפו.

About
ברוכים הבאים לעמוד הרשמי של עיריית תל-אביב-יפו! לפניות אישיות אנא פנו ל- <http://bit.ly/vnlpmx>

General Information
העמוד מנהל ע"י לשכת דובר עיריית תל אביב יפו

תקנון:
*אנא שימרו על תרבות השיח בעמוד, בדיונים עם גולשים אחרים - דבר זה אל זה בכבוד.
*אין לפרסם בעמוד תכנים מסחריים, פוגעניים, אלימים ומסיתים. תכנים מסוג זה יימחקו. המציפים תכנים מסוג זה עלולים להיחסם.
*העמוד נועד לתת שירות לתושבי תל-אביב-יפו, מענה ניתן לתושבים המזדהים בשם.
*אין להציף- אנו עושים מאמץ להגיב לכל הפניות בהקדם, פירסומים חוזרים של אותו התוכן יימחקו. משתמשים מציינים עלולים להיחסם.
* שימרו על פרטיותכם ועל פרטיותם של אחרים. בעניינים אישיים ובפרט כאשר הפניה היא בנוגע לילדים - פרטים אישיים יש לשלוח בהודעה אישית בלבד.

Government Organization

מן הראוי שעיריית ירושלים, בית שמש ועראבה יקבעו תקנון וכללי שימוש בחשבונותיהן ברשתות החברתיות ויפרסמו אותם במקום בולט בדף. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, לבחון גיבוש כללים או תקנון מומלץ כדי לסייע לרשויות וליצור מתכונת אחידה לגבי אופן ניהול התוכן של המשתמשים בחשבונות הרשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מדובר בנושא אשר ניתן לטיפול על ידי הרשות המקומית, כפי שנעשה על ידי חלק מהרשויות שנבדקו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 מסר מרכז השלטון המקומי כי הואיל ואינו גוף סטטוטורי, אין זה תפקידו להוביל ליצירת נוהל עבודה אחיד בנושא שימוש ברשתות החברתיות ברשויות המקומיות. עם זאת הוא סבור כי חיוני לכלול נציגות מטעמו בתהליך מיסוד נהלים כאמור, כדי שיוכל להביא עימו את הערך המוסף של "הכרת השטח" לצד אפיון הצרכים של הרשויות המקומיות.

סינון מראש של תכנים

הפלטפורמות מציעות למשתמשיהן כלי המאפשר סינון מראש של ביטויים, שכאשר הוא מופעל, כל תגובה המכילה אחד מביטויים אלו לא תתפרסם כלל. סינון מראש של ביטויים, שמשמעותו צנזורה ומניעה מראש של פרסומים המכילים את אותם ביטויים, אמור להיעשות רק במקרים קיצוניים המצדיקים פגיעה גסה בחופש הביטוי¹⁰².

בביקורת נמצא, כי ארבע מבין הרשויות שנבדקו - תל אביב-יפו, קצרין, עמק יזרעאל וטבריה - מצנזרות תגובות ופרסומים מראש ובאופן אוטומטי לפי מילות מפתח. זאת ועוד, בכל המקרים שבהם הוכנסו מילות מפתח לצנזור אוטומטי מראש של תגובות ופרסומים, לא היה הסבר על הסיבה להכנסת אותן מילים ועל זהות הגורם ברשות שהחליט על כך.

להלן דוגמאות למילות מפתח לסינון שהוגדרו בחשבונות עיריית טבריה, המועצה האזורית עמק יזרעאל והמועצה המקומית קצרין:

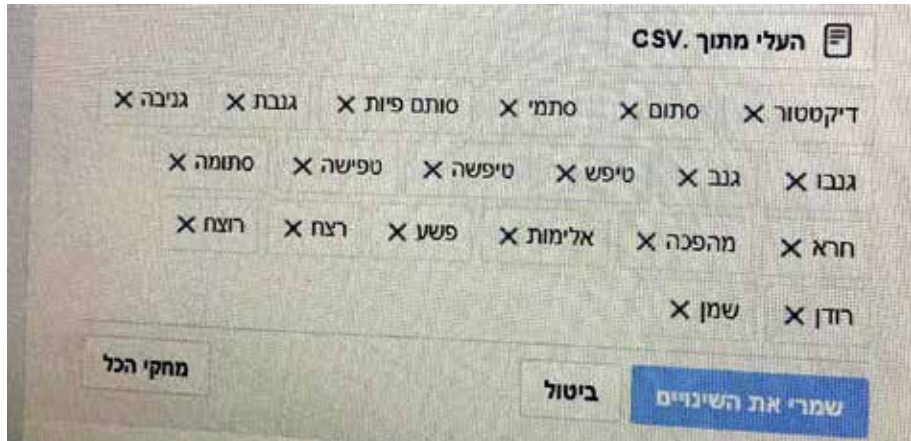
תמונה 6: מילים החסומות לפרסום מדף הפייסבוק של עיריית טבריה



The screenshot shows a moderation interface for a Facebook page. At the top, it says "חסמי פרסומים או תגובות המכילים את המילים הבאות: [?]" and "יקוח על דף". Below this is a search bar labeled "הוסיפי" with a smiley icon and a text input field containing "הוסיפי מילים או צירופי מילים שייחסמו". To the right of the search bar is a button labeled "העלי מתוך CSV". Below the search bar is a list of blocked words, each with an 'X' icon: "גנבים", "אוכלי חינם", "מושחתים", "חלאה", "אפס", "נוכל", and "מושחת". At the bottom of the list are three buttons: "מחקי הכל", "ביטול", and "שמרי את השינויים".

102 בעניין זה ראו: ע"א 214/89 אבנרי נ' שפירא, פ"ד מג(3) 840 (1989); רע"א 7069/16 טמסוט נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 11.9.16).

תמונה 8: מילים החסומות לפרסום מדף הפייסבוק של המועצה המקומית קצרין



מהדוגמאות עולה שהרשויות טבריה, עמק יזרעאל וקצרין סיננו תכנים לפי מילות מפתח שניתן להשתמש בהן בהקשרים שבהם הביטוי לדעת הרשות לא יהיה ראוי, כגון "אפס", "אוכלי חינם", "שמן", "ציונים", "גניבה", "ערבים", "פלסטין" ועוד.

עם זאת, מאחר שבמילים שצונזרו ניתן להשתמש גם בדרך לגיטימית ובהקשרים שאינם פוגעניים, ראוי שהרשויות יוודאו שהן מצנזרות תכנים לפי אמות המידה שהותוו בפסיקה לגבי סינון מראש של ביטויים.

המועצה האזורית עמק יזרעאל מסרה בתשובתה כי היא תבטל את הצנזורה האוטומטית ותתייחס לגופו של עניין לכל פרסום.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי השימוש בסינון מראש של מילים הוא מזערי (מינורי), ולאור ההמלצה תבחן העירייה את השימוש בכלי זה עם היועץ המשפטי שלה.

המועצה המקומית קצרין מסרה בתשובתה כי היא מפעילה ותמשיך להפעיל את מנגנון סינון המילים הפוגעניות. המועצה הבהירה כי כאשר מפעילים מסנן מילים, התגובה לא נמחקת אלא נמצאת בהסתר, כך שכותב התגובה וחבריו רואים את התגובה ואף יכולים להגיב עליה. מנהל הדף רואה את התגובה כמוסתר ובאפשרותו "לשחרר" את הסתרונה אם היא אינה מכפישה או מבזה. כך פותרים את טענת המבקרים כי סינון מילים עלול לפגוע בחופש הביטוי.

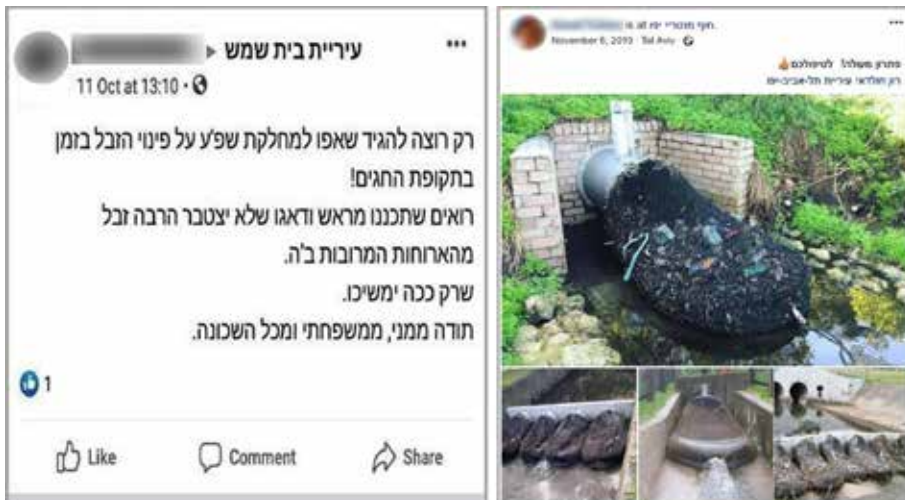
ראוי כי הרשויות המקומיות יעשו בכלי זה שימוש במשורה, ויעדיפו שימוש בכלים אחרים שהפלטפורמה מאפשרת, זאת בשל הפוטנציאל הממשי לפגיעה בחופש הביטוי בעת סינון מראש של תכנים.

בתשובת המועצה המקומית קצרין לא ניתן ביטוי לכך שכל יתר הציבור (פרט לכותב התגובה וחבריו) כלל אינו יכול לראות את התגובה שהוסתרה מראש בעת סינון מילות המפתח, ולכך שכותב התגובה עצמו כלל אינו מודע לכך שתגובתו לא פורסמה לציבור. כאמור לעיל, בהסתרת תגובות עלולה להיגרם פגיעה בזכות היסוד של הציבור לחופש ביטוי, ולכן על המועצה להימנע ככל האפשר מלעשות שימוש בכלי זה, ולנהוג על פי אמות המידה שנקבעו בפסיקה לעניין זה.

פוסטים אורחים (visitor posts)

אפשרות נוספות למעורבות הציבור בעמודי פייסבוק היא כתיבת פוסט עצמאי או העלאת תמונה או סרטון בעמוד המבוקש באמצעות "פוסטים אורחים" (visitor posts) או תיוג הרשות. מנהלי עמוד הפייסבוק הרלוונטי יכולים לקבוע בהגדרות העמוד אם לאפשר למשתמשים מבחוץ לפרסם פוסטים אורחים, או לחסום כליל אפשרות זו. מנהלי העמוד יכולים גם להגדיר שיש אפשרות לפרסם פוסטים אורחים רק לאחר שהם אישרו את תוכנם. הפוסטים האורחים יופיעו בצד של העמוד (במחשב) או שניתן לראותם באמצעות הלשונית של ה"קהילה" (community) בעמוד הפייסבוק הרלוונטי.

להלן דוגמאות לפוסטים אורחים בעמוד הפייסבוק של עיריית תל אביב-יפו ועיריית בית שמש:



תמונה מימין: פוסט שהועלה על ידי תושב לדרך הפייסבוק של עיריית תל אביב-יפו.
תמונה משמאל: פוסט שהועלה על ידי תושב לדרך הפייסבוק של עיריית בית שמש.



השימוש בפוסטים אורחים מספק מעין ערוץ הן להעלאת טענות או תלונות של המשתמשים בפני הרשות והן להעברת משובים חיוביים או רעיונות שהמשתמשים סבורים שיכולים להועיל לפעילות הרשות.

בביקורת ברשויות שנבדקו נמצא כי עיריות קריית גת וטבריה, המועצה האזורית עמק יזרעאל והמועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, כלל אינן מאפשרות העלאת פוסטים אורחים בעמוד שלהן. בעיריות תל אביב-יפו, חיפה ובית שמש יש אפשרות להעלות פוסטים אורחים אולם אותן רשויות אינן מתייחסות ואינן מגיבות אליהם - גם במקרים שהם ראויים להתייחסותן. בעיריית רמת גן יש התייחסות חלקית לפניות התושבים בפוסטים הללו ואילו עיריית ירושלים משיבה להם באופן עקבי וענייני כאשר הן מצריכות את התייחסותה. (לעניין הגשת פניות ציבור באמצעות הרשתות החברתיות ומתן מענה להן ראו התייחסות בפרק "טיפול בפניות ותלונות הציבור באמצעות הרשתות החברתיות").

מניעת האפשרות לכתוב פוסטים אורחים עלולה לרוקן מתוכנו את אחד מערוצי הקשר בין התושבים לרשות המקומית באמצעות הרשת החברתית. מהביקורת עלה כי הסיבה העיקרית לסגירת האפשרות האמורה היא חוסר רצון להתעמת עם התושבים ולתת להם כר נוסף להעברת ביקורת על הרשות, וכן חוסר רצון לעקוב אחר הפוסטים האורחים הדורשים מענה והתייחסות. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את התייחסותה העניינית והעקבית של עיריית ירושלים לפוסטים האורחים הנכתבים בדף שלה, דבר המגביר את אמון הציבור ברשות.

המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור מסרה בתשובתה כי היא תבחן את נושא מתן אפשרות הפרסום בעמוד הפייסבוק באמצעות פוסטים אורחים.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי רבים מהפוסטים האורחים זוכים להתייחסות תוך 24 שעות, ישירות מיחידת פניות ותלונות הציבור, הכפופה ללשכת ראש העיר, אך לא כתגובה לפוסט עצמו.



מומלץ כי הרשויות המקומיות תיבחנה מתן אפשרות לפרסום פוסטים אורחים בעמוד הרשמי שלהן - הן בהיות המרחב חלק משמעותי מהמרחב הציבורי הווירטואלי של הרשות והן משום שהדבר מאפשר למשתמשים לבטא את עצמם. השימוש בכלי זה יכול לשמש ערוץ קשר ישיר בין הרשות המקומית לתושביה, שהוא בין הסיבות המרכזיות לשימוש ברשת החברתית על ידי הרשויות. ראוי שעל פוסטים אורחים תחיל הרשות את הכללים שהיא מחילה על תגובות הציבור בחשבון, כגון לגבי מחיקה, חסימה, העלאת פרסומות ועוד, בשינויים המחויבים, וזאת, בין היתר, כדי לשמור על מכובדות השיח ברשתות החברתיות.

שימוש ראשי הרשויות ברשתות החברתיות

חשבונותיהם האישיים של ראשי הרשויות ברשתות החברתיות - שימוש דו-מהותי

אנשי ציבור רשאים להשתמש ברשת החברתית ככל אדם. השימוש שהם עושים יכול להיות פרטי - למשל פרסום בנושאים אישיים וצילומים של חייהם הפרטיים לחברים ולקרובי משפחה ולעיניהם בלבד, ויכול להיות ציבורי-פוליטי או בקשר לתפקידם השלטוני ברשות הציבורית.

בעוד שאין חולק על כך שהחשבון של הרשות המקומית ברשת החברתית הוא ציבורי ובבחינת משאב ציבורי, ולכן חלים על פעולת הרשות בו כללי המשפט הציבורי, הרי שלגבי חשבונות של ראשי הרשויות - השאלה אם איש הציבור פועל בחשבון שלו ברשת החברתית כאיש פרטי או כאיש ציבור, ובפרט בנושא תפקיד ציבורי-שלטוני, מורכבת יותר. התשובה לשאלה זו חשובה, שכן יש לה השלכות לגבי הדינים שיחולו על פעולות איש הציבור במרחב האמור ולזכויותיו ולחובותיו בהקשר זה.

טשטוש בין חשבון פרטי לחשבון ציבורי

1. פעולתו של איש הציבור ברשת החברתית כאדם פרטי או כאישיות ציבורית על שני היבטיה תקבע למשל, אם חלים עליו כללים של המשפט הציבורי, ואילו כללים; אם נוצר בחשבון שלו מרחב ציבורי שבו זכאי הציבור לחופש ביטוי, דבר העשוי להשפיע על זכותו לחסום משתמשים ולמחוק תגובות של הציבור; אם חובתו לנהוג בחשבון בשוויון כלפי הציבור; אם הוא רשאי להשתמש במשאבי הציבור של הרשות; אם חלה עליו חובה לפעול בחשבון באופן ממלכתי; מהי מידת אחריותו כאשר נעשות עוולות בחשבון ואם יהיה זכאי לחסינות

של עובד ציבור בנזיקין¹⁰³. חלק מהסוגיות טרם נדונו בבית המשפט העליון בישראל וגם המחוקק והמאסדרים הרלוונטיים טרם הביעו עמדתם בעניין.

הכלים שמציעות היום הרשתות החברתיות מאפשרים הפרדה בין הפרטי לציבורי¹⁰⁴. כך למשל, איש ציבור יכול ליצור חשבון שהעוקבים אחריו יהיו רק חבריו הקרובים ובני משפחתו, ולהעלות אליו תכנים הנוגעים לחייו הפרטיים שיהיו גלויים רק לעיניהם. מנגד, הוא יכול ליצור חשבון שאחריו יעקוב הציבור כולו, והתכנים בו יהיו ציבוריים וגלויים לעיני כול. ישנם אנשי ציבור המשתמשים ברשת החברתית באופן שבו אין הפרדה בין הפרטי לציבורי. הדבר יכול לנבוע מחוסר אוריינות דיגיטלית והבנת הכלים שמעניקה הרשת החברתית לגבי הגדרות הפרטיות, מתוך אי-הבנה שגם פעולות ברשת החברתית עשויות להיחשב ציבוריות ולשאת עימן חובות ואחריות, ויכול לנבוע גם מתוך כוונת מכוון - למשל לצורכי הפקת רווח פוליטי או כדי לטעון שמדובר בחשבון פרטי ולהתחמק מקיום חובות החלות עליהם כאנשי ציבור.

2. הרשתות החברתיות הן כלי יעיל ביותר, חדשני זמין, זול ונוח ליצירת קשר רציף ובלתי אמצעי בין ראש הרשות לתושבי הרשות, וכפי שצוין - גם משרד הפנים מעודד את הקשר בין ראש הרשות לתושבים באמצעות הרשתות החברתיות.

ככל אדם וודאי כנבחר ציבור, ראשי הרשויות נהנים מהזכות החוקתית לחופש ביטוי פוליטי, ורשאים לפרסם בחשבונותיהם, במגבלות הדין, את דעותיהם, את עמדותיהם ופרסומים נוספים. החשבון ברשת החברתית של ראש הרשות יכול לשמש אותו כדי ליידע את התושבים, להיות קשוב לצורכיהם, להעביר מידע בזמן אמת ולקבל משוב, וכן להידרש לפניות ולביקורת מהציבור¹⁰⁵. נוסף על אלה - ואולי בעיקר - הרשתות החברתיות משמשות את ראשי

103 לפי סעיפים 7א - 17 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]; תקנות הנזיקין (אחריות עובדי ציבור), התשס"ו-2006. ראו למשל ת"ק (תביעות קטנות קריות) 39603-12-16 דגני נ' דוקורסקי (פורסם במאגר ממוחשב, 31.12.17) - שם הכיר בית המשפט לתביעות קטנות בחסינות לראש עיריית קריית ביאליק שנתבע בגין לשון הרע שפרסם בעמוד הפייסבוק הרשמי שלו (להבדיל מדף הפייסבוק הפרטי שלו), ונקבע שעשה זאת במסגרת תפקידו כראש העירייה; ת"א (שלום י-ם) 52146-03-14 ב.מ. גולד יזמות בע"מ נ' סלמן (פורסם במאגר ממוחשב, 30.3.16) - שם הכיר בית המשפט בחסינות עובד העירייה לפרסום שעשה בדף הפייסבוק האישי שלו אך ערער על ההחלטה התקבל, ע"א (מחוזי י-ם) 59212-05-16 עיריית ירושלים נ' סלמן (לא פורסם, 27.12.16); ת"א (י-ם) 8006-09-13 יו"ר הוועד המקומי שערי תקווה נ' אחונוב (פורסם במאגר ממוחשב, 24.3.14) - שם הכיר בית המשפט בחסינות יו"ר הוועד המקומי לדברים שפרסם, בין השאר, בעמוד הפייסבוק שלו, לאחר שנקבע שמדובר בפעולה של עובד ציבור תוך כדי מילוי תפקידו השלטוני.

104 ראו בהקשר זה מסקנות הוועדה המייעצת לוועדת האתיקה לשופטים לעניין השימוש של השופטים ברשתות חברתיות מקוונות - סיכום והמלצות (2013).

105 הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ערוצי התקשורת עם הציבור בעידן הדיגיטלי 2018, מהדורה שנייה תשרי התשע"ט, אוקטובר 2018, אגף בכיר לתכנון ופיתוח כוח אדם, משרד הפנים.



הרשויות למטרות שיווק ותעמולה פוליטית, ניהול קמפיין בחירות, ניהול קשר עם ציבור הבוחרים ובניית מסד נתונים של תומכים ומתנגדים¹⁰⁶.

המתמודדים בבחירות לרשויות המקומיות יכולים גם לנהל באמצעות הרשות החברתיות מסע בחירות ירוק (ללא נייר) ובכך לשמור על סביבה נקייה.

במציאות הטכנולוגית כיום, לציבור יש ציפייה לקשר ישיר ובלתי אמצעי עם ראש הרשות, שאף מתחזקת במקרים שבהם ראש הרשות הנבחר ניהל קשר רציף עם הציבור באמצעות הרשתות החברתיות עוד לפני היבחרו לתפקיד זה¹⁰⁷. החשבון ששימש את ראש הרשות כמועמד ופוליטיקאי למעקב של תומכיו, מוסיף לשמש אותו למעקב של התושבים - הפעם בתפקידו הציבורי. בתקופה זו לא נפרד כמובן ראש הרשות גם מ"כובעו הפוליטי", ועל כן נוצר טשטוש גבולות בין הפוליטי לשלטוני, שנראה שהרשת החברתית מגבירה אותו יותר מבעבר. בעוד שבעבר ב"עולם האמיתי" קיים נבחר הציבור כנסים פוליטיים לתומכיו ותלה שלטי תעמולה ברחובות, והיה ניתן להפריד בין פעולות אלה לבין פעולותיו כראש הרשות, הרי שהיום מנהל ראש הרשות הן את תעמולת הבחירות שלו והן את פעולותיו השלטוניות באותו מרחב - החשבון ברשת החברתית¹⁰⁸.

הרשתות החברתיות הקיימות היום מאפשרות לאיש הציבור ליצור הפרדה בין המרחב הפרטי לציבורי, ולהפעיל שיקול דעת רחב בדבר התכנים שהוא מעלה לחשבון שלו ברשת החברתית ואופן השימוש שלו בחשבון. עם זאת, ראוי שבמקרים שבהם בוחר ראש הרשות לטשטש את הגבולות בין הפרטי לציבורי בחשבון שלו ברשת החברתית, יראו ככלל את החשבון כבעל מאפיינים ציבוריים, על המשמעויות הנובעות מכך¹⁰⁹.

106 ראו בהקשר זה את השימוש שעושים חברי הכנסת ברשתות החברתיות, אצל שרון חלבה עמיר, יישומי אינטרנט בשירות חברי הכנסת: פוליטיקה ישראלית אישית בעידן הדיגיטלי, חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה, (2014), בעמ' 138 - 157. תר"מ 1/22 סוויסה נ' ראש עיריית אשקלון (פורסם במאגר ממוחשב, 17.12.19) (להלן - עניין ראש עיריית אשקלון).

107 כך לדוגמה, לראשת עיריית חיפה היה חשבון פייסבוק פעיל לפני שנבחרה לראשות העיר באוקטובר 2018, ועם היבחרה היא הסבה את החשבון, יחד עם העוקבים שבו, לחשבונה כראשת הרשות. כך גם במקרה של ראשת המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור.

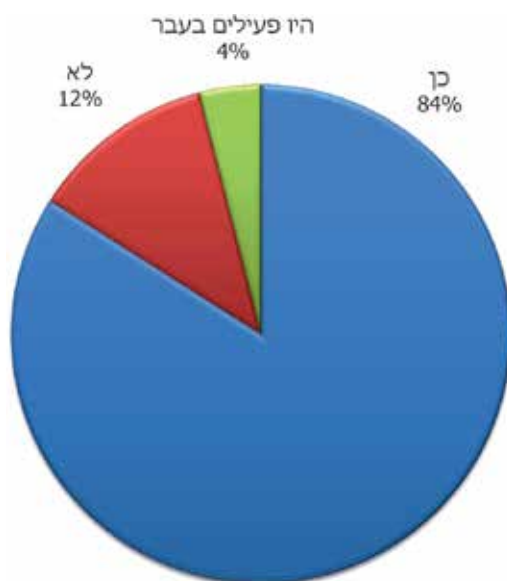
108 לעמדת יו"ר ועדת הבחירות בעניין ראש עיריית אשקלון, אין מניעה שהרשות תפעיל את החשבון של ראש הרשות אם יפורסמו בו פרסומים אינפורמטיביים לגבי הנעשה בעיר, באופן שוטף ללא הצגת מסריו הפוליטיים.

109 לעניין דוקטרינת פרטיות של נושאי תפקיד ציבורי ראו גם אסף הראל, "גופים ונושאי משרה דו מהותיים", נבו, מהדורה שנייה (2019), עמ' 570.

השימוש של ראשי הרשויות ברשתות החברתיות

להלן נתוני השימוש של ראשי הרשויות ברשתות החברתיות, כפי שעלו מהשאלון:

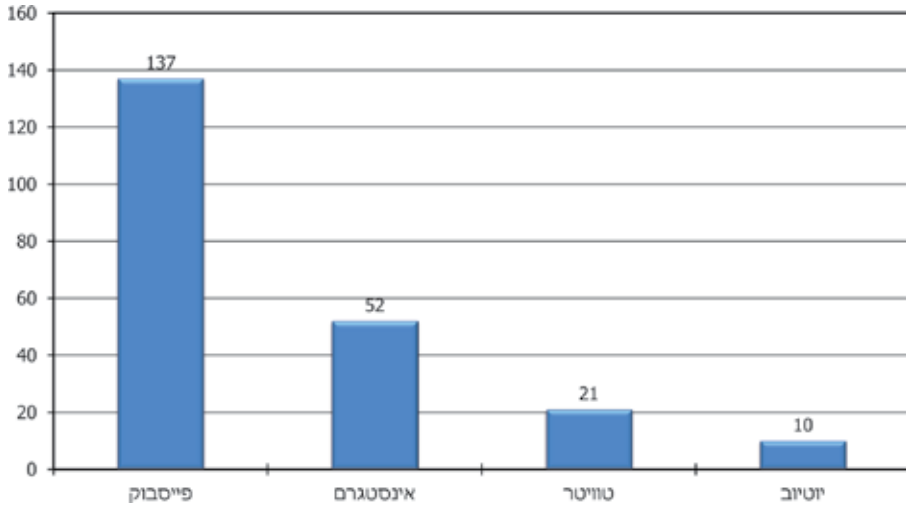
תרשים 16: התפלגות ראשי הרשויות בנוגע לשימוש ברשתות החברתיות



מהנתונים עולה כי 139 מתוך 166 (כ-84%) ראשי רשויות שענו על השאלות בנושא, משתמשים כיום ברשתות החברתיות. בתרשים להלן מוצגות הרשתות החברתיות שבהן פעילים ראשי הרשויות:



תרשים 17: מספר ראשי הרשויות הפעילים ברשתות החברתיות השונות



מהנתונים בתרשים זה עולה כי ראשי הרשויות משתמשים בארבע רשתות חברתיות מרכזיות. פייסבוק היא הרשת המובילה, עם שיעור שימוש של 99%. עוד עלה מניתוח השאלונים כי חלק מראשי הרשויות משתמש ביותר מרשת אחת: ל-38% מראשי הרשויות יש חשבונות גם בפייסבוק וגם באינסטגרם, ל-15% בפייסבוק ובטוויטר ול-7% יש חשבונות גם בפייסבוק וגם ביוטיוב.

להלן פירוט ממצאי הביקורת לגבי חשבונות הפייסבוק של ראשי הרשויות¹¹⁰, שנבדקו לפי הפרמטרים האלה: סוג הדף, תכלית השימוש, התכנים המפורסמים, הגורם המפעיל את הדף ומימון הדף.

110 לראש עיריית קריית גת אין חשבון משלו בפייסבוק.



לוח 3: נתונים על חשבונות הפייסבוק של ראשי הרשויות (נכון לנובמבר 2019)

מדינת הדף*	האחראים להפעלת הדף	התכנים המפורסמים	תכלית השימוש	סוג הדף	ראש הרשות
העירייה	דוברת ראש העיר	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות (חינוך, תרבות, תחבורה וכיו"ב)	מוגדר כ"דמות ציבורית". העברת מסרים, תעמולה פוליטית, יחסי ציבור וקשר עם התושבים	דף עוקבים ציבורי. כ-16,000 עוקבים	ירושלים
העירייה	דוברת העירייה למעט פוסטים "פוליטיים" ובתקופת בחירות	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות (חינוך, תרבות, תחבורה וכיו"ב)	מוגדר כ"דמות ציבורית". העברת מסרים, תעמולה פוליטית, יחסי ציבור וקשר עם התושבים	דף עוקבים ציבורי. כ-50,000 עוקבים	תל אביב- יפו
ראש הרשות	ראש הרשות	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות (חינוך, תרבות, תחבורה וכיו"ב)	מוגדרת כ"דמות ציבורית". העברת מסרים, תעמולה פוליטית, יחסי ציבור וקשר עם התושבים	דף עוקבים ציבורי. כ-23,000 עוקבים	חיפה
העירייה	ראש הרשות ודוברת העירייה	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות (חינוך, תרבות, תחבורה וכיו"ב)	מוגדר כ"דמות ציבורית". העברת מסרים, תעמולה פוליטית, יחסי ציבור וקשר עם התושבים	דף עוקבים ציבורי. כ-29,000 עוקבים	רמת גן
העירייה	דוברת העירייה	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול העיר (חינוך, תרבות, תחבורה וכיו"ב)	מוגדרת כ"דמות ציבורית". העברת מסרים, תעמולה פוליטית, יחסי ציבור וקשר עם התושבים	דף עוקבים ציבורי. כ-7,000 עוקבים	בית שמש



מימון הדף*	האחראים להפעלת הדף	התכנים המפורסמים	תכלית השימוש	סוג הדף	ראש הרשות
ראש הרשות	ראש הרשות	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות	העברת מסרים לתושבים, יחסי ציבור וקשר עם התושבים	דף חברים ציבורי. כ- 5,000 חברים (המספר המרבי) וכ-41,000 עוקבים	טבריה
ראש הרשות	ראש הרשות	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות	התכנים זהים לתכנים בדף החברים	דף עוקבים ציבורי. כ-9,000 עוקבים	טבריה
ראש הרשות	ראש הרשות	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות	העברת מסרים לתושבים, אירועים ברשות ושידורים של מענה לפניות התושבים	דף חברים ציבורי. כ-5,000 חברים, ו-1,124 עוקבים	עראבה
גורמים מחוץ לרשות**	גורמים מחוץ לרשות	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות	התכנים זהים לתכנים בדף החברים	דף עוקבים ציבורי. כ-, 6,200 עוקבים	עראבה (בערבית)
ראש הרשות	ראש הרשות	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות. שיתוף פוסטים של הרשות	העברת מסרים, תעמולה פוליטית, יחסי ציבור וקשר עם התושבים	דף חברים ציבורי. כ-4,800 חברים. 1,940 עוקבים	עמק יזרעאל
ראש הרשות	ראש הרשות	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות	מוגדרת כ"דמות ציבורית". העברת מסרים, תעמולה פוליטית, יחסי ציבור וקשר עם התושבים	דף עוקבים ציבורי. כ-6,000 עוקבים	פרדס חנה-כרכור
המועצה	דוברת הרשות וחברה חיצונית	פונים לתושבים בנושאים הקשורים לניהול הרשות	מוגדר כ"פוליטיקאי"	דף עוקבים ציבורי. כ-840 עוקבים	קצרין

* הכוונה במימון היא תשלום לקידום או ליצירת תכנים או עבור ניהול הדף, לגורם חיצוני.

** שולם על ידי הסיעה של ראש המועצה סכום זניח של 100 ש"ח בגין קידום תוכן אחד.



ממצאי הביקורת המוצגים בלוח מתוארים בשני הפרקים להלן, "שימוש במשאבי הרשות המקומית לצורכי תעמולת בחירות" ו"התוכן בחשבונות ראשי הרשויות ברשתות החברתיות".

שימוש במשאבי הרשות המקומית לצורכי תעמולת בחירות

עקרון שוויוניות הבחירות ואמון הציבור במינהל הציבורי מחייב שהרשות המקומית לא תיקח כל חלק במערכת הבחירות, למעט הפעולות שהוטלו עליה בדין לצורך ארגון וקיום הבחירות. בסעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 נקבע שנבחרי הציבור ועובדי הרשות לא יעשו שימוש במשאבי הרשות המקומית לצורכי תעמולת בחירות. שימוש בניגוד לאיסור האמור אף נחשב עבירה פלילית. בהקשר זה הובהרה¹¹¹ שחשבון ברשת החברתית המופעל על ידי הרשות הוא בגדר נכס ציבורי ואין לעשות בו שימוש לתעמולת בחירות.

בניגוד לאיסורים אחרים הנוגעים לדיני הבחירות והתעמולה, כגון האיסור על שימוש בצבא ההגנה לישראל; שיתוף ילדים בתעמולת בחירות; תעמולה בתוכניות בידור ועוד, החלים רק בתקופה הקודמת למועד הבחירות, האיסור על שימוש במשאבי הרשות אינו מוגבל לתקופה מסוימת שלפני הבחירות, והוא חל תמיד. תכלית האיסור היא להבטיח שלא ייווצר יתרון בלתי הוגן למועמד שיש לו נגישות למשאבי הציבור בטרם הבחירות - בדרך כלל לראש רשות מכהן - ולהבטיח בחירות חופשיות, הוגנות ושוויוניות¹¹².

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות¹¹³ צוין גם כי שימוש במשאבי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים שאינם בגדר תעמולה הוא אסור ועלול להיחשב עבירה פלילית של הפרת אמונים, ויש בו לכאורה משום הוצאה בלתי חוקית לעניין נוהל חיוב אישי.

השאלה אם פרסום כלשהו הוא בגדר תעמולת בחירות נבחנת לפי "מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר" - אם התכלית הדומיננטית של הפרסום היא העברת אינפורמציה חדשותית ומידע לציבור או שהיא נועדה בעיקר לצורכי תעמולה¹¹⁴. לעניין זה יש משמעות גם לתוכן הפרסום וגם לתזמונו - ככל שהפרסום

111 תב"כ 6/23 (יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23), התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 19.1.20).

112 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014, בפרק "שימוש אסור במשאבי הרשות המקומית לצורכי בחירות", התשע"ה-2014, עמ' 96; תב"כ (יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21) 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט (פורסם במאגר ממוחשב, 18.4.18); תר"מ (יושב ראש ועדת הבחירות האזורית מרכז דרום) 37/21 גאון נ' ראש המועצה המקומית מזכרת בתיה (27.5.18).

113 חוזר המנהל הכללי מיוחד 5/2018, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, 17.4.18 (להלן - חוזר 5/2018).

114 ראו: בה"ש 106 עניין ראש עיריית אשקלון.



סמוך יותר למועד הבחירות כך יחולו עליו כללים נוקשים יותר. לעניין שימוש בשמו ובדמותו של נבחר ציבור בפרסומי הרשות נקבע בעניין ראש עיריית אשקלון כי השימוש "מותר רק במקרים בהם הפרסומים כרוכים בעלות כספית זניחה ביותר או שהם נעשים לשם מימוש מטרה טקסית וייצוגית מתוקף תפקידו כראש הרשות (למשל דברי ברכה לרגל מועדים, חגים, וחלילה בזמן משבר)".

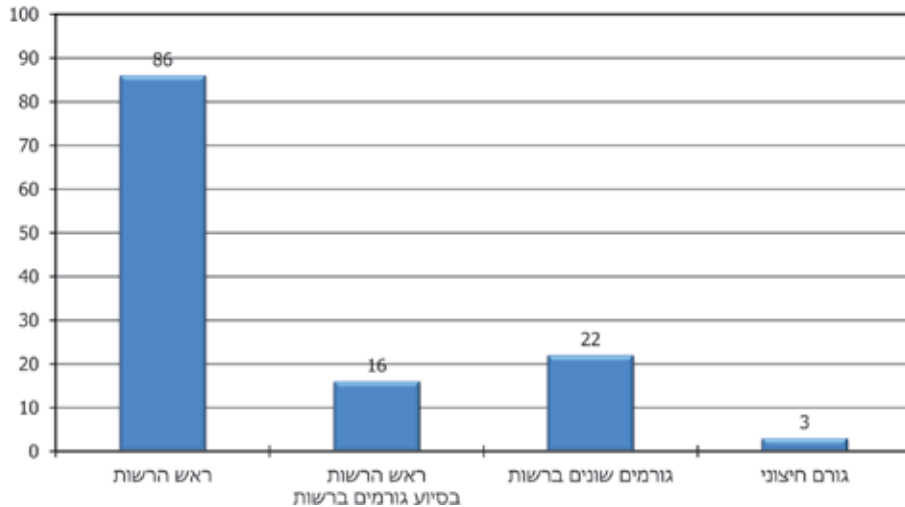
לגבי חשבונות של ראשי רשויות נקבע¹¹⁵ כי קיימת חזקה, הניתנת לסתירה, כי התכלית הדומיננטית (אם לא הבלעדית) של פרסומים בחשבונות נבחרי הציבור ברשות החברתיות היא לצורכי תעמולה. בעניין ראש עיריית אשקלון דחה יו"ר ועדת הבחירות את הטענה שלתפעול עמוד פייסבוק של ראש הרשות אין עלות ממשית, ונקבע ש"השימוש, התחזוקה והתפעול שבו הם בוודאי פעולות שוות ערך כלכלי, אשר ניצולם עלול לעלות כדי שימוש בנכסי הציבור", למשל כאשר הדבר נעשה על ידי עובדים של הרשות הציבורית.

בדצמבר 2019, במסגרת החלטת יו"ר ועדת הבחירות בעניין ראש עיריית אשקלון¹¹⁶, הובהר באופן ברור ותקדימי כי חשבון ברשת החברתית ששימש את ראש הרשות לצורכי תעמולה בתקופת הבחירות אינו יכול להיות "מוסב" בהמשך לחשבון של ראש הרשות המופעל באמצעות משאבי הרשות, הגם שלא מוסיפים לפרסם בו דברי תעמולה. בתרשים להלן מוצגים הנתונים לגבי הגורמים המנהלים את חשבונות ראש הרשות:

115 תב"כ 13/21 (יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21) מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (פורסם במאגר ממוחשב, 18.2.19).

116 ראו ה"ש 106 (עניין ראש עיריית אשקלון).

תרשים 18: התפלגות התשובות לגבי הגורם המנהל את חשבונות ראש הרשות



ב-32% מהרשויות (41 מתוך 127 ראשי רשויות שהשיבו לשאלה), מנהלים גורמים ברשות (לבד או בסיוע ראש הרשות) או גורמים במימונה של הרשות את חשבון ראש הרשות. ב-68% מהרשויות (86 רשויות) ראש הרשות מנהל את הדף בעצמו.

מבין הרשויות שנבדקו, בעיריות ירושלים, תל אביב-יפו, רמת גן, בית שמש והמועצה המקומית קצרין דף הפייסבוק של ראש הרשות מנוהל וממומן¹¹⁷ על ידי הרשות (לעיתים בסיוע ראש הרשות). מעיריית תל אביב-יפו נמסר לצוות הביקורת כי בחצי השנה שלפני הבחירות לרשות המקומית הדף אינו מנוהל על ידי העירייה אלא על ידי ראש העירייה בעצמו או על ידי גורמים מטעמו שאינם קשורים לעירייה.

בביקורת נמצא שבדפים האישיים של ראשי הרשויות המעסיקים עובדי רשות בתפעולם יש גם פרסומים בעלי אופי פוליטי הממחישים את העובדה שהשימוש בחשבונות אלה עלול להיעשות גם לצורכי תעמולה פוליטית.

על ראשי הרשויות להקפיד כי חשבונותיהם ברשתות החברתיות, המנהלים וממומנים על ידי הרשות, יכללו מידע ועדכונים הנוגעים לתפקידם ולא ישמשו אותם למטרות תעמולה - דבר הנחשב שימוש אסור במשאבי הרשות.

המועצה המקומית קצרין מסרה בתשובתה כי דף הפייסבוק של ראש המועצה מנוהל בלעדית על ידי דוברת המועצה, והוא נוצר כחודש לאחר הבחירות של ראש

117 הכוונה היא שעובדי הרשות מנהלים בפועל את החשבון ברשת החברתית.



המועצה הנוכחי. עוד ציינה המועצה בתשובתה כי דף הפייסבוק של ראש המועצה הוא בבעלות המועצה ועולים בו תכנים על עבודת ראש המועצה. לדבריה, כיוון שחשבון זה הוא בבעלות המועצה ולא בבעלות ראש המועצה, לכשיתחלף ראש המועצה ישנה דף זה את שמו בהתאם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית בית שמש כי לראשת העירייה יש שני חשבונות נפרדים: חשבון פרטי המוחזק ומתופעל על ידי ראשת העירייה, וחשבון אחר שהוא ציבורי המתופעל על ידי דוברת העירייה, כאשר יש הפרדה מוחלטת בין החשבונות והתכנים המועלים בהם.

הפרדה בין חשבונות שונים של ראש הרשות

בעניין ראש עיריית אשקלון¹¹⁸ הובהר שניתן להפריד בין חשבונות שונים של ראש הרשות - האחד ייועד לתכלית שלטונית, ויופעל על ידי עובדי הרשות ולא יהיה אפשר לפרסם בו דברי תעמולה, והשני לא יופעל באמצעות משאבי הרשות ויהיה אפשר להעלות בו כל תוכן שהוא. כדי למנוע "עירוב תחומין", ולהגן על משאבי הציבור, ועל הציבור עצמו מפני הטעיה, אין לאפשר "דף מעורב" המופעל על ידי הרשות. יו"ר ועדת הבחירות הורה להעביר את ההחלטה לשר הפנים ולמנכ"ל משרד הפנים לשם חידוד הנחיותיהם לרשויות המקומיות.

בהקשר זה נציין שעל פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹¹⁹, ראש רשות מקומית אינו רשאי למנות לו עוזר פוליטי שיסייע לו בפעילות הפוליטית - שלא כמו ההסדר החל על שרים וסגני שרים¹²⁰, המבחין בין עוזרים מקצועיים לעוזרים פוליטיים, הרשאים לסייע לשר או לסגנו בפעילות הפוליטית ובכך מאפשרים להם לפנות את זמנם לעיסוק בענייני המשרד¹²¹. נוסף על כך, שלא כמו ראשי רשויות, שרים וסגני שרים נהנים מכספים ממלכתיים (כספי מימון מפלגות) לאורך כל השנה, ויכולים להשתמש בכספים אלה לניהול חשבונותיהם האישיים ברשתות החברתיות.

כאמור, 68% מראשי רשויות שהשיבו לשאלון ציינו כי הם מנהלים ומתפעלים בעצמם את חשבונותיהם ברשתות החברתיות, המשמשים גם לצורך תפקידם הציבורי כראשי רשויות. גם ברשויות שנבדקו, כמחצית מראשי הרשויות מנהלים ומתפעלים בעצמם את חשבונותיהם¹²². חלק מראשי הרשויות העלו בפני צוות

118 ראה ה"ש 106.

119 הנחיה מס' 1.1902 מפברואר 2003 (עדכון אחרון - נובמבר 2012).

120 הנחיה מס' 1.1704 מנובמבר 1997 (עדכון אחרון - ינואר 2019).

121 על פי הנחיה האמורה, כל שר או סגן שר יכול לקבוע שאחד מעוזריו יהיה עוזר פוליטי. העוזרים הפוליטיים אינם נחשבים עובדי מדינה, ומקום מושבם הקבוע אינו בלשכת השר.

122 ב-5 רשויות מתוך 10 - ראשי עיריות חיפה, טבריה ועראבה, ראש המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, וראש המועצה האזורית עמק יזרעאל. לראש עיריית קריית גת אין כאמור חשבון.



הביקורת את הקושי האמור, ואף טענו שבשל כך הם אינם מנהלים את הדף באופן מיטבי ויעיל והדבר פוגע בקשר שלהם עם ציבור התושבים.

נמצא אפוא, שבפרקטיקה ראש הרשות משתמש בחשבון ברשת החברתית לצרכים פוליטיים אך גם לצורכי תפקידו השלטוני. ניהול חשבונות ברשתות החברתיות, בעיקר ברשויות המקומיות הגדולות, יכול שידרוש שעות עבודה רבות. ראש הרשות נאלץ אפוא לנהל כלי חשוב, המשמש אותו גם לצורך תפקידו הציבורי, בעצמו או באמצעות אחרים, מכספו הפרטי.

במצב הדברים הנוכחי עומדות לראש רשות שתי אפשרויות: האפשרות האחת היא ליצור הפרדה בין החשבון הרשמי לבין החשבון האישי-פוליטי, והאפשרות השנייה היא ליצור חשבון אחד - שלא יהיה בו שימוש במשאביה של הרשות, אך יתאפשר בו עירוב של התכליות - הפוליטית והשלטונית. אשר לאפשרות הראשונה - יתרונה הברור הוא ניהול חשבון רשמי של ראש הרשות באמצעות הרשות בלי להפר את האיסור החוקי על שימוש במשאביה. ואולם צפוי שהשיח הציבורי הער יתנהל דווקא בחשבון האישי של ראש הרשות, שבו יהיה לציבור קשר אישי ובלתי אמצעי עימו בכל נושא, והוא גם יקבל בו מידע אינפורמטיבי; לעומת זאת בחשבון הרשמי של ראש הרשות, שיהיה ככל הנראה דומה מבחינת תוכנו לחשבון הרשמי של הרשות, תתנהל פעילות מועטה ביחס לחשבון האישי, אך הוא ידרוש השקעה של משאבים מצד הרשות.

יצירת כמה חשבונות לראש הרשות עלולה להטעות את הציבור, שכן מבחינתו ראש הרשות הוא אישיות אחת החובשת כמה "כובעים", וקיים קושי מעשי להפריד ביניהם בפעולותיו ברשת החברתית.

אשר לאפשרות השנייה, דהיינו יצירת חשבון אחד לראש הרשות, שלא יהיה בו שימוש במשאביה של הרשות אך יתאפשר בו עירוב של התכליות - הפוליטית והשלטונית, כפי שקיים אצל חלק מראשי הרשויות כיום, יתרונה הוא שלציבור תהיה כתובת אחת ברורה של נבחר הציבור ושם יתנהל השיח הציבורי כולו. מנגד, במצב דברים זה, ראש הרשות לא יוכל לקבל כל סיוע מהרשות בניהול התוכן החדשותי-אינפורמטיבי שבחשבון.



לאור החשיבות שיש לשימוש של ראשי הרשויות ברשתות החברתיות לצורך שמירת הקשר הישיר, האינטראקטיבי עם התושבים, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הפנים והמשפטים לבחון את הסוגיה בכללותה, ולפעול למציאת פתרון שיאפשר לראשי הרשויות לנהל ולתפעל את חשבונותיהם בלי שהדבר יהיה בגדר הפרה של איסור השימוש במשאבי הרשות לצורכי תעמולה מחד גיסא, ובאופן שתהיה לאיש הציבור ולציבור כתובת אחת לקיים קשר ביניהם, מאידך גיסא.

התוכן בחשבונות של ראשי הרשויות ברשתות החברתיות

תכנים של ראש הרשות

כפי שהוסבר בפרק לעניין התוכן של חשבונות הרשויות ברשתות החברתיות, גם התכנים שמעלים ראשי הרשויות צריכים להתאים למטרות השימוש שהם הגדירו לעצמם לשימוש ברשתות החברתיות. כמו כן חלות על התכנים המפורסמים מגבלות - הן מכוח הדין והן מכוח המגבלות שקובעות הפלטפורמות עצמן¹²³.

ראוי שראשי הרשויות יקפידו שהתכנים שהם מפרסמים יתאימו למטרות השימוש שלהם ברשתות החברתיות, ויודאו שבפרסום אין משום פגיעה שלא כדין בזכויות או שימוש לרעה בזכות, ושהתכנים המפורסמים יהיו נגישים לאוכלוסיות בהתאם לפלטפורמות הרלוונטיות.

תכנים של הציבור בחשבון של ראש הרשות

הפלטפורמה מעמידה לרשות בעל החשבון כלים שבעזרתם הוא יכול לקבוע מי מהציבור יהיה רשאי להשתתף בחשבון (במעקב, בפרסום תגובות וכדומה) ומה התוכן שהציבור יוכל להעלות לחשבון. לאופי החשבון של ראש הרשות - פרטי או ציבורי - תהיה השלכה גם לעניין המגבלות שיחולו על השימוש בכלים לניהול התוכן שהציבור יעלה לחשבון. לסוגיית אופי החשבון, בהקשר זה נדרש מבקר המדינה ב"כובעו" הנוסף כנציב תלונות הציבור, במסגרת בירור תלונות שהגיעו לנציבות ועסקו בחסימת משתמשים ומחיקת תגובות מחשבונות ברשתות החברתיות של אישי ציבור, ובהם גם ראשי רשויות מקומיות. לשם כך קבע נציב תלונות הציבור¹²⁴ כי יש לבדוק אם מדובר בחשבון בעל סממנים ציבוריים, ובכלל זה:

123 לעניין זכותו של נבחר ציבור לחופש ביטוי ראו אסף הראל, "גופים ונושאי משרה דו מהותיים", נבו, מהדורה שנייה (2019), עמ' 592 - 603.

124 דוחות נציב תלונות הציבור: דוח שנתי 43 (2016), עמ' 5-8; דוח שנתי 44 (2017) עמ' 40-41; דוח שנתי 45 (2018), בעמ' 48-53.

- **סוג החשבון** - אם מדובר בחשבון ציבורי לפי הגדרת הפלטפורמה¹²⁵, דהיינו שכל אדם ברשת החברתית יכול להיחשף אליו ולעקוב אחריו או, שלהבדיל - מדובר בחשבון המתנהל כפרטי, שלתכניו חשופים רק מי שאושרו כ"חברים/עוקבים" על ידי בעל החשבון;
- **תפקידו ומידת בכירותו של איש הציבור** - ככל שתפקידו בכיר יותר כך יש להניח שמדובר בחשבון ציבורי;
- **תכלית ואופן השימוש בחשבון** - אם איש הציבור משתמש ברשת החברתית כאמצעי תקשורת ומסגרת לקיום שיח אינטראקטיבי עם הציבור ושל הציבור. אם איש הציבור משתמש ברשת החברתית לצורכי תעמולה וקידום יחסי ציבור לפעילותו. אם קיימת חלופה אפקטיבית שבאמצעותה יכול הציבור לתקשר עם איש הציבור - בהקשר זה לא ניתן לראות בפרסום במקום אחר ברשת חלופה אפקטיבית מאחר שהדיון הציבורי מתקיים בחשבון של איש הציבור;
- **הבחירה להשתמש בחשבון לעבודה הציבורית** - אם איש הציבור בוחר לערבב בחשבון בין "כובעיו" כאדם פרטי וכאיש ציבורי, ועושה בחשבון שימוש לצרכים ציבוריים, כמו פרסום תכנים הקשורים לתפקידו הציבורי - הופך החשבון למקום ציבורי, שבו יש לציבור זכות להגיב ולכתוב;
- **תכני החשבון** - אם החשבון משמש את איש הציבור לצורכי עבודתו ועיקר תכניו קשורים למילוי תפקידו הציבורי, או שעיקר תכניו פרטיים ואישיים;
- **האופן שבו החשבון ומסריו נתפסים בעיני הציבור** - אם הציבור מתייחס לחשבון כאל מרחב פרטי או ציבורי, אם הציבור מתייחס למפרסם בתפקידו הציבורי או הפרטי;
- **קהל היעד של הפרסומים בחשבון** - למי מיועדים הפרסומים, מה מספר העוקבים או החברים. בהקשר זה יצוין שכאשר איש הציבור מפרסם תכנים פרטיים לציבור כולו, ההנחה תהיה שמטרת הפרסום אינה פרטית אלא נעשית לצרכים ציבוריים;
- **מימון החשבון** - אם בחשבון מושקעים כספי ציבור;
- **הפעלת החשבון** - אם החשבון מופעל על ידי עובדי ציבור מטעמו של איש הציבור או על ידי איש הציבור בעצמו, כשאפשר לראות גם בזמן שאיש הציבור משקיע בתפעול החשבון זמן ציבורי לצורך מילוי תפקידו; אם החשבון מופעל באמצעות כספי ציבור או משאבי אחרים.

¹²⁵ למשל בפייסבוק אם מדובר בעמוד עסקי הרי שמדובר בהגדרה בחשבון ציבורי. אם מדובר בדף חברים הוא יכול להיות גם פרטי וגם ציבורי, תלוי בסממנים נוספים.



בבסיס ההחלטה אם מדובר בחשבון ציבורי או פרטי עומדים גם שיקולים של שקיפות ושמירה על אותנטיות השיח בחשבונות הציבוריים, מתוך הבנה שהדבר עשוי להשפיע על דעת הקהל ועל תהליכי בחירה דמוקרטיים, בעיקר בתקופת בחירות.

אין צורך שכל הסממנים יתקיימו, ויש להסתכל בעיקר על תכלית החשבון ותכניו לשם הקביעה אם מדובר בחשבון ציבורי או פרטי.

כך למשל, הנציבות ביררה בשנת 2018 תלונה על ראש עיריית טירת הכרמל, על שמחק תגובתו של המתלונן וחסם אותו מדף הפייסבוק שלו. בתשובתו לנציבות השיב ראש העירייה כי מדובר בחשבון פרטי, שאין לעירייה כל נגיעה בו והוא ממומן ומתופעל על ידי ראש העירייה עצמו, ממשאביו הפרטיים. עוד טען ראש העיר כי הואיל ומדובר בחשבון פרטי, זכותו לעשות בו כרצונו - לרבות מחיקת תגובות וחסמת משתמשים.

הנציבות קבעה כי מדובר בחשבון ציבורי. עוד נקבע כי "מקום בו איש הציבור בוחר לערבב בדף שלו ברשת החברתית בין 'כובעי' כאיש פרטי וכאדם ציבורי, ועושה בדף שימוש לצרכים ציבוריים, מפרסם את פרסומיו לציבור הרחב, ויוצק להם תוכן הקשור לתפקידו הציבורי - הרי שהוא הופך את הדף או את חלקו מבחירה למקום ציבורי, שבו יש לציבור זכות להגיב ולכתוב". ראש העירייה הודיע לנציבות כי הוא מקבל את עמדתה וכי מכאן ואילך הוא יתייחס לעמוד הפייסבוק שלו כאל עמוד ציבורי לכל דבר.

גם תלונה שהתבררה בשנת 2019 בנציבות על ראשת עיריית אור יהודה שבה טענה העירייה שחשבון הפייסבוק של ראשת העיר הוא פרטי, הסתיימה לאחר בירורה בנציבות, בהודעה של ראשת הרשות כי לכבוד השנה החדשה החליטה להסיר את כל החסימות בדף שלה ובדף העירייה.

תמונה 10: פוסט שהועלה על ידי ראשת עיריית אור יהודה ב-27.9.19



עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 כי ההחלטה אם לחסום משתמשים אינה קשורה לסיווג דף הפייסבוק כפרטי או ציבורי. לדבריה, ראשת העיר מעודדת שיח פורה בזירה הווירטואלית, פרטית וציבורית כאחד, והיא נותנת זכות לחופש ביטוי לכל אדם ובפרט לתושבי העיר.

עתירה מינהלית שהוגשה בשנת 2017 נגד ראש עיריית חדרה ועיריית חדרה על כי חסמו משתמשים בדפי הפייסבוק שלהם, שלא על פי המתווה של נציב תלונות הציבור, הסתיימה בפשרה, ובמסגרתה התחייב ראש העירייה לשחרר את המשתמשים החסומים כנגד הצהרתם שיפעלו על פי התקנון¹²⁶.

סוגיות דומות עלו גם בארה"ב¹²⁷, לרבות בעניין חסימת משתמשים מהטוויטר האישי של נשיא ארה"ב¹²⁸. באותם מקרים קבעו בתי המשפט כי כאשר הסממנים של החשבון של איש הציבור ברשת החברתית מעידים על כך שהוא השתמש בו לצורך תפקידו הציבורי ומפרסם בו תכנים הקשורים לתפקידו זה, אזי נוצר במרחב התגובות שבו פורום ציבורי. על פי הדוקטרינה של פורום ציבורי, חל בפורום כזה

126 עת"מ (מנהליים חי') 52592-08-17 עו"ד נ' ראש עיריית חדרה (לא פורסם, 17.5.18).

127 Davison v. Loudoun County Board of Supervisors, 267 F.Supp.3d 702 (2017); Davison v. Randall, 912 F.3d 666 (4th Cir. 2019); Garnier v. Poway Unified School District, 17-cv-2215-W plB (S.D. California, 2018 One Wisconsin Now v. Kremer 354 F. Supp. 3d 940 (W.D Wisconsin, 2019).

128 Knight First Amendment Inst. at Columbia Univ. v. Trump, 302 F. Supp. 3d 541 (2018) ערעור על פסק הדין נדחה אף הוא פה אחד: Knight First Amendment Inst. at Columbia Univ. v. Trump, No. 1:17-cv-5205 (S.D.N.Y.), No. 18-1691 (2d Cir.) באוגוסט 2019 הוגשה לבית המשפט לערעורים בקשה לשימוע נוסף, אך ביום 23 במרץ 2020 בקשה זו נדחתה.



התיקון הראשון לחוקה, ולפיו לציבור יש בו זכות לחופש ביטוי ולא ניתן להפלות בו על רקע דעה¹²⁹.

נמצא אפוא שאין כיום הבחנה ברורה בין חשבון פרטי לחשבון ציבורי של נבחר הציבור. ראוי כי משרד המשפטים יבחן את הנושא בכללותו, ומשרד הפנים ישקול בהתאם הוצאת הנחיות לראשי הרשויות.

במסגרת הביקורת בחן צוות הביקורת את עמודי הפייסבוק של ראשי הרשויות לפי התבחינים שקבע הנציב כאמור לעיל, ומצא כי הם נושאים סממנים ציבוריים. לפיכך יש לראותם כדפים ציבוריים שחלים עליהם כללי המשפט הציבורי.

ראשי הרשויות ברשויות שנבדקו, למעט ראש עיריית טבריה, מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הם אינם חולקים על כך שמדובר בדף ציבורי. לראש עיריית קריית גת אין חשבון משלו ברשתות החברתיות והוא מפרסם תכנים מטעמו בדף הפייסבוק של הרשות. בדיקת עיקרי הסממנים שצינו לעיל מעלה לכאורה כי בכל הדפים של ראשי הרשויות שנבדקו - גם בדפים שהם דפי חברים (טבריה ועמק יזרעאל) ושראש הרשות מפעיל באופן אישי, נכללו תכנים הנוגעים באופן ישיר לתפקידם הציבורי כראשי רשויות.

מהאמור לעיל עולה כי החשבון הציבורי עשוי לשמש את נבחר הציבור למטרות פוליטיות, וכן לצורך תפקידו הציבורי-שלטוני. על כן יצירת הפרדה בין שני תפקידים אלה ברשת החברתית היא מלאכותית ולמעשה כמעט בלתי אפשרית.

ראשי הרשויות צריכים לאפשר לציבור חופש ביטוי, ובעיקר חופש ביטוי פוליטי, בחשבונותיהם הציבוריים ברשתות החברתיות. ראוי שראשי הרשויות יעשו שימוש מושכל ומידתי בכלים של מחיקת התגובות, הסרתן או חסימת משתמשים. עליהם לעגן את כללי השימוש ולפרסמם במקום בולט ככל האפשר בחשבון, וכן במקרים של פגיעה בחופש הביטוי - להקפיד על תיעוד נסיבותיה.

129 ראו עמדה לגבי ההשלכות של הקביעה גם על הפלטפורמות עצמן ב- recent case: knight first Amendment-Institute at Columbia university v. Trump, Harvard law review blog June 3 2019 - <https://blog.harvardlawreview.org/recent-case-knight-first-amendment-institute-at-columbia-university-v-trump>



מעורבות משרדי הפנים והמשפטים

הביקורת העלתה כי באוקטובר 2018 פנו שורה של גורמים מהאקדמיה ומארגונים בחברה האזרחית¹³⁰ ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה שיסדיר בהנחיות את כל נושא השימוש של אנשי ציבור ברשתות החברתיות, לרבות בנושא מחיקה, הסתרה והסרה של תגובות משתמשים. המחלקה לייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים השיבה למכתב, כי היועץ המשפטי לממשלה אינו מנחה את כלל אנשי הציבור, ולפיכך אין בכוחו להיענות לדרישות המכתב. עם זאת, המחלקה ציינה כי בכוונתה לבחון את הסוגיה מבחינה עקרונית, במיוחד בכל הקשור לחשבונות של שרים וסגני שרים ברשתות החברתיות.

עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2019, משרד המשפטים לא השלים את התייחסותו לסוגיה. מחלקת ייעוץ וחקיקה ציינה בפני צוות הביקורת, במאי 2019, כי למחלקה הגיעו תלונות בודדות על חסימה והסרת תכנים מחשבונות של אנשי ציבור.

משרד הפנים מסר כאמור לצוות הביקורת כי הוא אינו פועל במישור האסדרתי בהקשר של שימוש הרשויות וראשי הרשויות ברשתות החברתיות. נמצא שלמעט חוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018 שהתייחס, בין היתר, לאיסור על שימוש במשאבי הרשות, לרבות בעניין הרשתות החברתיות בתקופת הבחירות, משרד הפנים אכן לא נדרש לנושא.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מאפריל 2020 כי הוא אינו מנחה את הרשויות המקומיות ואת כלל אנשי הציבור אלא את השרים ואת סגני השרים במסגרת מילוי תפקידיהם המיניסטריאליים. עם זאת, בתשובה נוספת ממאי 2020 מסר משרד המשפטים כי הוא בודק את הצורך בבחינה עקרונית של הסוגיה, והנושא נמצא בתכנית העבודה של המשרד.

בשים לב לממצאי דוח זה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לפעול בנושא השימוש ברשתות החברתיות, ולקבוע גבולות המותר והאסור בעניין. כן מומלץ לבחון, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים וגורמים אחרים, ובכללם משרד הפנים והמרכז לשלטון מקומי, פרסום כללים מנחים בתחום השימוש ברשתות החברתיות בכלל, ובשלטון המקומי בפרט.

עוד מוצע כי משרד הפנים יידרש גם לשונות הרבה הקיימת בין ראשי הרשויות בשימוש ברשתות החברתיות, מבחינת כמות החשבונות, סוג החשבונות וניהול החשבונות, ולגבש הנחיות בעניין במטרה לצמצם את אי-הבהירות בקרבם בעניין זה, וליצור עבור התושבים שירות מיטבי, פשוט ויעיל מצד ראשי הרשויות.

על ראשי הרשויות לנהוג בחשבונות הציבוריים שלהם ברשתות החברתיות על פי כללי המשפט הציבורי, בהגינות, בתום לב, ובאופן מושכל ומידתי.

130 מכתבה מיום 22.10.10, של פרופ' ניבה אלקין קורן, ראש המרכז למשפט וטכנולוגיה וראש המרכז לחקר הסייבר, משפט ומדיניות, אוניברסיטת חיפה, ושורה של גורמים מהאקדמיה ומארגוני החברה האזרחית ליועץ המשפטי לממשלה - ד"ר, עו"ד אביחי מנדלבליט.



טיפול בפניות ובתלונות הציבור המתקבלות ברשתות החברתיות

חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 (להלן - החוק), מחייב כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות הציבור (להלן - הממונה). כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה, ובלבד שהוא נפגע במישרין או שנמנעה ממנו במישרין טובת הנאה. בחוק נקבעו דרכי הגשת התלונה, דרכי הברור וכן החובה להודיע בתשובה מנומקת למתלונן בסיום הברור אם התלונה מוצדקת או לא. פניות תושבים שאינן עונות לתנאי האמור מתקבלות בדרך כלל במוקד העירוני של הרשות ומועברות לטיפול גורמי הביצוע בה. נושאי פניות כאמור יכולים להיות מגוונים: בקשת שירות או מידע, בקשה לסיוע, או התרעה על מפגעים ומטרדים. מעצם טבען מחייבות פניות על מפגעים מסוימים טיפול מיידי, כגון: נזילת מים, חסימת מדרכה או בור בכביש. אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה, כפוף לקבוע בחוק.

ככלל, את הפניות והתלונות ניתן להגיש ללשכת ראש הרשות, למוקד העירוני, למשרד הממונה וכן ישירות למחלקות העירייה, וזאת בכמה דרכים¹³¹: באמצעות הדואר האלקטרוני, המרשתת, בכתב, בטלפון, או ברשתות החברתיות: וואטסאפ, פייסבוק ואינסטגרם. פניות לרשות באמצעות הרשתות החברתיות יכולות להתבצע בכמה אופנים: בפנייה פרטית לרשות¹³², בפנייה באופן פומבי בחשבון הרשות¹³³, כתגובה (לפרסום של הרשות או לתגובה אחרת).

פניות רבות של תושבים המתפרסמות בדף הרשות נותרות ללא מענה פומבי, והרשויות נוטות לענות עליהן באופן פרטי, או ליצור קשר עם התושב באופן אחר (למשל טלפוני או דוא"ל). היעדר התגובה הפומבית, ולו רק בנוסח "ניתן מענה בפרטי", עשוי לגרום לכך שהרשות תיתפס בעיני הציבור ככזו שאינה משיבה לפונים אליה וכאדישה לפניות הציבור ולרחשי לבם של התושבים, ובסופו של דבר לגרום לחוסר אמון ברשות במקום להגדלתו¹³⁴.

131 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, טיפול הרשויות המקומיות בתלונות ובפניות של הציבור, עמ' 331-368.

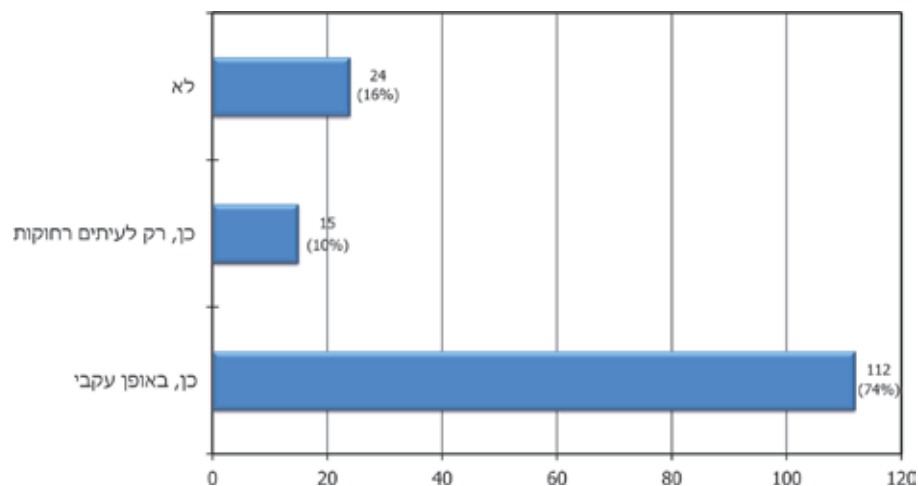
132 יש להדגיש כי פנייה לרשות בהודעה פרטית אינה פרטית לחלוטין שכן היא חשופה בפני החברות המנהלות את הרשתות החברתיות, שלפי כללי השימוש שלהן יכולות לעשות שימוש גם במידע המגיע מההודעות הפרטיות לצורכי קידום תכנים ופרסומות.

133 בפייסבוק פרסום פומבי יכול שיהיה במסגרת העדכון השוטף של הדף או במסגרת פוסטים אורחים (ראו לעיל בפרק על התוכן). פרסום פרטי בפייסבוק יכול שיהיה במסגרת הודעה פרטית (מסנ'ר).

134 ראו לעיל הערה 7.

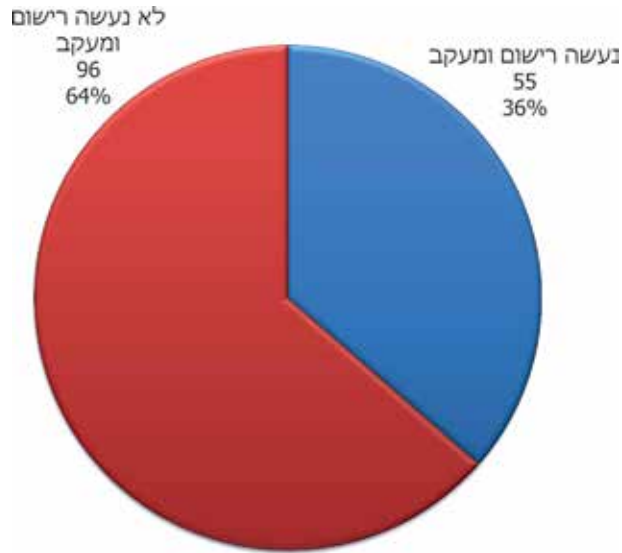
בתרשים להלן מוצגים נתונים שעלו מהשאלון בנוגע לשאלה אם הרשות משיבה לפניות באמצעות הרשתות החברתיות (לשאלה זו השיבו 151 רשויות).

תרשים 19: התפלגות התשובות על השאלה אם הרשות משיבה על פניות באמצעות הרשתות החברתיות



בתרשים להלן מוצגים נתונים שעלו מהשאלון בנוגע לשאלה אם הרשות מנהלת רישום או מעקב לגבי הטיפול בפניות המתקבלות באמצעות הרשתות החברתיות (גם לשאלה זו השיבו 151 רשויות).

תרשים 20: התפלגות התשובות על השאלה אם נעשה רישום ומעקב בנוגע לטיפול בפניות המתקבלות ברשתות החברתיות (באחוזים, לצד מספר הרשויות שהשיבו)



משני התרשימים עולה כי 54% מהרשויות (61 רשויות מתוך 112) הנהיגות לענות באופן קבוע לפניות באמצעות הרשתות החברתיות נוהגות גם לערוך רישום ומעקב לגבי פניות אלו. עוד עולה מניתוח השאלונים כי כל הרשויות המקומיות שאינן נוהגות להשיב על פניות ברשתות החברתיות, גם לא משתמשות במידע על הפניות המתקבלות ברשתות החברתיות - כך מתוך 15 הרשויות העונות לפניות ברשתות החברתיות לעיתים רחוקות, רק שתיים מנהלות רישום ומעקב אחר הפניות.

הביקורת העלתה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו אין רישום וסיווג לתלונות המגיעות באמצעות הרשתות החברתיות לצורך ביצוע מעקב סדור ושיטתי אחר הפניות ותלונות הציבור, לרבות סטטוס ואופן הטיפול בהן.

הואיל והציבור רואה ברשתות החברתיות כלי מרכזי, נגיש ונוח לפניותיו לרשות, ראוי כי הרשויות המקומיות ישתמשו בערוץ זה ככלי רשמי לקבלת פניות ותלונות מהציבור. כמו כן, מומלץ כי הרשויות יערכו מעקב שיטתי וסדור אחר קבלת הפניות והתלונות המתקבלות ואופן הטיפול בהן.

להלן דוגמאות לאופן הטיפול בתלונות ברשויות המקומיות שנבדקו:

עיריית ירושלים: מחלקת הניו מדיה בעירייה, האחראית לרשתות החברתיות של העירייה, מקבלת את הפניות המגיעות מהרשתות החברתיות (בהודעות פרטיות או באופן פומבי בדף הרשות), המחלקה נוהגת להבדיל בין פניות שאינן דורשות טיפול דחוף לפניות הדורשות טיפול מידי (כגון מפגע בטיחותי או תברואתי), פניות דחופות היא מעבירה לטיפול המוקד העירוני. כאשר הפניות עוסקות בנושאים כלליים הנוגעים למדיניות הרשות, העניין נשאר להתייחסות מחלקת הניו מדיה, והיא, מעבירה אותן לפי הצורך למבקר העירייה או לממונה על הטיפול בתלונות להמשך טיפול.

להלן דוגמה לפנייה של תושב, בעמוד של עיריית ירושלים, מיום 7.11.19 ובצדה התייחסות העירייה לאמור בפוסט:

תמונה 11: פוסט אורח שהועלה על ידי תושב בעמוד של עיריית ירושלים ותגובת העירייה לפוסט



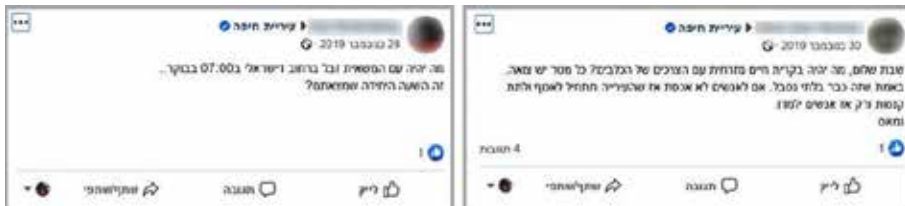
משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את אופן התייחסותה של עיריית ירושלים לפנייה והמענה המהיר בדף הפייסבוק שלה.

עיריית חיפה: הדף העירוני מנוהל על ידי מחלקת הניו מדיה ודוברות העירייה. חלק מעובדי המוקד העירוני מוגדרים בדף העירוני בתפקיד עורכים ויש להם הרשות לענות להודעות פרטיות ופניות המתקבלות בדף. העובדים במוקד העירוני

מנטרים מהפייסבוק פניות שלדעתם דורשות טיפול דחוף. העובדים במחלקת פניות הציבור בעירייה עונים לפוסטים הנוגעים לנושאים שאינם דחופים, וגם לתגובות לפוסטים של העירייה (אם נדרשת תגובה). תשובות כאמור נענות בדרך כלל באופן פרטי, כדי שלא ליצור שיח נוסף שאינו קשור לפוסט. כל פנייה או תלונה מועתקת למערכת ניהול התלונות במוקד העירוני של פניות הציבור ונשמרת שם.

להלן דוגמאות לפוסטים שנכתבו בדף של עיריית חיפה ולא נענו בפומבי על ידה:

תמונה 12: פוסטים שהועלו על ידי תושבי העיר בדף העירייה ולא קיבלו מענה פומבי



כאמור, מהספרות המקצועית עולה, כי אי מתן מענה על ידי העירייה באופן פומבי ובתגובה לפוסט עצמו, עלול להתפרש על ידי ציבור המשתמשים ברשתות החברתיות כחוסר התייחסות של העירייה לפונים אליה.

מומלץ כי עיריית חיפה תשקול את מדיניותה בעניין מתן תגובות לפניות פומביות אליה המצדיקות את התייחסותה באמצעות הרשתות החברתיות, לרבות מתן אישור קבלת הפנייה והפניה לגורם הרלוונטי בעירייה.

עיריית קריית גת: בביקורת נמצא כי ניתן לפנות לעירייה רק באמצעות תגובות לפוסטים שהיא מפרסמת. העירייה חסמה את האפשרות לפנות אליה בהודעות פרטיות וכן לכתוב לה בדף פוסטים אורחים (ראו לעיל בפרק תוכן שהציבור מעלה לרשתות החברתיות).

בעקבות הביקורת פתחה העירייה את האפשרות לפנות אליה בהודעות פרטיות אולם עדיין לא ניתן לתייג אותה או לכתוב בעמוד שלה בפוסטים אורחים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולתה של עיריית קריית גת בעניין פתיחת האפשרות למשלוח הודעות פרטיות ברשתות החברתיות, וממליץ לה לאפשר לציבור לכתוב לה גם באמצעות פוסטים אורחים, ובכך להגביר את המעורבות הציבורית בנעשה בעיר.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לסנכרן את המידע המתקבל מפניות ותלונות הציבור ברשתות החברתיות בין כל הגורמים האחראים בהן, לרבות: המוקד העירוני, יחידות פניות הציבור, ממונה תלונות והמחלקות העירוניות הרלוונטיות, במטרה להבטיח טיפול יעיל ומיטבי ומתן מענה מהיר לפונים.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי אגף קש"ת (קהילה, שירות, תושב) שהוקם בעירייה אחראי בין היתר לתייעוד ולסנכרון כל הפניות המגיעות לעירייה במערכות הממוחשבות שלה.

המועצה המקומית קצרין מסרה בתשובתה כי הפייסבוק הפך בשנים האחרונות לכלי לניטור תקלות וניהול פניות הציבור וכי הודות לשיתוף הפעולה ההדוק בין כל מחלקות המועצה מנותבות כל פניות הציבור, לרבות הפניות באמצעות הרשתות החברתיות, ליעדן.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי היא פועלת לביצוע ממשק אוטומטי בין מערכת פניות ותלונות הציבור העירונית לבין פניות המתקבלות ברשתות החברתיות.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי מנהלי הדף העירוני עוברים ובודקים את כלל הפניות המגיעות, ואלה נרשמות ומועברות לטיפול של אגפי העירייה הרלוונטיים, ובתוך כך מתעדכן המוקד העירוני האמון על כלל פניות התושבים. עוד ציינה העירייה כי כיום היא מנהלת מעקב סדור אחר כלל פניות הציבור המגיעות גם באמצעות הרשתות החברתיות.

המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור מסרה בתשובתה כי מבוצע סנכרון בטיפול פניות הציבור בין כל הגורמים ברשות. כשמגיעות פניות לדף הפייסבוק של הרשות הן מנותבות לגורמים הרלוונטיים עד לסיום הטיפול וסגירת הפניה. עוד ציינה המועצה כי במקרה הצורך נפתחת גם פנייה במוקד העירוני.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית בית שמש כי העירייה מבצעת סנכרון לפניות המגיעות אליה באמצעות הרשתות החברתיות בין המוקד העירוני ומחלקת פניות הציבור לבין המחלקות הרלוונטיות.



סיכום

הרשתות החברתיות חוללו שינוי דרמטי במנעד ערוצי התקשורת שהיה קיים בין הרשויות המקומיות ונבחריהן לבין הציבור הרחב, שינוי שהביא להגברת מעורבות הציבור בנעשה ברשות ולעיתים אף לשיתופו בתהליך קבלת ההחלטות. לצד היתרונות, השימוש של המגזר הציבורי והרשויות המקומיות בפלטפורמה פרטית מעלה אתגרים ודילמות משפטיות הנוגעות, בין היתר, לזכויות הפרט - לרבות חופש הביטוי, חופש המידע והזכות לפרטיות - וכן לאופן שמירת המידע הארגוני המצטבר ברשתות החברתיות.

הביקורת העלתה כי קיימת שונות רבה בשימוש שהרשויות המקומיות ונבחריהן עושים ברשתות החברתיות ובאפשרויות ניצולן, בין היתר נוכח העובדה שהרשויות המקומיות לא נתנו את דעתן להשלכות ולמשמעויות הנובעות מהפעילות והשימוש בהן, ולנוכח היעדר הכוונה או הסדרה בסיסית מצד הגורמים המאסדרים. בבדיקת הביקורת הועלו מקרים של פעילות המתקיימת ברשתות החברתיות באופן העלול לפגוע בזכויות הפרט ותוך שימוש לא ראוי במשאבי הרשות.

ראוי שהרשויות המקומיות ונבחריהן יבחנו את אופן שימושם ברשתות החברתיות ויתוו מדיניות סדורה שתכלול יעדים, מטרות, אסטרטגיה ותנאים לשימוש ברשתות, וכן הנחיות בדבר הכשרת כוח אדם בעל אוריינות דיגיטלית להפעלתן, במטרה להביא למיצוי מיטבי של הפוטנציאל הטמון בשימוש ברשתות לשם הגברת השקיפות ואמון הציבור ברשויות.

נוכח התמונה העולה מהדוח בדבר השימוש הנרחב ברשתות החברתיות, שצפוי שאף ילך ויגבר בעתיד, ולנוכח חשיבותו הרבה לקשר בין הרשות לתושב, ראוי גם שמשרדי הפנים והמשפטים יפעלו בהתאם לאחריותם ולסמכותם, יבחנו את מכלול הסוגיות העולות מאופן השימוש הציבורי ברשתות החברתיות, יגבשו כללים וינחו את הרשויות המקומיות ונבחריהן בסוגיות העקרוניות העולות מהשימוש ברשתות החברתיות.

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי



התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי

רקע

בחופי ישראל יש מצוק בלתי יציב שאורכו 45 ק"מ. בשל כוחות הטבע ופעילות האדם, המצוק מתמוטט ונסוג מזרחה. במהלך המאה העשרים ואחת צפויה האצה בהליכי הרס המצוק - הוא והחופים הצמודים לו צפויים לסגת בעשרות מטרים. יש למצוא לכך פתרונות שייתנו מענה לבטיחות הציבור וישמרו על הנכסים ועל ערכי הטבע.

בשנים האחרונות נקטה המדינה כמה פעולות להתמודדות עם בעיית התמוטטות המצוק, על הסיכונים הכרוכים בה, והחליטה כי האחריות למימון, תכנון וביצוען של ההגנות בים תוטל על הממשלה, וכי ביבשה היא תוטל על הרשויות המקומיות.

נתוני מפתח

עד 22 מטר

כ-13 ק"מ

נסיגת המצוק באשקלון ב-20 השנים האחרונות. רוחב רצועת החוף הצטמצם אף הוא בשל גריעת החול

אורך המצוק בתשע רשויות מקומיות, שבעורפו שטחים מבונים ואתרים ייחודיים, ושנכלל בהחלטת ממשלה כבר-הגנה

800-250 מיליון ש"ח

1,378-878 מיליון ש"ח

הערכה ראשונית של הנזק בגין התמוטטות המצוק, כפי שהוצגה לממשלה בשנת 2010, ללא עלויות הנזק לפגיעה באדם

הערכת עלות הקמת ההגנות הימיות והיבשתיות על המצוק ותחזוקתן במשך 20 שנה, נכון ל-2011

500 מיליון ש"ח

26 מיליון ש"ח

התקציב שאישרה הממשלה ב-2011 כשלב א' לביצוע הגנות על המצוק, מהם 360 מיליון ש"ח להגנות ימיות

עלות ביצוע הפעולות של החברה להגנת המצוק בשנים 2015 - 2018, מתוך תקציב פעולות מצטבר בשנים אלה בסך 303 מיליון ש"ח

פעולות הביקורת

בשנת 2019 בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד השלטון המרכזי והשלטון המקומי בהתמודדותם עם תהליכי הרס המצוק, בקידום התכנון והביצוע של ההגנות על המצוק ובפעולותיהם לשמירה על שלום הציבור. הביקורת נעשתה במשרד להגנת הסביבה ובמשרד הפנים, בחברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ (החברה להגנת המצוק), בעיריות אשקלון, הרצלייה ונתניה ובמועצה האזורית עמק חפר. בדיקות השלמה נעשו במשרדי ראש הממשלה והמשפטים, במינהל התכנון וברשות הטבע והגנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

סטטוס ביצוע ההגנות: אף שחלפו תשע שנים מאז החליטה הממשלה שיש להגן על המצוק, במרבית קטעי המצוק - בחדרה, עמק חפר, נתניה, הרצלייה, תל אביב-יפו, בת ים, גן רווה ואשקלון - טרם בוצעו הגנות ימיות שהיו באחריות המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת המצוק, למעט הגנות דחופות בלבד בים, בתא שטח אחד, באשקלון. הגנות יבשתיות שהיו באחריות הרשויות המקומיות טרם בוצעו.

פעולות החברה להגנת המצוק: ביצוע תקציב הפעולות של החברה להגנת המצוק מאז הקמתה בשלהי 2013 עד סוף 2018 הסתכם בכ-26 מיליון ש"ח - 8.6% בלבד מהתקציב שנקבע בתוכניתיה. דירקטוריון החברה וועדת ההיגוי הבין-משרדית שליוותה אותה לא בחנו את הסיבות לכך ואת ההשלכות על תוכניות העבודה לשנים הבאות. החברה טרם קידמה את התכנון של ההגנות הימיות באזורים שונים, לרבות כאלה שהיו בדחיפות גבוהה.

הפרשים באומדנים לביצוע ההגנות: למרות הפרשים המשמעותיים בין האומדנים העדכניים לביצוע ההגנות המבוססים על נתוני החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות - אומדנים המוערכים ב-1,476 מיליון ש"ח לחלק מהאזורים - ובין ההערכות שהוצגו לממשלה בשנת 2011, בסך 878 - 1,386 מיליון ש"ח לכל מיזם ההגנה על המצוק, לא נבחנו מחדש שיקולי עלות-תועלת, אל מול עלות הנזק, ואין למי מהגורמים המעורבים בנושא מידע מלא ומבוסס בדבר היקף התקציב הנדרש לצורך ביצוע מלוא ההגנות.

מחלוקת בסוגיית מימון ההגנות היבשתיות: תשע שנים לאחר החלטת הממשלה להקים הגנות על המצוק לא נמצא פתרון למחלוקת בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה ובין משרדי הממשלה עצמם בסוגיית מימון ההגנות היבשתיות. המחלוקת מעכבת את הביצוע.

טיפול בהגנה על שלום הציבור: הרשויות המקומיות עמק חפר, הרצלייה ואשקלון לא ערכו סקר סיכונים למצוק לבחינת מצבו ולאיתור מקומות המסכנים את שלום הציבור והרכוש. יש ברשויות אלו אזורים שלא ננקטו בהם אמצעי בטיחות נדרשים כדי להרחיק את הציבור מהסכנה הנשקפת לו מהתמוטטות המצוק, בין היתר אזורים שבהם קרו התמוטטויות, דבר המסכן את הציבור.



קביעת מדיניות בנושא הטיפול במצוק החופי וקידומה: הממשלה קבעה בשנת 2010 מדיניות להתמודדות עם הרס המצוק החופי, נקטה בעקבות כך כמה פעולות כדי להסדיר את הטיפול בנושא, אישרה שתי תוכניות מתאר לביצוע הגנות דחופות וקבועות למצוק ואף הקימה חברה ממשלתית לטיפול במצוק.

בקה על החברה להגנת המצוק: מאוקטובר 2016 המשרד להגנת הסביבה מפעיל חברה בקרה לביקורת על פעילות החברה להגנת המצוק. בתחילת 2019 אישרה החברה להגנת המצוק נוהל "בקה על תכנון וביצוע פרויקטים", בהתאם להנחיות ואמות מידה שקבעו המשרד להגנת הסביבה, חברת הבקה והחברה להגנת המצוק.

פעולות להגנה על המצוק ולשמירה על שלום הציבור: עיריית נתניה פעלה לקידום התכנון והביצוע של הגנות על המצוק בכמה מהקטעים שבתחומה ולניטור המצוק כדי להבטיח את שלום הציבור. עיריית הרצלייה הציבה אמצעי בטיחות בכמה מהחופים שבתחומה כדי להרחיק את המבקרים מהמצוק.

עיקרי המלצות הביקורת

ראוי שמשרדי הפנים, הגנת הסביבה, ראש הממשלה והאוצר, בשיתוף החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות, יקיימו בחינה מקיפה של האומדנים הנדרשים לביצוע ההגנות על המצוק כבסיס לקביעת תוכנית רב-שנתית להמשך מימון ההגנות וביצוען, על פי סדרי העדיפות שייקבעו ובהתחשב במגבלות התקציב ובמצב המצוק בכל אזור. במסגרת זו מוצע לבחון את האפשרות לגייס מקורות כספיים נוספים, למשל לשלב את מיזם ההגנה על המצוק במיזמי תשתית או פיתוח אחרים הצמודים לחוף.

ראוי שהגורמים הממשלתיים והרשויות המקומיות יאתרו את החסמים בקידום המיזמים באזורים שונים ואת השלכותיהם על המשך קידום המיזם להגנה על המצוק באזורים שטרם טופלו, ויפעלו להסרתם כדי למנוע עיכוב בקידום מיזמים דחופים להגנה על המצוק.

על הרשויות המקומיות לפעול לקידום התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות הנדרשות לאורך המצוק, לנוכח הצורך המיידי למנוע פגיעה בו ולמנוע סיכון לחיי אדם. על החברה להגנת המצוק לקדם את התכנון והביצוע של ההגנות הימיות הדרושות, במיוחד בתאי השטח שנקבע שהטיפול בהם דחוף.

נדרש כי הרשויות המקומיות יבצעו ניטור למצב המצוק ויפעלו לאתר מקומות המסכנים חיי אדם ורכוש ולטפל בסיכונים לשם הבטחת שלום הציבור.

סיכום

תשע שנים לאחר שהממשלה אישרה מדיניות לטיפול במצוק, חלקים ניכרים ממנה לא מומשו. על הגורמים המעורבים בנושא - משרדי הממשלה, החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות - לבחון בחינה מקיפה את המדיניות ואת החסמים המעכבים את יישומה ולקבל החלטות אופרטיביות בנושא, כדי לייעל את הטיפול במצוק ולמנוע עיכובים נוספים.

סטטוס ביצוע ההגנות בהתאם לתוכניות המתאר להגנה על המצוק

הגנות ימיות		הגנות יבשתיות		רשות מקומית / תא שטח
סטטוס	נדרש	נדרש	נדרש	
אפשרות הוספת סלעים בים נפסלה. לא נקבעו אמצעי הגנה ימית אחרים	לא בוצע	הוספת סלעים בים	✓	חדרה
טרם נבחן הצורך בהזנת החול	לא בוצע. בתכנון הגנה יבשתית על חלק מהמצוק	הזנת חול במידת הצורך	✓	עמק חפר
הגנות ימיות – לא בוצע. טרם הוחל בתכנון	לא בוצע	✓	✓	נתיה צפון
אושרה תוכנית. ההגנות טרם בוצעו	אושרה תוכנית. ההגנות טרם בוצעו	✓	✓	נתיה דרום
הכוללת הקמת הגנות ימיות נמצאת בשלבי תכנון	לא בוצע	✓	✓	הרצלייה צפון
	לא בוצע		✓	הרצלייה דרום
לא בוצע. חלק מהעבודות בשלבי תכנון	לא בוצע. חלק מהעבודות בשלבי תכנון	✓	✓	תל אביב
לא בוצע	לא בוצע. ההגנות בשלבי תכנון	✓	✓	בת ים
אפשרות הוספת סלעים בים נפסלה. לא נקבעו אמצעי הגנה ימית אחרים	לא בוצע	הוספת סלעים בים	✓	גן רווה
בוצעו הגנות דחופות. הגנות קבועות בתכנון	לא בוצע. בתכנון	✓	✓	אשקלון צפון
לא בוצע	לא בוצע	✓	✓	אשקלון דרום



דוגמה לנסיגת המצוק באשקלון



המקור: דוח של החברה להגנת המצוק בנושא "אשקלון תא שטח 38 דוח ניטור 2017 - 2018" (מאי 2019).

התמודדותן של רשויות השלטון עם תהליכי הרס המצוק החופי

מבוא ורקע כללי

ישראל גובלת במערבה בים התיכון לאורך של כ-190 ק"מ, מהם כ-45 ק"מ מאופיינים בקיומו של מצוק חופי בלתי יציב בגובה שבין 10 ל-45 מטר (מעל פני הים), הנישא מעל רצועת החוף שבין חדרה לאשקלון (ראו דוגמה בתמונה 1 להלן). המצוק החופי בישראל הוא מרכיב בולט בנוף, בערכי הטבע, המשמש לתועלתו והנאתו של הציבור בסביבה החופית. הוא 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. המצוק נסוג מזרחה והחוף שלמרגלותיו הולך וצר בחלק מהאזורים. כך נגרעים שטחים מהגבול היבשתי של המדינה. מבקר המדינה בדק כבר בשנת 2010 את נושא הרס המצוק החופי בישראל², כפי שיפורט בהמשך.

תמונה 1: מצוק חופי באשקלון



המקור: מצגות של החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ.

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.



בישראל, כמו במדינות אחרות בעולם, שימושים שונים בחוף מתחרים זה בזה, והלחץ המושת על משאבי הטבע הולך וגובר. הצפיפות לנפש לקמ"ר במדינת ישראל היא מעל 350 - גבוהה בהרבה מהמוצע במדינות המפותחות, 34 נפש לקמ"ר. התמוטטות המצוק יוצרת בעיה מיוחדת באזורי מצוקי החוף המאוכלסים בצפיפות³. צפיפות זו מגבירה עוד יותר את הלחץ לפתח קרקעות על המצוק החופי ולהשתמש בהן, דבר המגביר את הפגיעה ביציבותו.


המצוק החופי הוא חיץ גיאוגרפי טבעי בין רצועת החוף לשטחים הנמצאים מזרחה לו. חשיבותה של רצועת החוף, תהליכי התמוטטות המצוק והתחרות המתמדת בין שימושי הקרקע מחייבים למצוא מענה מושכל לבטיחות הציבור והרכוש תוך שמירה על ערכי הטבע הייחודיים של המצוק ושל הסביבה החופית.

באפריל 2010 סיווגו המשרד להגנת הסביבה ומכון ירושלים לחקר ישראל⁴ את קטעי המצוק בישראל לפי השימושים בהם ולפי ייעודי הקרקע במסמך מדיניות ששמו "התמוטטות המצוק בחופי ישראל - דרכים להתמודדות, והמשמעויות הכלכליות, הציבוריות והסביבתיות" (להלן - מסמך המדיניות):

3 מתוך "רקע כללי: התמוטטות המצוק החופי", החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ.
4 היום נקרא "מכון ירושלים למחקרי מדיניות". המכון הוקם בשנת 1978, והוא מכון מחקר וחשיבה המוציא מירושלים תורה חברתית, כלכלית ומרחבית בת-קיימה. מתוך אתר האינטרנט של המכון: <https://jerusalemstitute.org.il>

לוח 1: סיווג קטעי המצוק בישראל

תמונה להמחשה	האורך והמיקום	האפיון	הסיווג
 <p>תמונה 2: המצוק החופי בנתניה, שבעורפו טיילת ובנייה עירונית</p>	כ-6 - 7 ק"מ, דוגמת קטעי מצוק ביישובים גבעת אולגה, נתניה, הרצלייה ואשקלון	קטעי מצוק שבעורפם בתי מגורים רבי-קומות, מבני ציבור מסחר ותיירות, ואחרים, ושבחזיתם חופי רחצה בשימוש אינטנסיבי	בנייה עירונית
 <p>תמונה 3: המצוק החופי בבית ינאי, שבעורפו בנייה צמודת קרקע</p>	כ-4 ק"מ, דוגמת קטעי מצוק ביישובים בית ינאי, נעורים, הרצלייה ופלמחים	קטעי מצוק שבעורפם בתי מגורים צמודי קרקע, מוסדות ומבני משק	בנייה צמודת קרקע
 <p>תמונה 4: המצוק החופי בגן הלאומי חוף השרון</p>	כ-30 ק"מ, דוגמת הגן הלאומי חוף השרון	קטעי מצוק שבעורפם שמורות טבע, שטחי אש, שטחים פתוחים ושטחים חקלאיים	שטחים פתוחים

תמונה להמחשה	האורך והמיקום	האפיון	הסיווג
 <p>תמונה 5: המצוק החופי בהרצלייה - האתר הארכיאולוגי אפולוניה</p>	כ-3 עד 4 ק"מ, דוגמת אפולוניה ותל אשקלון	קטעי מצוק שבעורפם מבנים ואתרי עתיקות ומורשת תרבות ייחודיים	אתרים ייחודיים
	כ-3 ק"מ	קטעי מצוק המיועדים להסבה משטחים פתוחים לשטחי בנייה ופיתוח תיירות	שטחים עירוני ומלונאות להסבה

המקור: תמונות 2, 3 ו-5: מצגת של החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ, פברואר 2017. תמונה 4 צולמה על ידי צוות הביקורת בספטמבר 2019.

התמוטטות המצוק בישראל

בעשרות השנים האחרונות המצוק שלאורך חופי ישראל מתמוטט ונסוג מזרחה בקצב של כמה עשרות סנטימטרים בשנה. במקומות מסוימים הנסיגה מהירה פי כמה. על פי מסמך המדיניות, הנסיגה מתרחשת בתהליך טבעי, מתמשך וודאי, שעיקרו חתירה וסחיפת בסיס המצוק, ובעקבותיהן התמוטטות החזית בהדרגה ולסירוגין בקטעי חוף שונים. אי אפשר לחזות מתי בדיוק יתמוטט המצוק בנקודה מסוימת. התהליך מתרחש בשל הרכבו הפריך של המצוק ובשל שילוב של שלוש תופעות עיקריות: חתירת גלי הים בבסיס המצוק (להלן גם - בוחן המצוק⁵), המשמרת את תלילות המצוק; אי-יציבות המדרון התלול; התנקזות של מי גשמים בראש המצוק ובמדרונותיו ("נגר עילי") המסיגה מזרחה את ראש המצוק ואת בוחן המצוק.

התהליך מושפע מגובה מפלס פני הים, ממשטר הגלים וממאזן החול במרחב החוף. התהליך צפוי להתעצם בגין התערבות אנושית ישירה ועקיפה, ובכלל זה בנייה של מבני חוף, כגון נמלים, מרינות ושוברי גלים, כריית חול ושינויים אקלימיים המתבטאים

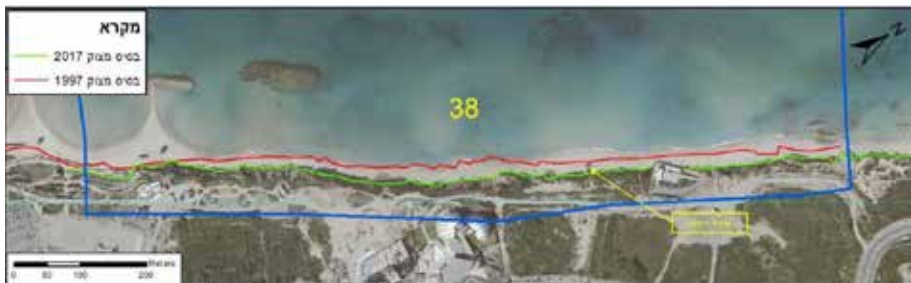
5 החלק התחתון של המצוק, החשוף לפעולת הגלים. מתוך תמ"א 13 / 9 / א.

בעלייה מואצת במפלס הים ובשינוי משטר הגלים. גם פעילות אנושית על גג המצוק⁶ ובעורפו משנה את מצבו הפיזי של המצוק, מגבירה את הנגר העילי ומאיצה תהליכי בליה פנימיים⁷. מקצת מן הפעילות הפוגעת במצוק ומסכנת את יציבותו אינה חוקית.

לפי ההערכות שבמסמך המדיניות, במהלך המאה העשרים ואחת יעלה מפלס הים ותגבר שכיחות סערות החורף, והשינוי יאיץ את תהליכי ההתמוטטות של מצוקי החוף. צוקים אלה והחופים הצמודים להם, צוקים שנסוגו בכ-20 - 30 מטר במאה העשרים, עתידים להמשיך לסגת בקצב מואץ עשרות מטרים נוספים במאה העשרים ואחת.

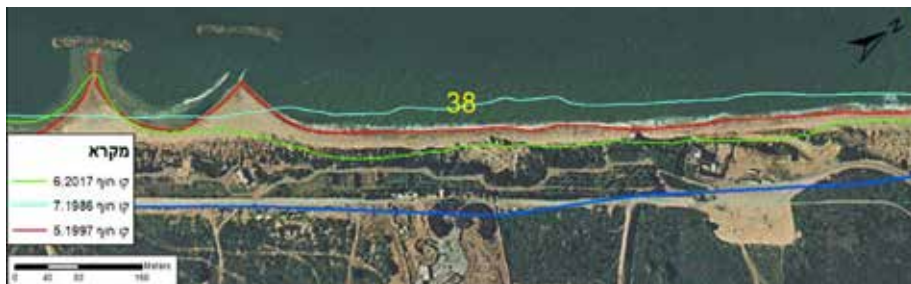
להלן תמונות הממחישות את נסיגת בסיס המצוק ונסיגת קו החוף באשקלון, בבת ים ובנתניה.

תמונה 6: נסיגת בסיס המצוק באשקלון, עד 22 מטר, 1997 - 2017



המקור: מצגת של החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ לשר להגנת הסביבה, הכוללת מידע על דוח הניטור השנתי 2016 - 2017 ועל תוכנית העבודה של החברה לשנת 2018.

תמונה 7: נסיגת קו החוף באשקלון, עד 30 מטר, 1997 - 2017



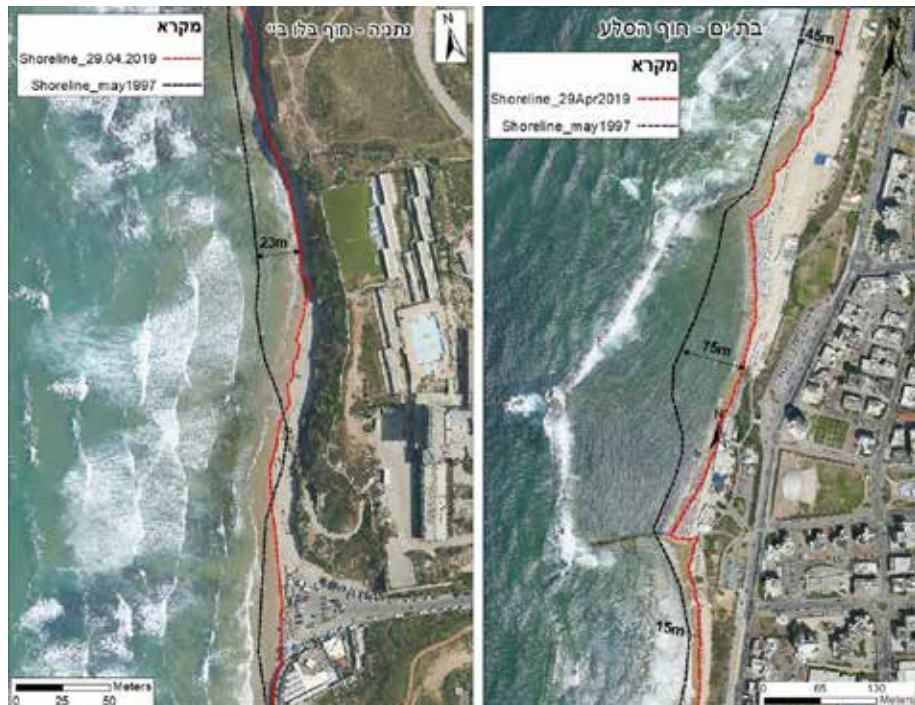
המקור: מצגת של החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ, הכוללת מידע על דוח הניטור השנתי 2016 - 2017.

6 שטח המשתרע מהנקודה הגבוהה ביותר בראש המצוק, כ-50 מטר מזרחה. מתוך תמ"א 13 / 9 / א.

7 מתוך מסמך המדיניות.

מתמונות 6 ו-7 עולה כי בעשרים השנים האחרונות, בשנים 1997 - 2017, נסוגו בסיס המצוק וקו החוף בתא שטח מספר 38 באשקלון עד כ-22 מטר וכ-30 מטר, בהתאמה. אם כן, באזור זה הצטמצם רוחב החוף בכשמונה מטרים. יצוין כי נזק נגרם לחוף הים לא רק בחופים שלאורכם מצוקים. בליה טבעית, פעולות אנושיות בחופים ובמימי החופים ועלייה מואצת של מפלס הים צפויות לפגוע בכל החופים⁸.

תמונה 8: ההבדלים בין קווי החוף בבת ים ובנתניה, 1997 - 2019



המקור: התמונות נמסרו לצוות הביקורת על ידי החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ.

המכון הגיאולוגי לישראל⁹ מכין מדי שנה עבור החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ¹⁰ (להלן - החברה להגנת המצוק) ניטור של השינויים בתוואי המצוק לאורך חופי ישראל. מהניטור לשנים 2015 - 2018 עולה כי המצוק נסוג בקביעות בכיוון מזרח, וכי חומר רב נסחף, בקצב ממוצע של כ-764 מ"ק לקילומטר

8 מתוך מסמך המדיניות.

9 המכון הגיאולוגי הוא מוסד מחקר ממלכתי הפועל במסגרת מינהל מחקר האדמה והים שבמשרד האנרגיה. אתר האינטרנט של המכון הגיאולוגי לישראל: <http://www.gsi.gov.il>.

10 החברה הוקמה בהתאם להחלטת הממשלה 5053 מאוגוסט 2012 והיא חברה בבעלות מלאה של המדינה לטיפול בהתמוטטות מצוק חוף הים התיכון.

מצוק בשנה (כ-25 משאיות לקילומטר בשנה). מדוח הניטור האחרון, שהתייחס לשינוי בתוואי המצוק בשנים 2017 - 2018, עולה כי בכל מקטעי המצוק שנבדקו נרשמה גריעה של חומר מהמערכת החופית.

הנזקים הצפויים מהתמוטטות המצוק החופי

התמוטטות המצוק יוצרת בעיה מיוחדת באזורים שמצוקי החוף בהם מאוכלסים בצפיפות (כמו בערים נתניה, הרצלייה ואשקלון). הפגיעות והנזקים בגין התמוטטות המצוק עשויים להיות קשים ולכלול סיכון לחיי אדם, הרס מבנים ותשתיות, אובדן שטחים ששוויים גבוה מפני שהם קרובים לים, פגיעה בשטחים פתוחים, בהם חופים, שמורות טבע וגנים לאומיים, הרס אתרים ארכיאולוגיים ומבנים בעלי ערכי מורשת, ואובדן שטחים, ולפיכך אובדן היכולת להשתמש ולבנות במקומות שהיה בהם פוטנציאל בנייה.

תרשים 1: המחשת הנזקים הצפויים מהתמוטטות המצוק החופי



נוסף על כך, התמוטטות המצוק עשויה לגרום נזקים לא ישירים ולא מדידים, כמו פגיעה בתדמית העירונית של הערים שלאורך החוף, בפוטנציאל הפיתוח שלהן ובמידת המשיכה שלהן לתיירים. גם אזורים כפריים ושטחים פתוחים ניזוקים באופן עקיף מהתמוטטות המצוק, מפני שהדבר משליך על ערך הנכסים וסחירותם ועל השימושים הציבוריים הנעשים בחופים הצמודים¹¹. יצוין כי הרס המצוק הוא תהליך ארוך ומתמשך, והנזקים נצברים באופן לא אחיד, לאורך זמן.

במסמך המדיניות מ-2010 הוערך הנזק הישיר והעקיף שייגרם בגין התמוטטות המצוק במשך 50 שנה - בין 250 מיליון ש"ח (לרצועת סיכון¹² של 0.5 מטר לשנה) ל-800 מיליון ש"ח (לרצועת סיכון של 1.0 מטר לשנה), בערכים מהוונים. במסמך נקבע כי הנזק בשטחים מבונים עולה באופן מהיר עם עליית קצב ההתמוטטות (דהיינו הגידול של רצועת הסיכון), וזאת מפני שככל שמתרחקים מזרחה מקצה הצוק הנכסים מתרבים. יצוין כי הנזק חושב בהנחה שאין שינוי ברוחב רצועת החוף, והנזק לאתרים ארכיאולוגיים והנזקים העקיפים הוערכו בצורה שרירותית. עוד יצוין כי בהערכת הנזק לא הייתה כל התייחסות לאפשרות של פגיעות בנפש, עניין שיש לו השלכה ישירה - מעבר לחשיבות השמירה על חיי אדם - גם על חישוב גובה הנזק מהבחינה הכספית.

ממידע שנאסף בביקורת וממידע שפורסם בתקשורת בשנים עברו עולה כי נפצעו או מתו בני אדם בתחום המצוק החופי, אם בעקבות התמוטטות חלקים ממנו או בשל נפילה או היעדר מיגון מתאים בשולי המצוק. בלוח 2 להלן כמה דוגמאות.

לוח 2: דוגמאות לפגיעות באדם במצוק החופי

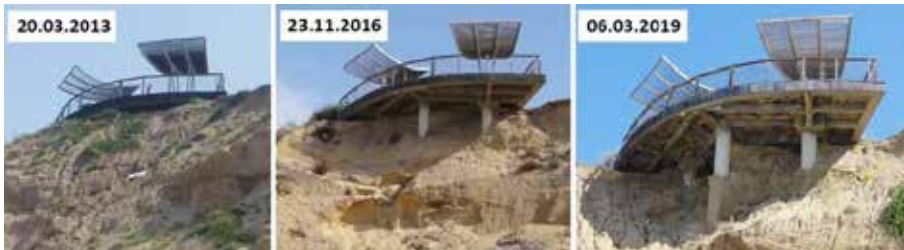
התאריך	המקום	תיאור המקרה
מאי 2003	דרומית לקיבוץ געש במועצה האזורית חוף השרון	שתי נשים נפגעו מהתמוטטות רכס כורכר בעת שישבו תחתיו על החוף.
נובמבר 2007	חוף ארסוף במועצה האזורית חוף השרון	צעירה נפצעה קשה לאחר שמצוק שעליו עמדה התמוטט.
אפריל 2008	חופי גבעת אולגה	קבוצת צעירים ששהו באוהלים על החוף נפצעו מקריסת מצוק עליהם.
מאי 2009	חוף ליד נתניה בתחום המועצה האזורית עמק חפר	צעיר נהרג ואדם נוסף נפצע קל בהתמוטטות מצוק עליהם.
מאי 2010	חוף באשקלון	גבר נפצע כשהמצוק שעליו עמד התמוטט.
אפריל 2011	חופי גבעת אולגה	גבר נהרג כשהמצוק שעליו רכב באופניים התמוטט.
יולי 2015	חוף אפולוניה בהרצלייה	צעירה נפצעה בינוני בנפילה ממצוק בגובה 10 מטרים.
ספטמבר 2018	אשקלון	צעירה נפצעה באורח קשה כשנפלה מגובה כ-10 מטרים במצוק בר כוכבא בחוף אשקלון, סמוך לסוכת המציל.
יוני 2019	חוף צוק ים במועצה האזורית עמק חפר	גבר נפצע בינוני כשנפל ממצוק בגובה 6 מטרים.

המקור: מידע שהתקבל ממשד המשפטים ומפרסומים באמצעי תקשורת.

12 תחום שיתמוטט בו המצוק בפועל או שלא יתאפשר שימוש בו מהבחינה ההנדסית והבטיחותית.

להלן תמונות הממחישות את הסכנות הכרוכות בהתמוטטות המצוק. בתמונה 9 להלן מוצג תהליך נסיגת המצוק בתחתית מרפסת תצפית על הטיילת באשקלון בשנים 2013 - 2019. קריסה של המצוק צפויה לסכן את מי שנמצא על מרפסת התצפית ואת מי ששוהה בתחתית המצוק. בתמונה 10 מוצגים אוהל וחפצים שתושבים הציבו בתוך המצוק באשקלון, באזור שהתרחשו בו כמה התמוטטויות בעבר, ואף הוצב שילוט המתריע על הסכנה. שהייה במקום מסכנת את התושבים.

תמונה 9: תהליך נסיגת המצוק בתחתית מרפסת תצפית באשקלון, 2013 - 2019



המקור: דוח של החברה להגנת המצוק בנושא "אשקלון תא שטח 38 דוח ניטור 2017 - 2018", מאי 2019.

תמונה 10: אוהל וחפצים בתוך המצוק המתמוטט באשקלון



המקור: החברה להגנת המצוק (אין תאריך).

בדצמבר 2019 פורסם בתקשורת כי בעקבות סערת גשמים עזים ורוחות קרס חלק מהמצוק בחוף הצוק בתל אביב, וכי שביל הטיילת שעל המצוק התמוטט לתוך מי הים. נוסף על כך, חלק מהמצוק שמעל חוף בית ינאי קרס מגובה עשרות מטרים אל חוף הים, באזור המושך מטיילים, ואך ביד המקרה לא נפגע שם איש.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020, כי המצוק שקרס בתל אביב הוא מצוק בנוי. המשרד הוסיף כי מיקומן של תשתיות בחוף הים, אף אם נבנו כחוק, צריך להישקל מחדש לאור העלייה בתדירות סערות גלים קיצוניות.

תמונה 11: למעלה - המצוק שהתמוטט בתל אביב; למטה - המצוק שהתמוטט בבית ינאי



המקור: כתבה שפורסמה באתר החדשות ynet בדצמבר 2019. צולם על ידי שחר קול.



עלה כי העיריות נתניה, הרצלייה ואשקלון רכשו ביטוחים - ביטוח רכוש וביטוח צד ג' - לכיסוי האחריות שלהן לאירועים בלתי צפויים לגוף או לרכוש בתחומן, ורכשו ביטוח המכסה אחריות מקצועית של עובדיהן.

מוצע כי הרשויות המקומיות יבחנו, במסגרת ניהול הסיכונים להתמודדות עם הרס המצוק, אם הביטוחים שהן רכשו נותנים מענה הולם לסיכונים הנשקפים לרכוש או לאדם מהתמוטטות אפשרית של המצוק ולבחון רכישת ביטוחים נוספים לפי הצורך. כן מוצע כי הרשויות יבחנו מפעם לפעם את הצורך להתאים את הביטוחים לאירועים הקשורים בהתמוטטות המצוק.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020, כי תבחן את פוליסות הביטוח שברשותה ובמידת הצורך תבצע את ההתאמות הנדרשות. עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי היא פועלת באופן שוטף להצבת גידור ושילוט באזורים שבהם קיימת סכנה להתמוטטות המצוק, וכי יש לה מערך ביטוח המיועד להגן עליה בפני חבותה החוקית, בין היתר, במסגרת פוליסת "אחריות כלפי צד שלישי".

הצורך להגן על המצוק ולמנוע נזקים

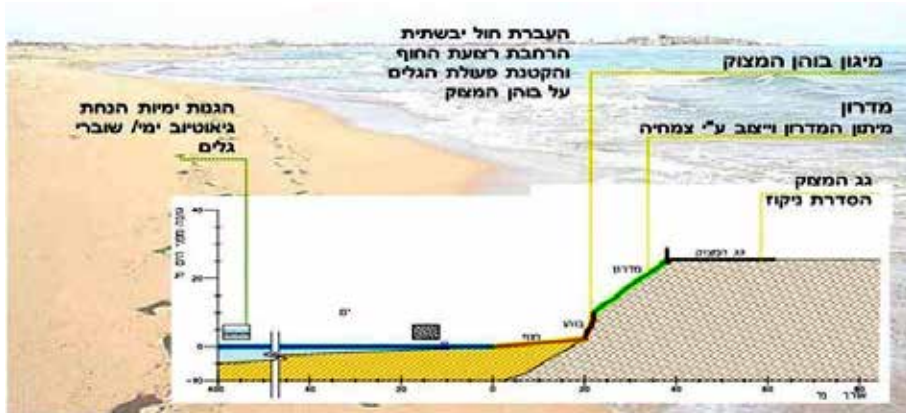
על פי מסמך המדיניות, לפני מקבלי ההחלטות עומדות שתי דרכי פעולה עיקריות, שאפשר לנקוט יחד או לחוד, בהתאם לצורך: הקמת הגנות פיזיות לייצוב המצוק ולמניעת התמוטטותו, לפי סדרי עדיפויות שייקבעו; רגולציה ושימוש בכלים שלטוניים במישור הקנייני והתכנוני. רגולציה כזו יכולה לכלול במידת הצורך פינוי נכסים המצויים ברצועת הסיכון בטווח המיידית ומניעה של בניית נכסים חדשים באזורים המועדים.

הגנה פיזית על המצוק מחייבת פעולה משולבת על בוהן המצוק, ייצוב המצוק עצמו והסדרת הנגר העילי. הגנה על בוהן המצוק כוללת בין היתר הקמת מבנים חופיים צמוד לבסיס המצוק ומבנים ימיים שימנעו מהגלים לתקוף ישירות את בסיס המצוק; הפעלת מערכת ניטור שתתריע על תהליכי בליה בחופים סמוכים; והזנת חול¹³, המאפשרת להגביה את החוף, משככת את מפץ הגלים ויכולה לשמר את החופים ואף להרחיבם. ראו תרשים 2 להלן.

על פי מסמך המדיניות, בחלק היבשתי, ייצוב המצוק והסדרת הנגר העילי כוללים שימוש באמצעים גיאוטכניים, כגון שתילת צמחייה מייצבת והנחת רשתות מסמרים על גבי המצוק למניעת סחיפת החול, ואיסוף הנגר העילי במרחב שבו הוא נוצר והזרמה מבוקרת שלו לים או החדרתו לתת-הקרע. בתרשים ובתמונות שלהלן מתוארים הפתרונות האפשריים להגנה על המצוק.

13 פיזור חול ממקור ימי ברצועת החוף ובסמוך לה.

תרשים 2: תיאור הפתרונות להגנה על המצוק



המקור: מצגת של מינהל התכנון לקראת אישור תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 13 חופי הים התיכון, שינוי מס' 9.

תמונה 12: דוגמאות להגנה יבשתית על בוחן המצוק ולהסדרת הניקוז בתל אביב-יפו¹⁴



תמונה 13: דוגמאות להגנה ימית על בוחן המצוק באמצעות שוברי גלים והזנת חול



המקור של תמונות 12 ו-13: מצגת של החברה להגנת המצוק, "סיכום פעילות", פברואר 2019.

14 דוגמאות שבוצעו בעבר שלא נבדקו במסגרת הביקורת.



במסמך המדיניות מ-2010 הומלץ להקים בים וביבשה הגנות פיזיות על מצוקים באורך כולל של 11 - 13 ק"מ לאורכם של חופי ישראל שבעורפם שטחי בנייה עירונית, בנייה צמודת קרקע ואתרים ארכיאולוגיים ייחודיים בעלי ערך לאומי ובין-לאומי. ראו פירוט בהמשך.

ניסיון בין-לאומי בתחום ההתמודדות עם פגיעה במצוקים

להלן סקירה קצרה על התמודדותן של אנגלייה והולנד עם סביבת המצוק החופי שבשטחן ועם עליית מפלס מי הים. הסקירה מבוססת על סיכום סיור בהולנד ובאנגלייה (להלן - הסיור) ועל פגישות מקצועיות שקיים צוות שכלל נציגים ממינהל התכנון¹⁵ ומהמשרד להגנת הסביבה, אנשי מקצוע מתחום ההנדסה הסביבתית והימית מישראל ויו"ר הדירקטוריון של החברה להגנת המצוק ב-2014.

בסיכום הסיור נקבע כי לשתי המדינות תוכניות לאומיות להתמודדות עם סכנת ההצפה והפגיעה במצוק, הכוללות חלוקה של החופים לתאי שטח והגדרת יעדי התערבות לכל תא שטח בהתאם למאפייניו, ביצוע ניטור וניהול שוטף של המידע כבסיס לקבלת החלטות, בדומה למה שקורה בישראל (ראו בהמשך). פתרונות ההגנה על החופים במדינות אלה משולבים באינטרסים אחרים כדי לעשותם ישימים כלכלית ולהבטיח שיהיו כוללניים. לדוגמה, מיזם שבוצע בהולנד, וחייב הזנה של 20 מיליון מ"ק של חול לחופים במשך שישה חודשים, שולב במיזם הרחבת נמל רוטרדם כדי להוזיל את עלויות החול. למיזם נקבעו שלוש מטרות: בניית דיונות להגנה על החוף; פיתוח ידע לניהול חופים; פיתוח שטחי פנאי ונופש לטובת אזור צפוף אוכלוסייה. ראו תמונה להלן.

15 ביולי 2015 הועבר מינהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר.

תמונה 14: הזנת חול בפרויקט Motor Sand בהולנד



המקור: מתוך סיכום הסיור.

דוגמה אחרת למיזם היא שילוב של ביצוע הגנות חופיות הנדסיות מסיביות עם הקמת מגרש חנייה תת-קרקעי ליצירת מקומות חנייה שהיו חסרים לאורך החוף. הדיונות שמעל החניון הן שטח פארק טבעי וטיילת חוף (ראו תמונה 15 להלן). כך שולבו הגנות חופיות ביצירת טיילת וחופי רחצה. במיזמים אלו המבנים שלאורך הטיילת פורקו לקראת החורף ואוחסנו במקום אחר בעיר, ומוקמו שוב לקראת הקיץ (ראו תמונה 16 להלן).

תמונה 15: הקמת חניון תת-קרקעי, סוללות ודיונות והזנת חול בעיר Katwijk בהולנד



המקור: מתוך סיכום הסיור.

תמונה 16: הקמת דיונות וטיילת בעיר Scheveningen בהולנד



המקור: מתוך סיכום הסיור.

הנושא הכלכלי קיבל מקום חשוב בשיקולי הפעולה והתכנון באנגלייה ובהולנד. בולטת מאוד השאיפה להוזיל עלויות באמצעות שיתופי פעולה וחדשנות טכנולוגית. הפתרונות להגנה על החופים נבחרו בתוך בחינה של עלות-תועלת של חלופות שונות ושל מקור המימון. בהתאם לכך הוחלט באנגלייה כי הממשלה לא תממן הגנה בקטעי חוף שהחזר ההשקעה בהם נמוך מפי 8, ובפועל, במקומות כאלה העלויות הושתו על הרשות המקומית. כמו כן, אם הרשות המקומית ביקשה לבחור חלופה יקרה יותר מהחלופה שבחרה הממשלה, היא נדרשה לשאת במימון ההפרשים. בהולנד הניהול החופי הביא בחשבון מראש את כל חיי המיזם מהבחינה הכלכלית והבטיח מסגרת תקציבית לא רק לשלבי ההקמה, כי אם גם לתחזוקה השוטפת של המיזם למשך 20 שנה. לסוגיית התחזוקה של המיזם חשיבות מכרעת בכל הנוגע למיזמים בסביבה החופית והימית, שהבליה הטבעית בהם הן גורמים עיקריים המשפיעים על אורך החיים של המיזם.

הן בהולנד הן באנגלייה השלטון המרכזי יוזם תוכניות לאומיות להגנה על החופים ומממן חלק מההגנות, אך בשתי המדינות חלק מהאחריות נשאר אצל בעלי הקרקע או הרשויות המקומיות. כמו כן, בכמה מהמקרים הקמת הגנות יבשתיות או ימיות הוחלפה במתן אזהרה לבעלי הקרקע או לציבור המשתמשים בחופים. הגישה הבסיסית היא כי יצירת תשתיות חדשות תיעשה לא רק בתוך מזעור הפגיעה בטבע, אלא גם בתוך ניצול ההזדמנות לשפר את המערכת האקולוגית וליצור תנאים להתפתחות החי והצומח.

הצוות הישראלי שהשתתף בסיור התרשם כי העבודה הנעשית בישראל בתחום הטיפול בחופים וניהולם אינה נופלת מזו הנעשית בעולם בהיבטי המודעות, הרגולציה וסוג הסוגיות שמתמודדים עימן. הצוות סבר כי נוכח ההבדלים הפיזיים בין ישראל להולנד ולאנגליה, יש להיזהר מלאמץ באופן מיידי וישיר את הפתרונות ואת דרכי ההתמודדות הנהוגים במדינות אלו. יישום פתרונות בישראל מחייב בדיקה לפי המאפיינים המקומיים באזור שהם מתוכננים לו.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי - אוקטובר 2019¹⁶ בדק משרד מבקר המדינה את תפקוד השלטון המרכזי והשלטון המקומי בהתמודדותם עם תהליכי הרס המצוק החופי ואת פעולותיהם מאז פורסם לפני כעשור דוח של משרד מבקר המדינה בנושא (להלן - הדוח מ-2010). בין היתר נבדקו פעולות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בקידום התכנון והביצוע של ההגנות הפיזיות על המצוק ופעולותיהם לשמירה על שלום הציבור ולהסרת הסכנות מהחופים. הביקורת נעשתה במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים, בחברה להגנת המצוק, בעיריות אשקלון, הרצלייה ונתניה ובמועצה האזורית עמק חפר. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד המשפטים, במינהל התכנון וברשות הטבע והגנים.

קביעת מדיניות בנושא הטיפול במצוק החופי

בדוח מ-2010 התריע מבקר המדינה כי אף שמוסדות השלטון המרכזי מכירים בנסיגת המצוק זה שנים רבות, משרדי הממשלה המעורבים כמעט שלא פעלו לקדם פתרונות אפשריים. נהפוך הוא - בשנות התשעים של המאה העשרים הוקמו בישראל כמה מבנים ימיים (בעיקר המרינות באשקלון וברצלייה), ואלו אף החמירו את מצב המצוק. בסיכום של הדוח מ-2010 נכתב: "הממצאים מלמדים כי אף שהרשויות המקומיות יזמו הצעות שונות להתמודדות עם הרס המצוק, הן לא הצליחו להוציא פתרונות אלו לפועל. משרדי הממשלה, ובראשם משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה, פעלו בעיקר כגורם פסיבי שהגיב על היזמות של הרשויות המקומיות, ושיתוף הפעולה שלהם עם הרשויות המקומיות נמצא לוקה בחסר. עקב כך בוזבזו משאבים וזמן יקר... עד למועד פרסום דוח זה טרם התקבלו החלטות אופרטיביות בנושא".

16 בדיקות מקדימות נעשו בינואר - פברואר 2019 והשלמות נעשו בנובמבר - דצמבר 2019.



משנת 2005, וביתר שאת מאז פרסום הדוח מ-2010, נקטה המדינה כמה פעולות כדי להתמודד עם בעיית התמוטטות המצוק ועם הסיכונים הכרוכים בה. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטו. בתרשים שלהלן מוצגות הפעולות העיקריות שנקטו, לפי סדר כרונולוגי.

תרשים 3: הסדר הכרונולוגי של הפעולות העיקריות שהמדינה נקטה לטיפול בבעיית המצוק



להלן הסבר מפורט על הפעולות שנקטו גופי השלטון השונים לטיפול בהתמוטטות המצוק, אשר נזכרו בתרשים 3 לעיל וגם בתשובת המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020.



1. לאחר שכמה רשויות מקומיות פנו למשרד ראש הממשלה בבקשה לקבל את סיועו בהגנה על המצוק המתמוטט, ובעקבות יוזמה של המשרד להגנת הסביבה, מינה משרד ראש הממשלה בשנת 2005 ועדת היגוי לגיבוש מסמך מדיניות בנוגע לדרכים להתמודדות והמשמעויות הכלכליות, הציבוריות והסביבתיות של התמוטטות המצוק בחופי ישראל. בראש ועדת ההיגוי לגיבוש מסמך המדיניות עמד ראש אגף תיאום, מעקב ובקרה במשרד ראש הממשלה, והשתתפו בה נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד הפנים, ממשרד המשפטים, ממשרד האוצר ועוד. את המסמך הכין צוות עורכים מהמשרד להגנת הסביבה וממכון ירושלים לחקר ישראל בליווי צוות יועצים מתחומים שונים. המסמך (מסמך המדיניות) הוצג לממשלה באפריל 2010. הוגדרה בו רצועת סיכון ונקבע כי במקומות שיש בגג המצוק בנייה עירונית רוויה, בנייה צמודת קרקע ואתרים ארכיאולוגיים, קטעים באורך 11 - 13 ק"מ, תוקם מערכת הגנות פיזיות למניעת התמוטטות המצוק. באזורים אחרים הוחלט לא להגן על המצוק ולהסתפק באמצעים להגנה על שלום הציבור (שילוט, גידור וכד').

2. באפריל 2010 אימצה הממשלה¹⁷ את עקרונות מסמך המדיניות והחליטה להקים צוות יישום בין-משרדי בראשות נציג ממשרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגים ממשרד הגנת הסביבה, הפנים, האוצר והמשפטים לגיבוש המלצות ליישום המדיניות. במרץ 2011 הגיש הצוות את המלצותיו לממשלה (להלן - המלצות צוות היישום).

צוות היישום המליץ בין היתר כי המשרד להגנת הסביבה יוביל את גיבוש המדיניות ואת הסדרת הרגולציה הנדרשת להקמת הגנות ימיות ויבשתיות על המצוק ולתחזוקתן. המשרד גם יהיה אחראי להכין תוכנית מתאר ארצית להתמודדות עם התמוטטות המצוק בחופי הים התיכון, בהנחיית המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ולממן אותה.

הצוות המליץ כי הרשויות המקומיות יתכננו, יקימו ויתחזקו את ההגנות היבשתיות על המצוק. טיבן ההנדסי של הגנות אלו ייקבע תוך התחשבות בנסיבות הייחודיות של כל מקטע שטח ובהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה. עוד צוין כי הרשויות המקומיות יפעלו מייד להגן על שלום הציבור, בין היתר באמצעות פעולות לאזהרת הציבור ולהרחקתו מאזורי סיכון. הצוות המליץ כי כל רשות מקומית תישא בעלות ההגנות היבשתיות בתחום המוניציפלי שלה, ולשם כך היא תוכל לקיים גבייה ייעודית או לקבל סיוע ממינהל מקרקעי ישראל, שבמועד עריכת הביקורת נקרא רשות מקרקעי ישראל¹⁸ (להלן - רמ"י), באמצעות ועדת סיוע שתוקם.

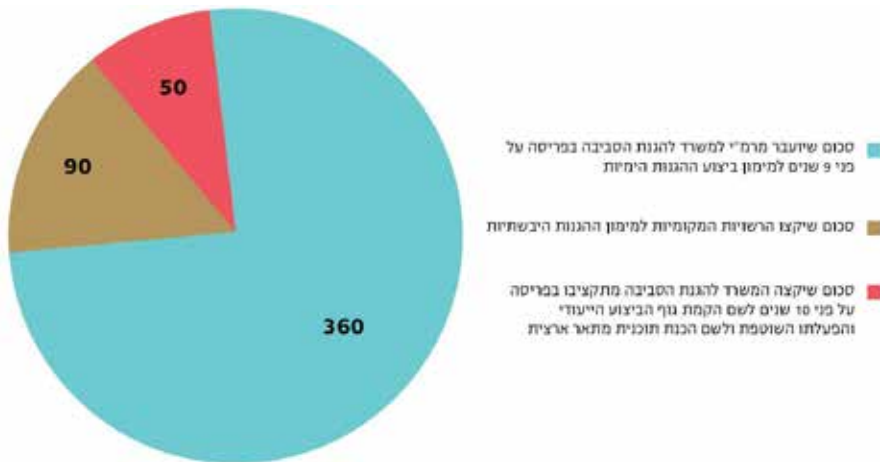
17 החלטת הממשלה 1620 מאפריל 2010.

18 בעקבות רפורמה בשנת 2013 במינהל מקרקעי ישראל הוא הוסב לרשות מקרקעי ישראל. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 166 (2016), "רשות מקרקעי ישראל - שמירה ופיקוח על מקרקעי ישראל".

עוד המליץ הצוות כי חברה ממשלתית או מינהלה ייעודית שתוקם בתוך חברה ממשלתית קיימת יתכננו את ההגנות הימיות, יקימו ויתחזקו אותן, וכן יעסקו בניטור מצב המצוק ומאזן החול לאורך החופים. מימון ההקמה והתקורות של גוף זה יוטל על המשרד להגנת הסביבה, ומימון עלות תכנון ההגנות הימיות, הקמתן ותחזוקתן יוטל על המדינה.

צוות היישום קבע כי יש להגן פיזית על מצוקים באורך של 13.1 ק"מ והעריך כי סך עלות ההגנות הימיות והיבשתיות, התחזוקה, הזנת החול ותקורת גוף הביצוע למשך 20 שנים היא 878 - 1,386 מיליון ש"ח¹⁹. עוד הציע הצוות לתקצב את המיזם בשלבים, מפני שאין ודאות בנוגע להיקפו. יצוין כי החלוקה לשלבים התייחסה רק למימון המיזם, ולא להגנות או לפעולות שיבוצעו בכל שלב. למימון שלב א' של המיזם יוקצו כ-500 מיליון ש"ח באופן הזה:

תרשים 4: חלוקת הסכום שהוקצה לשלב א' (במיליוני ש"ח)



צוות היישום קבע כי בהתאם לניסיון שיצטבר בשלב א', ולפי הצורך, יידון תקצוב שלבי ההמשך של המיזם.

באפריל 2011 החליטה הממשלה²⁰ לאמץ את מסקנות צוות היישום (להלן - החלטת הממשלה מאפריל 2011), ובין היתר המליצה למועצה הארצית לתכנון ולבנייה להטיל על המשרד להגנת הסביבה להכין תוכנית מתאר ארצית כללית לעניין ההגנות על המצוק החופי בתיאום עם מינהל התכנון שבאותו מועד פעל במשרד הפנים. עוד החליטה הממשלה לאמץ את המלצות צוות היישום בכל

19 מאחר שלא צוין במסמך המלצות צוות היישום כי הסכומים הם לפני מע"ם, הנחנו כי הם כוללים מע"ם.

20 החלטת הממשלה 3097 מאפריל 2011.



הקשור למימון הקמת ההגנות בשלב א' ולאחריות למימון, לביצוע ולתחזוקה של ההגנות הימיות והיבשתיות - ההגנות הימיות יהיו באחריות גוף הביצוע הייעודי שתקים המדינה, וההגנות היבשתיות באחריות הרשויות המקומיות.

3. בהמשך לכך החליטה הממשלה באוגוסט 2012²¹ להקים חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה לטיפול בהתמוטטות מצוק חוף הים התיכון, ולקרוא לה "החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון בע"מ" (להלן - החברה או החברה להגנת המצוק). עוד החליטה הממשלה למנות את השר להגנת הסביבה כשר האחראי לפעולות החברה. בהחלטה נקבע כי החברה תהיה זרוע ביצוע של הממשלה לצורך תכנון, ביצוע, תחזוקה וניהול של ההגנות הימיות ומתן שירותי ניהול, פיקוח וייעוץ בכל הנוגע להגנות היבשתיות לעניין התמוטטות המצוק החופי. הממשלה החליטה כי תשוב ותבחן את הצורך בהמשך פעילותה וקיומה של החברה בתום שמונה שנים מהקמתה.

בינואר 2016 חתמו המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת המצוק על הסכם להסדרת מערכת היחסים וההתחייבויות בין ממשלת ישראל, המיוצגת על ידי המשרד להגנת הסביבה, ובין החברה להגנת המצוק (להלן - הסכם המסגרת). לאחר הקמת החברה הוקמה ועדה בין-משרדית, ובה נציגים מהמשרד להגנת הסביבה, מרמ"י ומאגף התקציבים במשרד האוצר, שתפקידיה לעקוב אחר התקדמות הטיפול בהתמוטטות המצוק, לדון בתוכניות העבודה של החברה להגנת המצוק ולאשר אותן לאחר אישור החברה והדירקטוריון (להלן - ועדת ההיגוי)²².

קביעת סדרי עדיפויות ודחיפות הטיפול במצוק

צוות היישום המליץ לטפל במצוק באמצעות הגנות דחופות ומיידיות ובאמצעות הגנות ארוכות טווח, לפי סדר העדיפות כדלקמן:

הגנות יבשתיות דחופות ומיידיות: הצוות המליץ כי במקומות שיש סכנה חמורה ומיידית להתמוטטות המצוק, המסכנת חיי אדם ורכוש, ראוי כי הרשויות המקומיות יפעלו מייד להוצאת היתרי בנייה להגנות דחופות מכוח תוכניות מפורטות החלות על השטח, אם ישנן. הצוות קבע כי למען הסר ספק, תכנון ההגנות והקמתן יתבצעו במקביל, ולא יעוכבו בשל הכנת תוכנית המתאר הארצית שעניינה טיפול במצוק.

הגנות יבשתיות ארוכות טווח: הרשויות המקומיות יכינו מייד תוכניות מפורטות להגנות היבשתיות ארוכות הטווח בתיאום עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה ועם גוף הביצוע הייעודי (החברה להגנת המצוק), לאחר שיוקם.

21 החלטת הממשלה 5053 מאוגוסט 2012 (להלן - החלטה 5053).

22 יצוין כי המונח "ועדת היגוי" שימש בפרוטוקולים של דיוני הוועדה הבין-משרדית לראשונה באוגוסט 2018.



הגנות ימיות: בהתאם למסמך המדיניות, יש לתת קדימות להקמת ההגנות בנתניה, באשקלון ובהרצלייה. צוות היישום המליץ כי סדרי הקדימות להקמת ההגנות הימיות ברשויות הללו יהיו בהתאם למידת המוכנות הארגונית ולהיקף התשתית התכנונית שהכינו, בתוך התחשבות בהתקדמותן בהקמה של ההגנות היבשתיות. בהמשך, בהתאם ללוחות הזמנים שיקבע גוף הביצוע הייעודי ויאשר השר להגנת הסביבה, ובהתאם לקידום המערך התכנוני, יוקמו הגנות ימיות בשאר האזורים שהוגדרו במסמך המדיניות כאזורים שיש להגן עליהם באופן פעיל.

באפריל 2011, כשאימצה הממשלה את המלצות צוות היישום, היא קבעה כי תכנון ההגנות על המצוק יוסדר באמצעות שתי מערכות: תוכנית מתאר ארצית כללית להסדרת עקרונות התכנון; ותוכניות מפורטות, אשר מכוחן יהיה אפשר להקים את מערכי ההגנה בים וביבשה.

ביוני 2015 אישרה הממשלה²³, נוכח הדחיפות להסיר סיכונים בשטחים שבאזורים העירוניים, כשלב ראשון, תוכנית מתאר ארצית חלקית ברמה מפורטת להגנה על מצוקי החוף לאורך הים התיכון, תמ"א 13 חופי הים התיכון, שינוי מס' 9/א', שמטרתה הסדרה תכנונית לקטעי המצוק שהוגדרו בדרגת דחיפות גבוהה לביצוע הגנות דחופות וזמניות בהם (להלן - תמ"א ההגנות הדחופות - 13 / 9 / א). כשלב השני אישרה הממשלה²⁴, באוגוסט 2017, את תוכנית המתאר הארצית להגנה על מצוקי החוף לאורך הים התיכון, תמ"א 13 חופי הים התיכון, שינוי מס' 9, ובה קבעה הוראות לתחום רצועת הסיכון²⁵ וסימנה אזורים לתכנון הגנות ימיות ויבשתיות קבועות וארוכות טווח (להלן - תמ"א ההגנות הקבועות 13 / 9). להלן פירוט:

תמ"א ההגנות הדחופות - 13 / 9 / א

תמ"א ההגנות הדחופות כוללת הוראות למתן היתרי בנייה להגנות על קטעי המצוק שהוגדרו לטיפול בדרגת דחיפות גבוהה וחולקו בתשרי התוכנית ל-39 תאי שטח, מחדרה בצפון לאשקלון בדרום. בתוכנית נקבע לכל אחד מתאי השטח "סל פתרונות" להגנות ימיות ויבשתיות על המצוק. פתרונות אלו התייחסו לבוהן המצוק, למדרון, לראש המצוק ולגג המצוק.

בתוכנית נקבעו שני שלבים לפני הוצאת היתר בנייה לביצוע ההגנות: שלב א' - לכל תא שטח יוכן ניתוח סביבתי והנדסי לבחינת "סל הפתרונות" שהוגדר בתוכנית ולהמלצה על פתרון או שילוב פתרונות למיגון המצוק (להלן - הניתוח או ניתוח

23 החלטת הממשלה 134 מיוני 2015.

24 החלטת הממשלה 3002 מאוגוסט 2017.

25 על פי המוגדר בתמ"א 13 / 9, זהו שטח המשתרע מהנקודה הגבוהה ביותר בגג המצוק עד כ-50 מטר ממזרח לה, ושטח המשתרע מגג המצוק עד קו החוף.



תאי השטח). לשמונה מבין 39 התאים, שבהם קבעה התמ"א שיש צורך לבצע רק מיגונים זמניים - גידור, שילוט והסדרת ניקוז בגג המצוק - לא נדרש ניתוח תא שטח; שלב ב' - פירוט הפתרון המוצע והגשת בקשה להיתר בנייה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ובכלל זה מסמך סביבתי.

בתמ"א נקבע כי ניתוח תאי השטח יידון תחילה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של כל אחת מהרשויות המקומיות. לאחר מכן, המשרד להגנת הסביבה יכתוב עליו חוות דעת סביבתית, ולבסוף הוא יועבר לאישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן - הוולח"ף)²⁶. על פי הוראות התמ"א, מדי שנה ידווח המשרד להגנת הסביבה לוולח"ף על מימוש התוכנית.

הועלה כי החברה להגנת המצוק הכינה בשנת 2015 תוכנית עבודה לתייעדוף קידום התכנון והביצוע של ההגנות הדחופות ל-31 תאי השטח שנקבע שיוכן להם ניתוח תא שטח (להלן - מסמך התייעדוף). במסמך דורגו תאי השטח שנקבעו בתמ"א ההגנות הדחופות לפי רמת הדחיפות (גבוהה, בינונית ונמוכה), שנקבעה בין היתר על פי המצב הפיזי הקיים של המצוק ומידת הסיכון לציבור ולרכוש והזמינות הסטטוטורית והתכנונית לביצוע ההגנות ותחזוקתן. במסמך נקבע כי מרחב אשקלון (שני תאים) הוא הדחוף ביותר לתכנון ולביצוע של הגנות יבשתיות וימיות, ואחריו, גם כן בדחיפות גבוהה, תאי שטח בבת ים, בהרצלייה ובתל אביב-יפו, תא השטח הצפוני ביותר בנתניה ותא שטח אחד בחדרה. יתר תאי השטח הוגדרו ברמות דחיפות בינונית ונמוכה. עוד הועלה כי החברה הכינה באמצעות יועצים ניתוח לכל 31 תאי השטח.

נמצא כי החברה להגנת המצוק לא עדכנה את מסמך התייעדוף מאז 2015, הן בהתייחס למצב המצוק באזורים השונים והן בהתייחס לזמינות של התכנון הסטטוטורי של ביצוע ההגנות בכל אזור, דבר שהיה דרוש לשם שמירה על תקצוב שיאפשר ביצוע העבודות הדחופות ביותר.

החברה להגנת המצוק והמשרד להגנת הסביבה הדגישו כי אחד התבחינים המרכזיים באישור תוכניות העבודה של החברה לביצוע הגנות על המצוק הוא זמינות ביצוע המיזמים.

26 הוועדה הוקמה בשנת 2005 מתוקף חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, כמוסד תכנון האמון על שמירת הסביבה החופית. הוועדה מופקדת על איזון בין שיקולי התכנון ובין ערך השמירה על הסביבה החופית בהתאם לעקרונות, לתנאים ולסייגים שנקבעו בחוק. בחוק מפורטות כמה מהפעולות הפוגעות בסביבת החוף, ובכללן "פגיעה... במצוקים טבעיים".



החברה להגנת המצוק²⁷ מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 כי לאורך השנים בסיס התיעדוף נשמר ודוחות הניטור תמכו בכך, ולכן לא היה צורך לעדכן את מסמך התיעדוף. עוד מסרה החברה כי לאחר מועד הביקורת נעשו במסמך עדכונים קלים.

מסמך התיעדוף הוכן לפני כחמש שנים על ידי החברה להגנת המצוק כדי לשמש תוכנית עבודה לתיעדוף קידום התכנון והביצוע של ההגנות. העובדה כי חלק מהקריטריונים שעל בסיסם הוכן המסמך, כמו הקריטריון של זמינות התוכניות הסטטוטורית, הם דינמיים ומשתנים עם השנים, והעובדה כי למיזם ההגנה על המצוק קבעה הממשלה בשלב זה תקציב מוגבל - מחייבות לבחון את התיעדוף מפעם לפעם וכפועל יוצא לעדכן את מסמך התיעדוף ותוכנית העבודה שנגזרת ממנו, המשקפת את סדרי העדיפויות בהתאם לכלל השיקולים והקריטריונים. הדבר נועד לקבוע תיעדוף אופטימלי של המיזמים השונים במסגרת התקציב המוגבל שהועמד למיזם כולו, ולמנוע מצב של פגיעה בקידום מיזמים באזורים דחופים בשל מחסור תקציבי. מומלץ כי החברה להגנת המצוק תבחן את מסמך התיעדוף מעת לעת על מנת לתקפו.

עוד נמצא כי בשנים 2016 - 2018 נדונו בוולחוף²⁸ ניתוחים ל-26 מבין 31 תאי השטח שנקבעו כדחופים, והוולחוף²⁸ אישרה פתרונות הגנה בהם - הן יבשתיים הן ימיים. כל חמשת התאים האחרים הם תאים בתחום הרצלייה, שהטיפול בהם הוגדר דחוף, אך הם לא נדונו בוולחוף²⁸ עד מועד סיום הביקורת, דהיינו לא עברו את שלב א', כפי שנקבע בתוכנית ההגנות הדחופות. ראו פירוט בהמשך.

הועלה כי רק בתא שטח אחד, באשקלון, בוצעו הגנות דחופות ביס. בתא שטח זה טרם בוצעו הגנות יבשתיות דחופות, וביתר תאי השטח שבתחום הרשויות המקומיות האחרות - חדרה, עמק חפר, נתניה, הרצלייה, תל אביב-יפו, בת ים, גן רווה ואשקלון²⁸ - טרם בוצעו הגנות יבשתיות וימיות דחופות על המצוק, כפי שנקבע במסמכים השונים שהוצגו לעיל. ראו פירוט בהמשך בנוגע למצב ביצוע ההגנות ברשויות המקומיות שנבדקו בביקורת.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הוטל עליה להכין ניתוח תאי שטח רק עבור ההגנות הימיות, אולם כדי לסייע לרשויות המקומיות ולהאיץ את הטיפול בהגנות היבשתיות, היא כללה בניתוחי תאי השטח שהכינה גם פתרונות יבשתיים לכל תא שטח - דבר שהרשויות היו אמורות לבצע. עוד מסרה החברה כי

27 תשובת החברה ניתנה גם בשם דירקטוריון החברה.

28 ברשויות המקומיות חדרה, תל אביב-יפו, בת ים וגן רווה לא נערכה ביקורת. המידע על סטטוס ביצוע ההגנות בהן התקבל מהמשרד להגנת הסביבה ומהחברה להגנת המצוק.



צוות התכנון שהכין את ניתוח תאי השטח בחדרה וגן רווה קבע שהפתרונות שנקבעו להגנות דחופות בינם אינם מומלצים לביצוע מסיבות אקולוגיות, וכי הזנת החול באזור עמק חפר יכולה להתבצע רק לאחר השלמת ההגנות היבשתיות (אשר לניתוח תאי השטח בהרצלייה, ראו תשובת החברה להלן בפרק העוסק בעיריית הרצלייה).

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חלק מההגנות הימיות הדחופות תלויות בביצוע ההגנות היבשתיות, שלא בוצעו על ידי הרשויות המקומיות.

תמ"א ההגנות הקבועות - 9 / 13

תמ"א ההגנות הקבועות שאושרה ב-2017 יצרה מסגרת תכנונית להגנות קבועות וארוכות טווח על המצוק החופי בתחום שבין גבעת אולגה לאשקלון. בתוכנית נקבעו האמצעים והפתרונות להתמודדות עם התמוטטות המצוק לשם הגנה על המשתמשים והשימושים שבסביבת המצוק. ההגנות היבשתיות שנקבעו בתמ"א הן מיגון בוהן המצוק בעזרת אמצעי תימוך הנדסיים; מיגון המדרון באמצעי יישוב; והסדרת ניקוז בגג המצוק. ההגנות הימיות הן שוברי גלים; גיאויטיוב ימי²⁹; הוספת סלעים ביים; והרחבת החוף באמצעות הזנת חול.

בתוכנית נכללות הנחיות להכנת תוכניות מפורטות להגנות על המצוק ולסיווג מרחב המצוק החופי שיש להגן עליו לשלושה סוגים, בהתאם למאפייניו של כל מקטע (להלן - המקטעים)³⁰: שטחים שאפשר לבצע בהם הגנות יבשתיות וימיות; שטחים שאפשר לבצע בהם הגנות יבשתיות בלבד; ושטחים פתוחים שיש לשמור בהם על המצוק במופעו הטבעי ולא להתערב בתהליך התמוטטותו, אך אפשר לאשר בהם תוכניות מפורטות להגנה יבשתית לבטיחות המשתמשים בשטחים או לצורך שימור ארכיאולוגי. בתוכנית נכללת גם הקמה של שלושה אתרים לאחסון חול ביים לצורך הזנת חופים להגנה על המצוק.

29 שרול מיריעה גיאוטכנית ממולא בחול, המיוצב לקרקעית הים ויכול שיהיה בולט על פני הים כדי להפחית את פעולות הגלים. מתוך תמ"א ההגנות הדחופות.

30 התוכנית מאפשרת לבצע הגנות בקטעי מצוק שיש בהם סיכון להתמוטטות, בעיקר על סמך המשתנים האלה: גובה המצוק, שיפוע המצוק, מבנה המצוק וחוזקו, פעילות הגלים על המצוק ורוחב רצועת החוף, היעדר הגנות טבעיות, ובינוי קיים או מתוכנן בעורף המצוק.



נמצא כי עיריית נתניה קידמה לפני אישור תמ"א ההגנות הקבועות תוכנית שכללה הקמת הגנות יבשתיות וימיות קבועות לכמה מתאי השטח שבתחומה, וכי עיריית הרצלייה מקדמת במועד הביקורת תוכנית הכוללת הקמת הגנות ימיות בלבד בכמה מתאי השטח, ללא הגנות יבשתיות, כפי שיורחב בהמשך. עוד נמצא כי החברה להגנת המצוק טרם הכינה תוכניות מפורטות להגנות ימיות קבועות על המצוק במקטעים ובתאי השטח האחרים שנקבעו בתמ"א ההגנות הקבועות.

הועלה כי בכל תאי השטח והמקטעים שבתחום הרשויות המקומיות חדרה, עמק חפר, נתניה, הרצלייה, תל אביב-יפו, בת ים, גן רווה ואשקלון טרם בוצעו הגנות יבשתיות וימיות קבועות על המצוק. ראו פירוט בהמשך בנוגע לרשויות המקומיות שנבדקו.

בתרשים להלן מפורטות ההגנות היבשתיות והימיות שנקבעו לתאי השטח לפי תוכניות המתאר הארציות וכן סטטוס ביצוען.

תרשים 5: ההגנות היבשתיות והימיות שנדרשו לתאי השטח השונים וסטטוס ביצוען

הגנות ימיות		הגנות יבשתיות		רשות מקומית / תא שטח
סטטוס	נדרש	נדרש	נדרש	
אפשרות הוספת סלעים בים נפסלה. לא נקבעו אמצעי הגנה ימית אחרים	לא בוצע	הוספת סלעים בים	✓	חדרה
טרם נבחן הצורך בהגנת החול	לא בוצע. בתכנון חלק מהמצוק	הגנת חול במידת הצורך	✓	עמק חפר
הגנות ימיות - לא בוצע. טרם הוחל בתכנון	לא בוצע	✓	✓	נתניה צפון
אפשרה תוכנית. ההגנות טרם בוצעו	אפשרה תוכנית. ההגנות טרם בוצעו	✓	✓	נתניה דרום
הכוללת הקמת הגנות ימיות נמצאת בשלבי תכנון	לא בוצע	✓	✓	הרצלייה צפון
	לא בוצע		✓	הרצלייה דרום
לא בוצע. חלק מהעבודות בשלבי תכנון	לא בוצע. חלק מהעבודות בשלבי תכנון	✓	✓	תל אביב
לא בוצע	לא בוצע. ההגנות בשלבי תכנון	✓	✓	בת ים
אפשרות הוספת סלעים בים נפסלה. לא נקבעו אמצעי הגנה ימית אחרים	לא בוצע	הוספת סלעים בים	✓	גן רוזה
בוצעו הגנות קבועות בתכנון	לא בוצע. בתכנון	✓	✓	אשקלון צפון
לא בוצע	לא בוצע	✓	✓	אשקלון דרום



מקור: נתונים של המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת המצוק בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקדמת את ביצוע ההגנות הימיות והיבשתיות בתאי השטח השונים בתחומה, ואלו נמצאים בשלבים שונים של תכנון וביצוע. העירייה ציינה כי היא מקדמת את ביצוע ההגנות הימיות אף שעל פי החלטת הממשלה החברה הממשלתית היא האחראית לתכנון ולביצוען.



עיריית בת ים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2020 כי נקטה במספר פעולות לטיפול במצוק - היא הכריזה עליו כמבנה מסוכן, הציבה גידור ושילוט בתחומו ופרסמה מכרז לתכנון שיקום המצוק. עוד מסרה כי היא נערכת להתחלת עבודות בחלק הצפוני של המצוק בתחומה.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הקמת הגנות ימיות קבועות באזור נתניה דרום ובבת ים (ראו בהמשך) צפויה להתחיל בסוף שנת 2020, וכי עיריית תל אביב-יפו התחילה לקדם הגנות ימיות בחלק מתאי השטח שבתחומה.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הטיפול בהתמוטטות המצוק הוא תחום חדש ומורכב, שלממשלה לא היה בו ניסיון, לא בהיבט ההנדסי ולא בהיבט התקציבי, ושביצועו כלל קידום פעולות רגולטוריות ממושכות כמו הקמת החברה להגנת המצוק ואישור תוכניות המתאר הארציות בשנים 2015 ו-2017. לא היה ניתן להתקדם בביצוע ההגנות טרם השלמת פעולות אלה. החברה להגנת המצוק מסרה דברים דומים.

משרד מבקר המדינה מציין את אישור תוכנית המתאר הארצית להגנות הדחופות לפני כחמש שנים ואת אישור תוכנית המתאר הארצית להגנות הקבועות. מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה, החברה להגנת המצוק וכלל הרשויות תשלמנה את העבודות הנדרשות בתחום ההגנות הדחופות והקבועות.

אומדן עלות מיזם ההגנות על המצוק

1. במסמך המדיניות נאמדו עלויות ההגנות היבשתיות והימיות על המצוק, לאורך 11 - 13 ק"מ, בכ-470 מיליון ש"ח³¹. במסמך נקבע כי אם ההקמה תימשך כ-20 שנה, ההוצאה השנתית תהיה כ-23 מיליון ש"ח, והערך המהווך למשק של ההוצאה כולה יהיה כ-225 מיליון ש"ח. חישוב עלות הקמת ההגנות במסמך המדיניות התבסס על הערכה שהעלות הכוללת להגנות ימיות ויבשתיות היא 32.5 מיליון ש"ח לקילומטר מצוק.

עוד נקבע במסמך כי יידרשו משאבים נוספים לתחזוקה שוטפת ולהבטחת שלום הציבור מפני הסכנה באמצעות שילוט, פיקוח או פעולות להגנות פיזיות נקודתיות בשטחים פתוחים ובשמורות טבע. גם למהלכים רגולטוריים יש משמעות כספית מפני שהם כרוכים בפיצויים על פינני ועל הריסת מבנים, אך עלותן של פעולות אלו לא נאמדה במסמך המדיניות.

31 מאחר שלא צוין במסמך המדיניות כי הסכומים הם לפני מע"ם, ההנחה היא כי הם כוללים מע"ם.

במסמך המדיניות הוערכה עלות הנזק ב-250 - 800 מיליון ש"ח - עלות גבוהה יותר מעלות ההגנות למניעת הנזק לפי האומדן שצוין לעיל, וככל הנראה גם מעלות הרגולציה. לשקלול זה יש להוסיף תועלות ישירות ועקיפות ניכרות לציבור ולמרקם העירוני וכן מניעת סיכון בנפש בעקבות יישום ההגנות או הרגולציה שתיקבע. כאשר באים לבחון את ההשלכות שיש להתמוטטות המצוק אל מול ההשלכות שיש להגנה עליו, האינטרס הציבורי עומד בראש סדר העדיפויות. האינטרס הציבורי הוא לשמר חוף ים חולי, רחב ונגיש לציבור ולשמר רצועת מצוק רחבה, שאפשר ללכת בבטחה לאורכה.

2. כאמור, צוות היישום העריך את עלות ביצוע ההגנות ל-13.1 ק"מ ב-878 - 1,386 מיליון ש"ח. הצוות קבע כי מסך עלויות ההגנה, 70 - 80 אחוזים נובעות מההגנות הימיות ומגוף הביצוע של המדינה ו-20 - 30 אחוזים מהן נובעות מההגנות היבשתיות. על פי אומדן זה, עלות הביצוע של ההגנות המלאות על המצוק היא כ-68 - 107 מיליון ש"ח לקילומטר מצוק. הצוות קבע כי האומדן העדכני גבוה מהאומדן הקודם, זה שהוכן במסמך המדיניות (470 מיליון ש"ח), בשל שינויים במחירי התשומות.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הפרש נבע גם מכך שאזורים במצוק שצוות היישום הגדירם כמיועדים להגנה לא נכללו בעת הכנת מסמך המדיניות, וכי הצוות הבין כי נדרשת הזנת חול גדולה ממה שסברו קודם.

אף שנמצא הפרש ניכר בין האומדן שהוצג במסמך המדיניות לממשלה ב-2010 לאומדן העדכני שקבע צוות היישום ב-2011 - גידול של כ-86 - 200 אחוזים - צוות היישום לא בחן מחדש במסגרת ההמלצות שהביא לפני הממשלה במרץ 2011 את עלות הנזק אל מול עלות ההגנות והתועלת מהקמתן.

בדיקה כאמור הייתה צריכה להתייחס גם לשיקולים אחרים, כמו שמירה על חיי אדם ושמירה על ערכי טבע ומורשת, ולכלול בחינה של חלופות לטיפול במצוק ושל מקורות המימון של החלופות שייבחרו בהתאם לפרמטרים הנוספים שלא הובאו בחשבון בעבר.

3. נכון למועד סיום הביקורת, על אף הפערים בין האומדנים והשפעתם על שיקולי עלות-תועלת בביצוע המיזמים, לא הוכן אומדן עדכני וכולל לעלות ביצוע ההגנות היבשתיות והימיות בכל הקטעים שהוחלט להגן עליהם. אין למי מהגורמים המעורבים בנושא, בהם המשרד להגנת הסביבה, החברה להגנת המצוק, משרד הפנים והרשויות המקומיות, מידע מבוסס בדבר היקף התקציב המלא הנדרש לצורך ביצוע ההגנות.



אף על פי כן, מנתונים חלקיים שנאספו בביקורת מגורמים שונים עולה כי נכון למועד סיום הביקורת, עלות ההגנות היבשתיות והימיות בקטעים שהוחלט להגן עליהם עולה במידה ניכרת על העלות שנקבעה במסמכי המדיניות ובהמלצות צוות היישום. להלן פירוט:

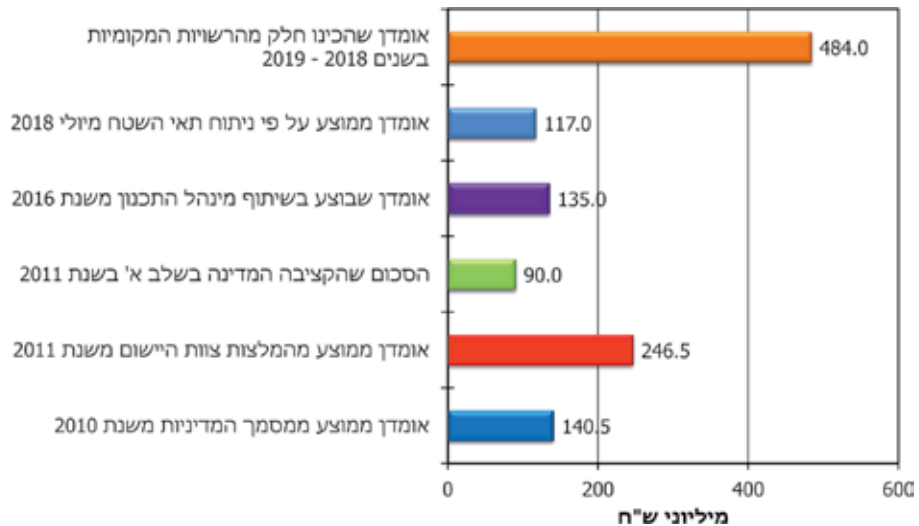
הגנות יבשתיות: במסמך המדיניות הוערכו עלויות הקמת הגנות יבשתיות³² לאורך 11 - 13 ק"מ מצוק ב-99 - 182 מיליון ש"ח (9 - 14 מיליון ש"ח לקילומטר). צוות היישום העריך את עלות הקמת ההגנות היבשתיות לאורך 13.1 ק"מ ב-189 - 304 מיליון ש"ח (14 - 23 מיליון ש"ח לקילומטר).

במרץ 2016 עדכן מנהל המינהל לשלטון מקומי דאז את מנכ"לית משרד הפנים דאז כי לפי ההערכה הראשונית, זו שנעשתה בשיתוף מינהל התכנון, עלות ביצוע ההגנות היבשתיות בכל תאי השטח היא כ-135 מיליון ש"ח. ביולי 2018 הכינה החברה להגנת המצוק אומדן לעלות ההגנות היבשתיות בכמה מתאי השטח בהתבסס על ניתוח תאי השטח שהכינה - כ-108 - 126 מיליון ש"ח, והביאה אותו לידיעת משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה. ראו בתרשים 6 ובלוח 3 להלן את האומדנים השונים ואת התקציב שאישרה הממשלה לשלב א'.

יצוין כי אף אחד מהגורמים המעורבים לא ערך סיכום עדכני לאומדן הכולל של ההגנות היבשתיות לאחר יולי 2018.

32 ייצוב המצוק והמדרון והסדרת הנגר העילי.

**תרשים 6: אומדנים שונים לעלות הקמת הגנות יבשתיות,
2019 - 2018 (במיליוני ש"ח) ביחס לסכום שהקציבה המדינה
בשלב א' (מסומן בירוק)**



עיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתונים חלקיים שהעבירו שש רשויות מקומיות בלבד למשרדי הפנים והאוצר בשנים 2018 - 2019 (ראו פירוט בתרשים 6 לעיל ובלוח 3 להלן) עולה כי רשויות אלו העריכו את עלות הקמת ההגנות היבשתיות בהן ביותר מ-480 מיליון ש"ח, הרבה יותר מהעלות המרבית שנקבעה בהמלצות צוות היישום לכל תשע הרשויות יחד - 304 מיליון ש"ח. יתרה מכך, כמה מהנתונים שהעבירו הרשויות כוללים אומדנים חלקיים, הרלוונטיים רק לכמה מתאי השטח שבתחומן ושיש להגן עליהם, ללא פירוט של העלויות שנקבעו באומדן.

לוח 3: אומדן עלויות ביצוע ההגנות היבשתיות מהשנים 2018 - 2019 (במיליוני ש"ח)

הערות להערכת העלויות על ידי הרשויות המקומיות	האומדן על פי הערכת הרשויות המקומיות מהשנים 2018 - 2019	אומדן העלות על פי ניתוח תאי השטח, נכון ליולי 2018	הרשות המקומית
	אין נתונים	0.35	חדרה
	120	31.5	עמק חפר
מהם 50 מיליון ש"ח לצורך ביצוע פעולות מיידיות. לא כולל עלויות תחזוקה.	140	45.65 - *61.65	נתניה
	6.5	-	חוף השרון
מהם כ-46.5 מיליון ש"ח לצורך ביצוע פעולות מיידיות. לא כולל עלויות תחזוקה.	156	**17.5	הרצלייה
לתא שטח אחד בלבד.	8	***0.25	תל אביב-יפו
	53	2.05	בת ים
	אין נתונים	0.42	גן רווה
לעירייה אין אומדן, אך מנתונים שונים שאסף צוות הביקורת עולה כי מדובר בעבודות שעלותן כמה עשרות מיליוני ש"ח.	אין נתונים	10.7 - 12.2	אשקלון
	יותר מ-483.5	108.42 - 125.92	סך הכול

* לא כולל עבודות בשני תאים שלא נאמדו עלויותיהן
 ** ללא תא שטח אחד, שלא נקבע לו אומדן
 *** ללא שני תאי שטח, שלא נקבע להם אומדן

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה מפברואר 2020 למשרד מבקר המדינה כי טרם הוכן אומדן לפי בקשת משרד הפנים מאחר שטרם הכינה תוכנית להגנות על המצוק. העירייה צופה כי עד סוף קיץ 2020 תעביר למשרד הפנים תוכניות הכוללות אומדן.

אף שהאומדנים שקיבל משרד הפנים מכמה מהרשויות המקומיות גבוהים במידה ניכרת מההערכות שנקבעו במסמך המדיניות ובהמלצות צוות היישום, המלצות שאימצה הממשלה, ואף גבוהים במידה ניכרת מהאומדנים שנקבעו בנייתוח תאי השטח ביולי 2018, הוא לא פנה לרשויות המקומיות בעניין ולא ביקש מידע מפורט והסברים לפערים באומדנים של עלות ההגנות. כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת, לא היו ברשותו אומדנים מלאים ועדכניים מכל הרשויות המקומיות. עוד נמצא כי משרדי הממשלה שהיו שותפים לקביעת

המתווה והמדיניות לטיפול במצוק, בהם משרדי הפנים, הגנת הסביבה, ראש הממשלה והאוצר, והחברה להגנת המצוק, לא דנו בפערים באומדנים אף שהמידע שהיה ברשותם - גם אם היה חלקי - הצביע עליהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לדרוש מכל הרשויות המקומיות הנוגעות לדבר לבחון היטב את האומדנים לביצוע ההגנות היבשתיות ואת הפערים באומדנים, ולהביא את העניין לידיעת יתר משרדי הממשלה; זאת כדי שידונו בנושא, יקבלו החלטות מושכלות להמשך ביצוע ההגנות היבשתיות על המצוק ולמניעת הסכנות מהתמוטטותו ויקבעו מתכונת למימון ההגנות הנדרשות, ובכלל זה היקף התקציב הנדרש והמקורות למימונו.

הגנות ימיות: במסמך המדיניות הוערכו עלויות הקמת ההגנות הימיות ב-231 - 273 מיליון ש"ח (21 מיליון ש"ח לקילומטר). בהמלצות צוות היישום הוערכו עלויות הקמת ההגנות הימיות³³ ב-487 - 812 מיליון ש"ח (37 - 62 מיליון ש"ח לקילומטר). ראו בתרשים 7 להלן את האומדנים השונים לעלות ההגנות הימיות.

תרשים 7: אומדנים שונים לעלות הקמת הגנות ימיות, 2010 - 2019 (במיליון ש"ח) ביחס לסכום שהקציבה המדינה בשלב א' (מסומן בירוק)



עיבוד משרד מבקר המדינה.

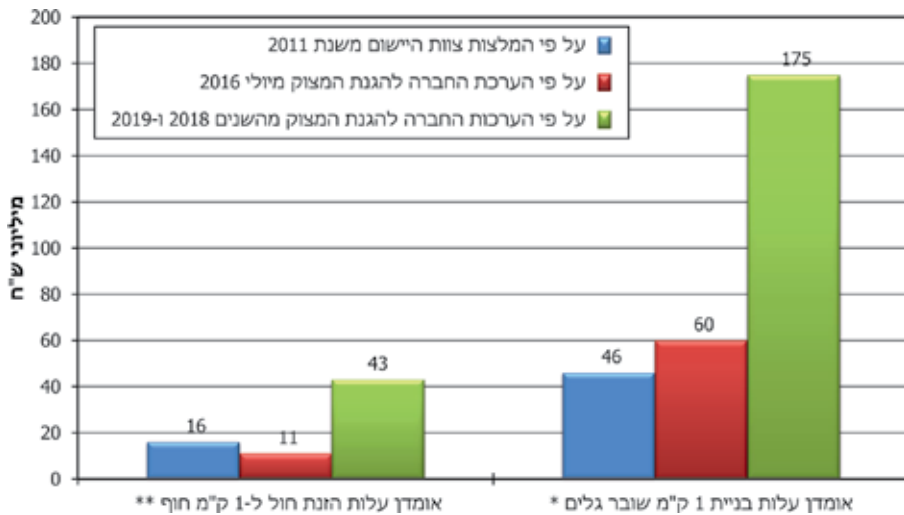
לבקשת צוות הביקורת הכינה החברה להגנת המצוק בספטמבר 2019 אומדן עדכני של עלות ההגנות הימיות בחלק מתאי השטח (ראו תרשים 7 לעיל). האומדן הסתכם ב-992 מיליון ש"ח (להלן - האומדן העדכני של החברה להגנת המצוק). יצוין כי

33 כולל מבנים ימיים והזנת חול ראשונית.



אומדן זה אינו כולל עלויות רבות וגדולות של מיזמים שהחברה טרם תכננה, כמו עלות הקמת שוברי גלים כפתרון ארוך טווח בחופי אשקלון, הגנות ימיות בתא שטח אפולוניה, הזנת חול בתאים אחרים בהרצלייה³⁴ והקמת פתרון ימי בתא שטח בלו ביי בנתניה. על פי האומדן העדכני של החברה, עלותה של הקמת שובר גלים היא כ-175,000 ש"ח כולל מע"ם למטר אחד. סכום זה גבוה בכ-280 אחוזים מהערכת צוות היישום ובכ-190 אחוזים מהערכת החברה עצמה, כפי שהיא מופיעה בתוכנית העבודה שהכינה ביולי 2016 לשנים 2017 - 2018 (ראו בתרשים 8 להלן).

תרשים 8: גידול בהערכת העלויות של הקמת הגנות ימיות - שוברי גלים והזנת חול, 2011 - 2019 (במיליוני ש"ח)



עיבוד משרד מבקר המדינה.

* הערכת עלות בניית קילומטר שובר גלים לקוחה מאומדן שהכינה החברה להגנת המצוק עבור צוות הביקורת בספטמבר 2019.

** הערכת עלות הזנת חול לקילומטר חוף חושבה על ידי צוות הביקורת בהתבסס על אומדן הזנת החול באחד מתאי השטח באשקלון בשנת 2019.

נמצא כי האומדן העדכני של החברה, שהוכן לבקשת צוות הביקורת, כולל רק הזנת חול ראשונית, בהיקף של 1.43 מיליון מ"ק, ואילו החברה העריכה בספטמבר 2017 כי במשך עשר שנים ידרוש המיזם, כולל תחזוקה שוטפת, 2 - 6 מיליון מ"ק חול. דהיינו, ייתכן שעלות החול תסתכם ביותר ממיליארד ש"ח.

34 במצגת תוכנית עבודה 2017 - 2018 של החברה להגנת המצוק נכתב כי בהרצלייה מתוכננת הזנת חול בהיקף של כ-765,000 טון, שעלותה המוערכת 41 מיליון ש"ח.



נוסף על כך, מנתונים חלקיים שנאספו בביקורת בנוגע לעלויות ביצוע הזנות חול, והמבוססים בין היתר על עלויות של ביצוע עבודות באשקלון ב-2019, עולה כי יש פער ניכר בין העלויות שהוערכו במסמך המדיניות לעלויות בפועל - עלות הזנת החול לקילומטר אחד³⁵ הייתה גבוהה ב-290 אחוזים מהעלות שהעריכה החברה בשנת 2016 בתוכנית העבודה שהכינה לשנים 2017 - 2018 וגבוהה בכ-170 אחוזים מהעלות שהוערכה בהמלצות צוות היישום (ראו תרשים 8 לעיל). בעניין זה עלה גם כי מחיר טון חול היה גדול בכ-150 אחוזים מהעלות שקבעה החברה בתוכנית העבודה לשנים 2017 - 2018.

המשרד להגנת הסביבה, האמון על קידום ביצוע ההגנות הימיות מול החברה להגנת המצוק, ודירקטוריון החברה לא דנו בהפרשים הניכרים בעלויות ההגנות הימיות ובשינויים הגדולים בעלויות הרכיבים השונים הנוגעים לביצוע הגנות אלה. גם כאשר דנו בחריגות במיזמים ספציפיים, לא נבחנה ההשפעה האפשרית של חריגה במיזם מסוים על כלל המיזמים.

הדבר גם לא הובא לידיעת יתר משרדי הממשלה הנוגעים לדבר, כמו משרדי ראש הממשלה והאוצר, והם לא דנו בהפרשים בהערכת האומדנים לביצוע ההגנות הימיות או בהמשך תקצוב הגנות אלה מעבר לשלב א', שתוקצב כאמור ב-360 מיליון ש"ח.

להפרשים בעלויות ההגנות יכולות להיות השלכות משמעותיות, בעיקר מההיבט התקציבי, על המשך ביצוע ההגנות הימיות בכל תאי השטח, בהתאם למדיניות שקבעה הממשלה ולסדרי העדיפויות שקבעו צוות היישום והחברה להגנת המצוק. להלן דוגמה:

ביצוע הגנות ימיות בנתניה: במהלך הביקורת קידמה החברה להגנת המצוק מיזם לביצוע הגנות ימיות קבועות, שוברי גלים והזנת חול, בכמה מתאי השטח הדרומיים בנתניה מכוח תוכנית שקידמה עיריית נתניה ואושרה באוגוסט 2017 (להלן - תאי השטח הדרומיים בנתניה).

מנתוני האומדן העדכניים המבוססים על נתוני החברה להגנת המצוק שנמסרו לצוות הביקורת עולה כי בניית 12 שוברי הגלים מכוח התוכנית בתאי שטח אלה, שאורכם 1.82 ק"מ, עלותה כ-319 מיליון ש"ח, ועלות הזנת כ-952,000 טון חול היא כ-111 מיליון ש"ח לפני תוספת עלויות התכנון, הפיקוח והרגולציה, בהיקף 10 אחוזים מהעלויות. מכאן שסך העלות המוערכת להקמת ההגנות הימיות בשני תאי השטח הדרומיים בנתניה בלבד הוא כ-474 מיליון ש"ח.

35 עלות הזנת החול מושפעת מכמות החול שיש להזין לצורך הגנה על קילומטר אחד וממחיר החול.



מהאמור עולה כי הסכום שהקציבה הממשלה לשלב א' לביצוע כלל ההגנות הימיות לכל הרשויות המקומיות (360 מיליון ש"ח) אינו מספיק אף להשלמת הטיפול בתאי השטח הדרומיים בנתניה בלבד (ראו תרשים 7 לעיל).

במועד הביקורת קידמה החברה להגנת המצוק מיזמים נוספים להגנות ימיות במקומות אחרים שהם בדחיפות גבוהה ושטרם בוצעו, לרבות הזנת חול והקמת שוברי גלים באשקלון, בבת ים, בתא שטח אפולוניה שבהרצלייה ובתא בלו ביי שבנתניה. החברה טרם הכינה אומדנים מפורטים למיזמים אלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הגנת הסביבה, ראש הממשלה והאוצר, בשיתוף החברה להגנת המצוק, לבחון היטב את האומדנים המלאים לביצוע ההגנות הימיות לאורך המצוק, בעיקר באזורים שהוגדרו דחופים. בחינה זו תשמש בסיס לקביעת תוכנית להמשך מימון ההגנות וביצוען, על פי סדרי עדיפות שיקבעו המשרדים בהתחשב במגבלות התקציב.

במסגרת זו, וכיוון שהניסיון הבין-לאומי הצביע בריור על חשיבות הקשר שבין כדאיות המיזם לביצוע, מומלץ לבחון בתהליך קבלת ההחלטות את העלות-תועלת של התוכנית, על כל מרכיביה והיבטיה, לרבות ההיבט הכלכלי וההיבט של מניעת סיכון חיי אדם. עוד עליהם לבחון את האפשרות לשלב בין מיזם ההגנה על המצוק למיזמי תשתית או פיתוח אחרים הצמודים לחוף כדי להוזיל את העלויות. בחינה זו מטרתה למנוע מצב שיסתיים התקציב שהקצתה הממשלה לשלב א', ובשל מחסור בתקציב לא יבוצעו הגנות ימיות דחופות אחרות.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי העלויות האמיתיות במיזמי תשתית ימית חדשניים מתבררות בשלב בחינת החלופות - בהליך תכנוני מפורט לכל מקטע ומקטע. עוד ציין כי נכון למועד התשובה ולאחר כמה שנים של צבירת ניסיון, ועל פי המלצות צוות היישום לשלב ב' בפרויקט והחלטות הממשלה, המשרד ניגש לביצוע עבודה להערכת עלויות מחודשת של הגנות ימיות בשיתוף פעולה עם רשות החברות הממשלתיות ואגף התקציבים באוצר. המשרד הוסיף כי במסגרת עבודה זו תהיה התייחסות להמלצות דוח הביקורת בעניין אומדן העלויות וניתוח עלות-תועלת.

פעולות משרדי הממשלה ליישום המדיניות שקבעה הממשלה

מחלוקת בנוגע לאחריות למימון ההגנות היבשתיות ולביצוען

1. בדוח מ-2010 נקבע: "סוגיית הרס המצוק החופי היא בעיה לאומית המחייבת פתרון מערכתית. הממצאים מלמדים כי הרשויות המקומיות לא הצליחו להוציא לפועל לבדן פתרונות של קבע להגנה על המצוק... לדעת משרד מבקר המדינה ראוי גם שהטיפול בנושא יוטל על גוף מרכזי שיפעל לאיגום המשאבים ולתיאום בין כל הגורמים".

2. כאמור, בהמלצות צוות היישום שאימצה הממשלה באפריל 2011 נקבעה חלוקת האחריות להגנה על המצוק - על המדינה הוטל לשאת בעלות ההגנות הימיות, ועל הרשויות המקומיות הוטל לשאת בעלות ההגנות היבשתיות. ואולם, נכון למועד סיום הביקורת, יש מחלוקות ואי-הסכמות מהותיות בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה ואף בין משרדי הממשלה עצמם בדבר חלוקת האחריות, בעיקר בסוגיות מימון ההגנות היבשתיות וביצוען. להלן פירוט:

עמדת צוות היישום: צוות היישום גרס כי חלוקת האחריות להכנת התוכניות של מערכות ההגנה על המצוק ולקידומן בוועדות התכנון המוסמכות, בין הרשויות המקומיות (הגנות יבשתיות) לבין גוף הביצוע הייעודי של השלטון המרכזי (הגנות ימיות), תזרז את השלמת הליכי התכנון, וגרס כי יש יתרון משמעותי בקביעה שהגוף המתכנן יהיה אותו גוף שאחראי לביצוע. עוד קבע הצוות כי נדרש תיאום בין ההגנות הימיות ליבשתיות כדי למנוע תקלות כמו הקמת הגנות מיותרות, היעדר הגנות ואי-התאמה בלוחות הזמנים. לכן הצוות המליץ שהרשויות המקומיות יתאמו את תכנון ההגנות היבשתיות עם המשרד להגנת הסביבה ועם גוף הביצוע הייעודי - החברה להגנת המצוק.

החלטת הממשלה: בהתאם להמלצות צוות היישום החליטה הממשלה באפריל 2011 להטיל על משרד הפנים להורות לרשויות המקומיות הנוגעות בדבר לפעול מייד לקידום התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות שבתחומן ולנקוט אמצעים להגנה על שלום הציבור. במקרים הנדרשים, ואם הדבר אפשרי בהתאם להוראות הדין ובכפוף להן, יפעלו הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר לגבות תשלומים ייעודיים כדי להגדיל את הכנסותיהן העצמיות, וכך לממן את פעולות ההגנה היבשתית על המצוק.

עמדת הצוות הבין-משרדי: בהחלטת הממשלה מאפריל 2011 נקבע כי יוקם צוות, בהשתתפות נציגים ממשרד הפנים וממשרד המשפטים, לבחון את האפשרויות העומדות לפני הרשויות המקומיות לגבות תשלומים למימון ההגנות היבשתיות.



במהלך 2014 בחן הצוות את הסוגיה והגיע למסקנה כי החקיקה הקיימת, לרבות חוקי העזר, אינה מאפשרת לרשויות המקומיות לגבות היטלים. בהמשך קבע משרד הפנים כי גם אין היתכנות לקידום הליכי חקיקה ראשית להסדרת גבייה כזו.³⁶

עמדות משרדי הממשלה: בשנים 2014 - 2016 ניסו משרדי המשפטים, הפנים, הגנת הסביבה, ראש הממשלה והאוצר לגבש הסכמות בדבר קידום סוגיית מימון ההגנות היבשתיות או שינוי המתווה שנקבע בהחלטת הממשלה מאפריל 2011, אולם הצדדים לא הגיעו להסכמות.

משרד הפנים סבר, בניגוד להחלטת הממשלה, כי לא ראוי להטיל על הרשויות המקומיות, ולפיכך על תושביהן, את האחריות לממן את ההגנות היבשתיות על המצוק, זאת מפני שהחופים הם משאב לאומי. המשרד פעל ב-2016 לקדם החלטת ממשלה לשינוי ההסדר למימון ההגנות היבשתיות, שעל פיה האחריות לתכנון, הקמה, תחזוקה ומימון של כלל ההגנות, ובכלל זה ההגנות היבשתיות, תוטל על המדינה באמצעות החברה להגנת המצוק (להלן - הצעת המחליטים).

הצעה זו לא הובאה לדין בממשלה משום שהתנגדו לה משרדי הגנת הסביבה והאוצר.

לנוכח התנגדות משרדי הגנת הסביבה והאוצר להצעת המחליטים והקושי לקדם החלטת ממשלה שאין לה מקור תקציבי, הודיע משרד הפנים למשרד המשפטים במאי 2016 כי משרד הפנים אינו יכול לסייע לרשויות בקידום ההצעה. משרד הפנים הבהיר כי הוא עדיין מחזיק בעמדה שלפיה, משום שזהו מיזם לאומי ומשום שנדרשים לו תקציבים גדולים מאוד, ראוי שהמדינה תישא במלוא נטל הביצוע והמימון.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ביצוע ההגנות היבשתיות ומימון נקבעו בהחלטת הממשלה מאפריל 2011 ונדונו פעמים רבות בפורומים שונים, ונקבע כי האחריות לכך מוטלת על הרשויות המקומיות. ההכרעה מבוססת על שיקולים מקצועיים מנומקים שנדונו במסמך המדיניות ובצוות היישום.

עמדת הרשויות המקומיות: בתקופה דצמבר 2012 - פברואר 2017 התנהלה לפני בית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ) עתירה שהגישו העיריות אשקלון, הרצלייה

36 זאת לאחר שבישיבה בינואר 2014 אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) התבקש משרד הפנים לפעול לקידום חקיקה בנושא.



ונתניה³⁷, בין היתר כנגד המלצת צוות היישום בכל הנוגע להטלת האחריות להגנות היבשתיות על הרשויות המקומיות. העותרות ציינו כי הטלת הנטל הכספי המיוחד הכרוך בהגנה על משאב טבע מדינתי-לאומי על תושבי העותרות, ולא על כלל הציבור, היא מפלה ובלתי שוויונית (להלן - בג"ץ הרשויות המקומיות).

בתשובת המדינה לעתירה נכתב, בין היתר: "מדיניות הממשלה שבמוקד העתירה משקפת איזון הולם, סביר וראוי בין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות, בכל הנוגע להתמודדות עם סוגיית המצוק החופי, בשים לב לכלל מאפייני ההגנות הנדרשות, ומכלול נסיבות העניין".

במהלך 2016 נקלעה הסוגיה למבוי סתום על רקע מחלוקת בין-משרדית - משרד הפנים לא ראה לנכון לקדם חקיקה; מסגרת הדין הקיים לא איפשרה גביית היטלים; ומשרדי הממשלה הרלוונטיים נמנעו מלהניח על שולחן הממשלה הצעת מחליטים אשר תורה לשר הפנים לקדם חקיקה זו, או לחלופין הצעה שתורה על שינוי חלוקת האחריות בין המדינה לבין הרשויות המקומיות.

בעקבות זאת ביקש היועץ המשפטי לממשלה ממלא מקום סמנכ"ל פנים, תכנון ופיתוח במשרד ראש הממשלה לנסות לתווך בין הצדדים בנושא מימון ההגנות היבשתיות וביצוען. אומנם הגורמים המקצועיים גיבשו טיוטה של מסמך הבנות והסכימו באופן עקרוני על מתווה (להלן - טיוטת מתווה הפשרה), אך גורמים במשרד הפנים בלמו את ההסכם.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממרץ 2020 למשרד מבקר המדינה כי לאחר בחינה מקצועית נוספת של המתווה, בשיתוף גורמים מקצועיים ומשפטיים, החליט מנכ"ל המשרד כי אין מקום להסכים לתנאים שהציב משרד ראש הממשלה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מפברואר 2020 למשרד מבקר המדינה כי מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה בנושא הייתה וולונטרית, בשל ההבנה כי קיימת חשיבות בקידום הסדרת המצוק החופי, ואף שלא מדובר במחלוקת משפטית שבה נדרשה הכרעתו.

בסופו של ההליך המשפטי בבג"ץ הרשויות המקומיות, בפברואר 2017³⁸, הסכימו הצדדים למחוק את העתירה בתוך שנשמרת זכותן של הרשויות המקומיות לשוב ולפנות לבית המשפט "ככל שלא ימצא בהקדם פתרון ראוי ומקובל לנושאים משמעותיים אשר עומדים על הפרק - ובראשם סוגיית המימון וסוגיית האחריות הממשלתית הכוללת לקידום הנושא".

37 בג"ץ 9139/12 עיריית הרצליה ואח' נ' ממשלת ישראל. העתירה הוגשה בדצמבר 2012.

38 פסק דין בבג"ץ 9139/12 עיריית הרצליה ואח' נ' ממשלת ישראל, מפברואר 2017.



עיריית הרצלייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצלייה-כפר שמריהו (להלן - הוועדה המקומית הרצלייה) מסרו בתשובתן ממרץ 2020 למשרד מבקר המדינה כי הטיפול במצוק אמור להיות באחריות גוף מרכזי אחד, שיהיה אחראי לתכנון ולביצוע של ההגנות על המצוק. הן הדגישו כי החופים הם משאב טבעי לאומי וכי על המדינה לשאת במלוא המימון של ההגנות, לרבות מימון תחזוקתן. עיריות נתניה ואשקלון והמועצות האזוריות עמק חפר וגן רווה מסרו בפברואר ובמרץ 2020 למשרד מבקר המדינה דברים דומים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נמצא פתרון לסוגיית מימון ההגנות היבשתיות. בתקופה זו הרשויות המקומיות לא קידמו את ביצוע ההגנות היבשתיות בטענה שהן סובלות ממחסור תקציבי. בהקשר זה פנה מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה למנכ"ל משרד הפנים בפברואר 2018 והתריע כי אם לא יקודמו מייד ההגנות היבשתיות, ילך ויגבר הסיכון לחיי אדם, לנכסים ולתשתיות.

3. מפני שנכשלו הניסיונות לפתור את סוגיית מימון ההגנות היבשתיות וביצוען ואת המחלוקת בין משרדי הממשלה ובינם ובין הרשויות המקומיות, פנו שר הפנים ומנכ"ל משרד הפנים במאי וביוני 2018 לראש הממשלה ולממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהתאמה, וביקשו כי משרד ראש הממשלה יוביל פתרון לסוגיה.

הנושא נדון גם ביולי 2018, לפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ובעקבות זאת פנה יו"ר הוועדה פעמיים ביולי ובאוגוסט 2018 לשרי הפנים, האוצר והגנת הסביבה ולראש הממשלה וציין כי ישנו מחדל מתמשך ובמשך שנים רבות אין טיפול למניעת קריסת המצוקים. יו"ר הוועדה הדגיש כי אין ביכולתן הכלכלית של הרשויות המקומיות לטפל בבעיית המצוקים ולשאת בעלויות הכרוכות בכך, ועל כן דרש לקדם החלטת ממשלה חדשה, ובה לתקצב ולתכלל את ההשקעה הנדרשת לטיפול במצוקי החוף ולהעלות בדחיפות את העניין על סדר יומה של הממשלה.

נכון למועד סיום הביקורת לא נמצא פתרון למחלוקת בסוגיית האחריות למימון ההגנות היבשתיות, וביצוען מתעכב.

סיוע כספי לרשויות המקומיות לביצוע ההגנות היבשתיות

1. בהתאם להמלצות צוות היישום ובמסגרת קידום ההצעה להחלטת הממשלה, שכאמור אושרה באפריל 2011, חתמו יו"ר צוות היישום ממשד ראש הממשלה והמשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר על הסכם תקצוב. בהסכם הוחלט להקים "ועדת חריגים" (ועדת סיוע) לבחינת הצורך לסייע לרשויות מקומיות שהכנסותיהן הפוטנציאליות מהתקציב הבלתי רגיל אינן מאפשרות לממן ביצוע של הגנות יבשתיות של המצוק החופי שבתחום שיפוטן. עוד הוסכם כי מימון הסיוע, עד 40 מיליון ש"ח, יועבר מרמ"י למשרד הפנים.

באותה החלטת ממשלה אושר להעמיד בראש ועדת הסיוע את מנהל המינהל שלטון המקומי במשרד הפנים ולכלול בה נציגים של המשרד להגנת הסביבה ושל הממונה על התקציבים במשרד האוצר. בהחלטה נקבע כי הסיוע יחולק בדגש על מועצות אזוריות ורשויות מקומיות אשר לא תוכלנה לשאת בנטל המימון המלא של תכנון ההגנות היבשתיות והקמתן.

נמצא כי נכון לשנת 2016, אז הגיש משרד הפנים הצעה לתיקון החלטת הממשלה בכל הנוגע למימון ההגנות היבשתיות, לא התקדמו הדיונים בין משרדי הממשלה בנוגע להיקף התקציב שיועבר לוועדת הסיוע ולדרך חלוקתו לרשויות המקומיות.

בטיטוטת מתווה הפשרה שנרקם כאמור בין משרדי הפנים והאוצר בסיוע משרד ראש הממשלה בינואר 2017, הוחלט כי התקציב המיועד לשלב א' של המיזם למיגון יבשתי יוגדל מ-90 ל-130 מיליון ש"ח, וכי היקף הסיוע לרשויות מקומיות יוגדל מ-40 ל-60 מיליון ש"ח, כל זאת ממקורות רמ"י. כמו כן נקבע כי בשלבים שלאחר מכן ימשיך היקף הסיוע להיות 45 אחוזים מהיקף כל שלב.

אף שהמחלוקת בין משרדי הממשלה בנוגע למקורות המימון מנעה חתימה על הסכם הפשרה בנוגע למלוא ההגנות היבשתיות והאחריות למימון הגנות אלה (ראו לעיל), הסיכום בעניין הגדלת כספי הסיוע לא נפגע, והיקף הסיוע הוגדל במהלך 2018 ל-60 מיליון ש"ח.

2. נמצא כי רק במחצית השנייה של שנת 2018 התקדמה חלוקת הסיוע לרשויות המקומיות לביצוע ההגנות היבשתיות. באוקטובר 2018 הודיע סגן בכיר לממונה על התקציבים במשרד האוצר למנכ"ל משרד הפנים כי משרד האוצר יעביר למשרד הפנים 60 מיליון ש"ח, כי מסכום זה יוקצו מייד 30 מיליון ש"ח לשלב התכנון (להלן - סכום המקדמה), וכי יעביר את 30 מיליון השקלים הנותרים בהתאם להתקדמות הליכי התכנון והביצוע.



בעקבות כך הכין משרד הפנים מסמך תבחינים לחלוקת סיוע לרשויות מקומיות. הקריטריונים התייחסו למצב המצוק בכל רשות ולמצבה של הרשות במדד החברתי-כלכלי³⁹. למסמך צורפה טבלה ובה הקצאה משוקללת לתשע הרשויות המקומיות שבתחומן מצוק חופי שיש להגן עליו, המתייחסת לסכום הסיוע הכולל ולסכום המקדמה. המסמך נשלח לרשויות המקומיות באוקטובר 2018.

בנובמבר 2018 דרש משרד הפנים מהרשויות המקומיות להעביר לו תוכנית עבודה מפורטת עד סוף אותו חודש כתנאי לקבלת אישור להתחלת העבודות הכרוכות במענק. להלן פירוט המועדים שהרשויות המקומיות הגישו את התוכניות ואומדנים:

לוח 4: המועדים שהרשויות המקומיות הגישו את תוכניות העבודה והאומדנים

הרשות המקומית	הגשת תוכנית עבודה מפורטת	ציון אומדן לביצוע התוכנית	מועד הגשת התוכנית / מתן תשובה
תל אביב-יפו	כן	כן	29.10.18
עמק חפר	כן	כן	26.1.19
בת ים	כן	כן	28.1.19
נתניה	כן	כן	3.2.19
הרצלייה*	*	*	11.3.19
חדרה	כן	לא	28.3.19
אשקלון	כן	כן	22.5.19
חוף השרון	כן	כן	27.5.19
גן רווה	לא	לא	לא הגישה

* עיריית הרצלייה השיבה במרץ 2019 כי אין ברשותה תוכנית מפורטת, וכי בכוונתה לקדם תוכנית כזו במסגרת תקציב המענק שתקבל.

עיריית תל אביב-יפו העבירה למשרד הפנים תוכנית במועד. המועצה האזורית גן רווה לא העבירה כלל תוכנית עבודה. עיריית הרצלייה העבירה במרץ 2019 אומדן להכנת תוכנית מפורטת להגנה על המצוק. יתר הרשויות המקומיות שלחו תוכניות כאמור, באיחור של כמה חודשים מהמועד שדרש משרד הפנים. התוכנית שהעבירה עיריית חדרה לא כללה אומדנים כנדרש.

39 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה בסולם של עשר דרגות. דרגה 1 היא הדרגה הנמוכה ביותר.



המועצה האזורית גן רווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בירור ראשוני שעשתה העלה כי עלויות התכנון גדולות בהרבה מהסכום שהוקצה לה, ועל כן לא העבירה תוכניות בעניין למשרד הפנים. המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העבירה למשרד הפנים תוכנית עבודה תוך חודשיים, ובתקופה האמורה פעלה לאשר את הסבת ייעודו של התקציב - מתכנון בלבד, לתכנון וביצוע של ההגנה הדחופה ביותר בתא השטח הקריטי ביותר בתחומה. המועצה הוסיפה כי היעדר תקצוב נוסף יגרום לקיטוע ברצף עבודות המיגון ואף עלול לגרום לפגיעה באפקטיביות העבודות שיבוצעו מהתקציב שאושר.

3. בחודשים יוני - ספטמבר 2019 העביר משרד הפנים לרשויות הרלוונטיות התחייבויות כספיות התקפות עד סוף 2020, בהתאם לתבחינים שקבע. בלוח 5 להלן מפורטות ההתחייבויות שניתנו עד מועד סיום הביקורת.



לוח 5: ההתחייבויות הכספיות שהעביר משרד הפנים
כסיוע לרשויות המקומיות, 2019 (במיליוני ש"ח)

שם הרשות	סך הקצאה	תקציב כל בקשה	התחייבות מאושרת של משרד הפנים	תאריך מתן התחייבות	תיאור הפעילות
אשקלון	20.594	10.297	כ-2.31	18.6.19	תכנון שיקום המצוק וייצובו
		10.297	-	-	
בת ים	7.041	3.52	3.52	4.8.19	גידור ותחזוקה של מצוק ותכנון וביצוע של שיקום מצוקים וייצובם
		3.52	-	-	
הרצלייה	2.517	1.259	1.259	4.8.19	טיפול מיידי במפגעי בטיחות במצוק
		1.259	1.259	4.8.19	תכנון
חדרה	1.056	0.528	0.528	9.9.19	תכנון וביצוע עבודות מיידיות לטיפול במפגעי בטיחות ותכנון פתרונות ארוכי טווח
		0.528	-	-	
נתניה	17.184	8.592	8.592	4.8.19	תכנון מפורט והכנת מכרז לביצוע
		8.592	-	-	
עמק חפר	4.198	2.099	0.4	1.8.19	הסרת סכנות מיידיות והצבת שילוט
		2.099	-	-	
תל אביב-יפו	4.348	2.174	2.174	4.8.19	הקמה ומילוי של קיר תומך למצוק - גבעת עלייה
		2.174	2.174	4.8.19	
חוף השרון	2.64	1.32	0.6	1.8.19	הכנת תוכנית מפורטת
		1.32	-	-	
גן רווה	0.422	0.211	-	-	
		0.211	-	-	
סך הכול	60	60	22.816		

מהלוח עולה כי נכון למועד סיום הביקורת העביר משרד הפנים לרשויות המקומיות, למעט גן רווה, הרשאות תקציביות (התחייבויות) לסיוע בתכנון של הגנות יבשתיות על המצוק, להסרת מפגעי בטיחות ובכמה מהן אף לביצוע עבודות להגנה על המצוק בכמה מתאי השטח. במועד סיום הביקורת עלה כי הרשויות המקומיות החלו לפעול למימוש התקציבים האמורים.



התקציבים שהעביר משרד הפנים כסיוע לרשויות המקומיות, בהיקף של כ-23 מיליון ש"ח מבין 60 מיליון ש"ח סך הכול, נמוכים יחסית לתקציבים הנדרשים לביצוע הגנה יבשתית על המצוק לפי האומדנים שהכינו הרשויות המקומיות ויתר הגורמים.

מהאמור עולה כי כל עוד לא ימצא פתרון למחלוקת בנוגע למקורות המימון של ההגנות היבשתיות, לא יבוצעו במלואן ההגנות האמורות לתת מענה לבעיית התמוטטות המצוק ולהגנה על שלום הציבור, ועולה חשש כי כספי הסיוע, שכאמור ישמשו בעיקר לתכנון, לא יביאו לשינוי מהותי במצב המצוק.

נוסף על כך, גם יותר משמונה שנים לאחר החלטת הממשלה, לא עלה בידם של משרדי הממשלה, לרבות משרדי ראש הממשלה, הגנת הסביבה, האוצר, המשפטים והפנים, לגבש מתווה מוסכם בסוגיית הסיוע לרשויות המקומיות למצוא מקורות למימון ההגנות היבשתיות שבתחומן. צורך זה מתחזק עוד נוכח הערכת העלות המעודכנת של ההגנות, העולה על ההערכות שהוצגו במסמך המדיניות ובהמלצות צוות היישום.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נדרש תקציב של 120 מיליון ש"ח ממשרדי הממשלה השונים לביצוע ההגנות היבשתיות בתחומה. היטלי הפיתוח מספיקים בקושי לביצוע התשתיות, ומשכך ראוי שהמימון לטיפול היבשתי יבוא ממקורות ממשלתיים. עיריית הרצלייה והוועדה המקומית הרצלייה מסרו בתשובתן דברים דומים. המועצה האזורית עמק חפר הוסיפה כי עלויות הטיפול במצוקי החוף בתחומה נאמדו בכ-120 מיליון ש"ח⁴⁰, וכי ללא תקצוב הנושא על ידי השלטון המרכזי, הרשויות המקומיות אינן יכולות לממש את האחריות שהוטלה עליהן לתכנן ולבצע את המיגון היבשתי. המועצה הוסיפה כי בשונה מרשויות עירוניות, שבהן נכסים רבים המניבים הכנסות, במועצות האזוריות ובמרחב הכפרי אין נכסים דומים. לאחר שהמועצה קיבלה את תקציב הסיוע היא החלה לפעול לקידום הטיפול במצוק, אף שמדובר בתקציב זעום. עיריית בת ים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אין לה את היכולת לבצע את מלוא ההגנות היבשתיות על המצוק בתחומה ללא תמיכה ממשלתית.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חלק מהרשויות המקומיות לא פעלו בהתאם למתווה שנקבע בהחלטת הממשלה מאפריל 2011, בעיקר בשל אי העמדת מימון ממשלתי לביצוע ההגנות היבשתיות. המשרד פעל להעברת סיוע לרשויות בהתאם למסגרת התקציבית שהעמיד לרשותו משרד האוצר לטובת המיגון

40 המועצה הדגיש כי מדובר באומדן ראשוני ברמת אי-ודאות של 25%.



היבשתי, סיוע שיתמקד בביצוע עבודות דחופות למניעת סיכון לחיי אדם ולרכוש ובתכנון ההגנות היבשתיות הנדרשות. על בסיס התכנון שיבוצע, יש לקוות כי ניתן יהיה לקבל הערכה מקצועית של העבודות הנדרשות ואומדן של התקציב הנדרש לביצוען. לאחר גיבוש האומדנים, בכוונת המשרד להציג את הנתונים האמורים בפני משרדי האוצר והגנת הסביבה על מנת שיועמד התקציב הנדרש לרשויות המקומיות ליישום פעולות ההגנה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא נדרש לסוגיות המשפטיות שהובאו לפתחו ולא ראה כי באחריותו לקדם או להוביל את הטיפול בנושאים שהמוקד בהם נוגע להכרעות של מדיניות ולשאלות תקציביות או לשאלות מקצועיות.

ראוי שמשרד הפנים ימשיך לפעול עד שיימצא פתרון אשר יקדם את ביצוע ההגנות היבשתיות הנדרשות. כמו כן, ראוי שמשרד ראש הממשלה, המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר ומשרד המשפטים, שהיו שותפים בקביעת המדיניות ויישומה והחלטות הממשלה בנושא, יפעלו בשיתוף עם משרד הפנים למצוא פתרון למחלוקת בנושא האחריות למימון ההגנות היבשתיות ואת מקורות המימון להגנות אלה. פתרון כזה יקדם את הנושא ויסדיר תשתית מוסכמת למנגנון מימון ההגנות כדי לקדם את הליכי הטיפול במצוק ולהגן עליו ועל שלום הציבור. אם לא תושג הסכמה, יש מקום להביא את הנושא לדין בממשלה כדי לקבל החלטות אופרטיביות לקידומו.

במסגרת מציאת פתרונות לסוגיית המימון מוצע גם לבחון שילוב של עבודות ההגנה על המצוק בפרויקטים תשתיתיים המבוצעים בסביבתו ובעבודות פיתוח שמבצעת הרשות המקומית בסמוך לשפת המצוק. לפתרונות אלו יתרונות הן לפרויקטים עצמם הן לשמירת יציבות המצוק, כדוגמת הניסיון הבין-לאומי בעניין ההגנה על המצוק שהוצג לעיל, במקומות שבהם הדבר אפשרי מהבחינה התכנונית.

משרד ראש הממשלה ניסה להביא לפתרון חילוקי הדעות, בפרט בנוגע למקור המימון של ההגנות היבשתיות, ואף הוביל בשנת 2017 את גיבוש טיוטת מתווה הפשרה, משזו לא עלתה יפה, הוא חדל לעשות כן.

משרד ראש הממשלה מסר בתשובתו ממרץ 2020 למשרד מבקר המדינה כי החלטת הממשלה לא קבעה בשום צורה כי משרד ראש הממשלה הוא הגורם שצריך לתכלל את הטיפול בסוגיה ובעל הסמכות להנחות את משרדי הממשלה לבצע את משימותיהם במסגרת הטיפול בה.



היעדר הפתרון למחלוקות גרם לכך שלא קודמו ההגנות היבשתיות במשך שנים. משהונח לפתחו של משרד ראש הממשלה המידע על המחלוקות בנוגע למדיניות זו, ראוי שימשיך ליזום מהלכים עד השגת פתרונות מוסכמים על כלל המעורבים בנושא, זאת כדי לקדם הקמה של המיגונים הנדרשים ויישום של התוכנית להגנה על המצוק.

יחסי הגומלין בין החברה להגנת המצוק לבין המשרד להגנת הסביבה ואחרים

באוקטובר 2013 הוקמה החברה להגנת המצוק, וביוני 2014 היא הוכרה כזרוע ביצוע של המשרד להגנת הסביבה, אך רק בינואר 2016 חתמו המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת המצוק על הסכם המסגרת. ההסכם תקף מיום הקמת החברה למשך שמונה שנים, דהיינו עד אוקטובר 2021. לממשלה ניתנה אפשרות להאריך את הסכם ההתקשרות בינה ובין החברה בתום התקופה.

בהסכם המסגרת נקבע בין היתר כי החברה מתחייבת לפעול בהתאם לתקנון שלה ולמטרותיה, כפי שאלה נקבעו בהחלטות הממשלה מאפריל 2011 ומאוגוסט 2012⁴¹, בין היתר בתחומי התכנון, הביצוע והתחזוקה של ההגנות הימיות על המצוק ומתן שירותי ניהול, פיקוח וייעוץ למדינה בכל הנוגע להגנות היבשתיות. בכלל זה תפעל החברה ליישום ההגנות הימיות שנקבעו בהחלטת הממשלה מאפריל 2011 לשלב א' ולתיאום בין ההגנות הימיות להגנות היבשתיות.

נמצא כי בהסכם ובנהלים לא הוגדר באילו נושאים אמורה החברה להתמקד בעשייה שלה, ובכלל זה מדיניות לקביעת תיעדוף ולקביעת סדר ביצוע ההגנות בתאי השטח השונים בשלב א' של המיזם, שלב שהוקצו לו 500 מיליון ש"ח. כן לא נקבעה הגדרה ברורה של סמכויות החברה כלפי הרשויות המקומיות והאמצעים שיעמדו לרשותה לתיאום בין הטיפול בהגנות הימיות, שבאחריותה, ובין ההגנות היבשתיות, שבאחריות הרשויות המקומיות.

החברה להגנת המצוק מסרה למשרד מבקר המדינה כי לצד התכנון והביצוע של ההגנות הפיזיות, היא עוסקת בניטור שוטף של קו המצוק החופי ובהובלה של תחום פיתוח בר-קיימה בסביבה הימית והחופית ובהטמעה של טכנולוגיות רכות וסביבתיות בתחומן.

41 החלטה 5053 שעניינה הקמת החברה להגנת המצוק.

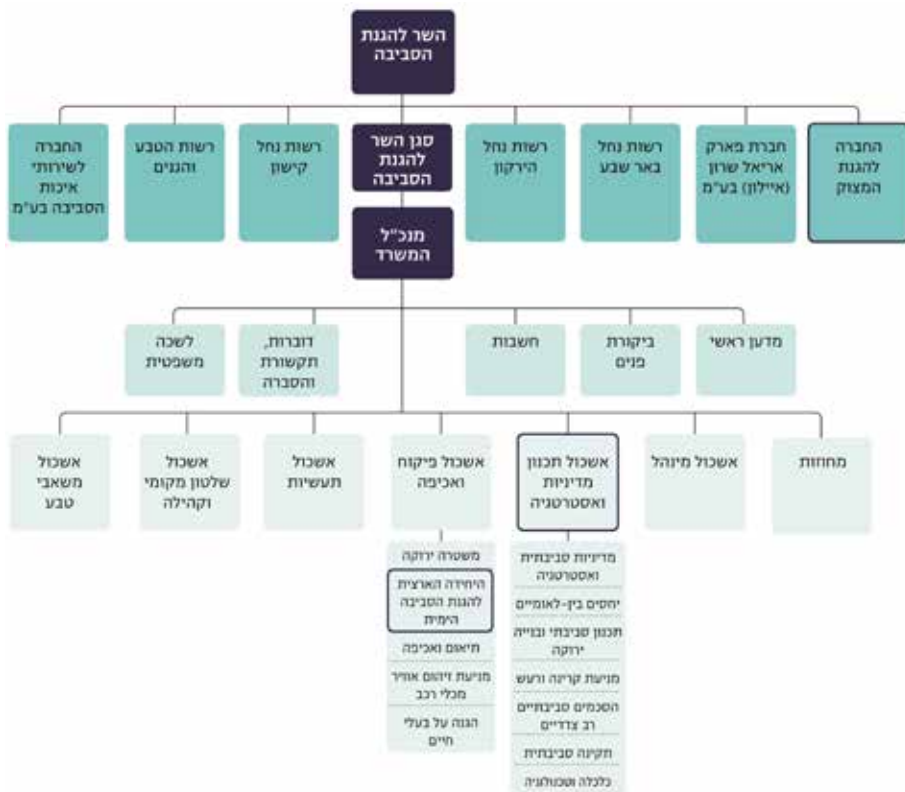
ראוי שהמשרד להגנת הסביבה יסדיר בכתב את מכלול העניינים הקשורים ביישום המדיניות שהממשלה קבעה ושהוטלו על החברה, כדי שההגנות על המצוק ייושמו במלואן.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה בקביעת מדיניות תיעודף חלק אינטגרלי מהתפקיד של החברה הממשלתית, וידאג להבהיר זאת לאחר תיקון הסכם המסגרת איתה.

הפעלת החברה להגנת המצוק כחלק מפעילות המשרד להגנת הסביבה

להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני של המשרד להגנת הסביבה ומדגיש את חלוקת הסמכויות הנוגעות להגנה על המצוק החופי.

תרשים 9: המבנה הארגוני של המשרד להגנת הסביבה



המקור: אתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה: <http://www.sviva.gov.il>, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



להלן פירוט סמכויות המשרד להגנת הסביבה בהקשר של החברה להגנת המצוק.

1. **סמכויות המשרד בנושא הפעלת החברה הממשלתית:** על פי הסכם המסגרת, המשרד להגנת הסביבה, רמ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר אחראים לאשר את תקציבה השוטף של החברה ואת תוכנית העבודה השנתית שלה. המשרד להגנת הסביבה אחראי לאשר את הקמת מקטעי ההגנות הימיות, הפעלתם ותחזוקתם. החברה נדרשת לדווח למשרד להגנת הסביבה באופן שוטף, וכן לדווח לו על שינוי מהותי, כשלים ואירועים חריגים.

2. **סמכות המשרד כרגולטור בנושאי הסביבה:** למשרד להגנת הסביבה סמכויות שונות לפיקוח על הפעילות הסביבתית של החברה הממשלתית באמצעות שני אגפים: (א) אשכול תכנון מדיניות ואסטרטגיה, העוסק, בין היתר, במניעת היווצרות מפגעים סביבתיים; בייצוג ההיבט הסביבתי בדיוני מוסדות התכנון; ובהפעלת מערכת תסקירי ההשפעה על הסביבה לצורך בדיקת מיזמים גדולים⁴²; (ב) היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, העוסקת, בין היתר, בקביעת מדיניות סביבתית מקצועית לתשתיות בים ובחופים; בשמירת הסביבה החופית; ובפיקוח ואכיפה⁴³.

ביולי 2009, לפני שהממשלה אישרה את המדיניות לטיפול במצוק, הכין המשרד להגנת הסביבה מסמך שכותרתו "מעורבות המשרד בנושא המצוק החופי - משמעויות והמלצות". במסמך נכתב, בין היתר, כי אם המשרד להגנת הסביבה יוביל וירכז את הטיפול הממשלתי במצוק החופי, הוא יאלץ להתפשר על פתרונות העלולים להיתפס כפוגעים בסביבה ולוותר על עקרונות סביבתיים, וכך המשרד עלול לאבד את העצמאות שהחוק מעניק לו כיועץ סביבתי.

נמצא כי בפועל, סמנכ"לית המשרד להגנת הסביבה מייצגת את המשרד בהסכם מול החברה להגנת המצוק, ולפיכך היא הגורם האמור להפעיל את החברה לקידום ביצוע ההגנות על המצוק ולאשר את תוכנית העבודה שלה. מנגד, אותה סמנכ"לית אחראית מהבחינות המקצועית והמינהלית לאשכול תכנון מדיניות ואסטרטגיה, שאמון על שמירת האינטרס הסביבתי, ואחראית מהבחינה המקצועית לנציגי המשרד להגנת הסביבה בוולחוף ובעבודות התכנון.

מצד אחד, המשרד הוא רגולטור כלפי החברה להגנת המצוק, ומצד אחר הוא מזמין שירות ממנה כזרוע ביצוע שלו. כפילות זו מחייבת הפרדה בממשק העבודה השוטף בין המשרד לחברה ובין גורמי המשרד הפועלים מולה ובין עצמם. קושי זה הובא לפתחה

42 נלקח מאתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה - אגף תכנון סביבתי ובנייה ירוקה: <http://www.sviva.gov.il>.

43 נלקח מאתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה - היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית: <http://www.sviva.gov.il>.



של היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה, ובדצמבר 2017 היא קבעה כי יש מקום לבחון את האפשרות להפריד בין קבלת ההחלטות הרגולטוריות באגף התכנון וביחידה הארצית להגנת הסביבה הימית ובין קבלת החלטות בדבר פעולתה של החברה כזרוע ביצוע במסגרת ההסכם, על ידי נציגי המשרד. את סמכות ההכרעה, אם תידרש כזאת, קבעה שיש להשאיר בידי המנכ"ל. עוד כתבה כי סמנכ"לית המשרד להגנת הסביבה הסכימה שיוכן נוהל לעבודת המשרד מול החברה כדי לענות על קושי זה.

בהתכתבויות וסיכומי ישיבות שנשלחו בחודשים דצמבר 2017 - אוגוסט 2019 בין גורמים שונים במשרד להגנת הסביבה, לרבות מנהל היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, סמנכ"לית המשרד להגנת הסביבה והלשכה המשפטית במשרד, הועלה פעם אחר פעם הצורך להפריד בין שני התפקידים. בין היתר נטען כי ההפרדה בין הכובע הרגולטורי (היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית ואנשי אשכול תכנון מדיניות ואסטרטגיה) לכובע הדוחף לביצוע (נציגת המשרד בהסכם - סמנכ"לית המשרד) מלאכותית, היות שאנשי היחידה הארצית ואנשי אגף התכנון כפופים ישירות לסמנכ"לית, וכי בפועל כל דרישה שהמשרד מפנה לחברה להגנת המצוק כרגולטור מובילה לכך שהחברה פונה לסמנכ"לית ולכפופיה, והם לוחצים על היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית. עוד נטען כי אגף התכנון, מנכ"ל המשרד וסמנכ"לית המשרד מבקשים מהיחידה הארצית להגנת הסביבה הימית לסגת מדרישות מקצועיות המובאות בחוות דעת שהיא כתבה ואשר נמסרו לאגף התכנון טרם הגשתן למוסדות התכנון, וכי לפני הפצה של חוות דעת או מסמך רגולטורי מופעל על היחידה לחץ "להגיע להסכמה" עם החברה.

הלשכה המשפטית של המשרד הוציאה לגורמים השונים הודעות ריענון אשר לצורך להפריד בין שני התפקידים. הלשכה אף ניסתה לקבוע נוהל לעבודת המשרד מול החברה להגנת המצוק, אולם בשל מחלוקות בתוך המשרד נוהל כזה לא אושר. היועצת המשפטית של המשרד שבה והודיעה לסמנכ"לית המשרד באוגוסט 2019 כי כדאי לקדם את הנוהל שיסדיר את חלוקת התפקידים.

נכון למועד סיום הביקורת, טרם אושר נוהל המסדיר את פעילות המשרד להגנת הסביבה מול החברה, שמבטיח הפרדה בין התפקידים השונים שהמשרד ממלא בהיותו המפעיל והרגולטור של החברה ושל ענייני הסביבה והסדרת התפקידים ותחומי האחריות של כל אגף במשרד בעבודתו מול החברה.

הצורך בהפרדה מבנית, שהועלה פעם אחר פעם על ידי גורמים שונים במשרד להגנת הסביבה, מגביר את הצורך שהמשרד יקבע נוהל להסדרת העבודה מול החברה להגנת המצוק ואת סמכויותיהם של כל אחד משלושת הגופים: נציג המשרד להגנת הסביבה, המאשר את תוכניותיה השנתיות של החברה, ואשכול תכנון מדיניות ואסטרטגיה והיחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, בעיסוקם בהגנת המצוק.



המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עובדי המשרד העוסקים בנושא ההגנות על המצוק, בין אם בפן הרגולטורי ובין אם בפן הביצועי, ובכלל זה סמנכ"לית תכנון מדיניות ואסטרטגיה, מקפידים על ההפרדה על פי הנחיות היועצת המשפטית. עוד נמסר כי המשרד פועל להשלמת הנוהל שיסדיר את נוהלי העבודה בעניין זה.

ועדת ההיגוי

כאמור, לאחר שהוקמה החברה להגנת המצוק, הוקמה ועדה בין-משרדית בהשתתפות נציגים מהמשרד להגנת הסביבה, מרמ"י ומאגף התקציבים במשרד האוצר לעקוב אחר התקדמות הטיפול בהתמוטטות המצוק החופי. ועדה זו היא גם הגורם הדין בתוכניות העבודה של החברה ומאשר אותן (ועדת ההיגוי)⁴⁴.

באוגוסט 2018 הכין המשרד להגנת הסביבה נוהל שמטרתו להסדיר את אישור תוכניות העבודה של החברה ואת המיזמים שהם חלק מתוכניות העבודה שלה באמצעות ועדת ההיגוי (להלן - נוהל תוכניות העבודה). בנוהל נקבע שוועדת ההיגוי תתכנס לפחות אחת לרבעון ושהמשרד להגנת הסביבה ירכז את עבודתה. בלוח להלן מוצגים מספר התכנסויות הוועדה משנת 2017 ועד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2019.

לוח 6: מספר התכנסויות הוועדה משנת 2017 ועד מועד סיום הביקורת באוקטובר 2019

שנה	מספר ההתכנסויות
2017	1
2018	3 - 6*
2019	3

* בכמה מהפרוטוקולים שהועברו לביקורת לא מצוין אם הישיבה הייתה של ועדת ההיגוי.

מעיון בפרוטוקולים האמורים עולה כי בכמה מהישיבות השתתפו רק נציגי המשרד להגנת הסביבה ונציגי החברה להגנת המצוק וכי באף אחת מהישיבות בשנים 2017 - 2019 לא השתתף נציג של אגף התקציבים במשרד האוצר, לרבות בישיבות שאושרו בהן תוכניות העבודה של החברה לשנים 2019 ו-2020.

44 כאמור, המונח "ועדת ההיגוי" שימש לראשונה בפרוטוקולים של דיוני הוועדה הבין-משרדית באוגוסט 2018.



אגף התקציבים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2020, כי טרם קבלת ההחלטות בוועדת ההיגוי קיימו חברי הוועדה התייעצויות עם נציגי אגף התקציבים והעבירו להם עדכונים בטלפון.

ראוי שכל חברי ועדת ההיגוי ישתתפו בישיבותיה, שכן זהו כלי מרכזי לבקרה ולפיקוח של הממשלה על ניצול התקציב שאישרה להגנה על המצוק החופי על פי המדיניות שקבעה. הדבר חשוב במיוחד לנוכח היקף התקציבים למיזמים שאישרה ועדת ההיגוי, ולנוכח הפערים הגדולים בין האומדנים שהכינו גורמים שונים לאורך חיי המיזם.

מלבד הנוהל שתואר לעיל, ועדת ההיגוי לא קבעה נהלים נוספים, בין היתר בכל הקשור לקביעת תפקידי הוועדה ותחומי אחריותה, ובעיקר למעקב אחר יישום תוכניות העבודה שהיא מאשרת לחברה להגנת המצוק לשם יישום המדיניות שקבעה הממשלה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להגנת הסביבה, לרמ"י ולאגף התקציבים במשרד האוצר לקבוע נוהל עבודה לוועדת ההיגוי ולהתייחס בו, בין השאר, לתפקידי הוועדה בהיבט המעקב אחר יישום המדיניות.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו להסדיר את נושא ועדת ההיגוי עם תיקון הסכם המסגרת עם החברה. רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 כי תעלה בפני ועדת ההיגוי את הצורך בקביעת הנהלים.

בקה על החברה להגנת המצוק

החברה להגנת המצוק היא ישות עצמאית, ולה שיקול דעת ומנגנוני בקרה עצמאיים. אף על פי כן, החברה כפופה לבקרה של המשרד להגנת הסביבה ולהנחיותיו, כמפורט בהסכם המסגרת: החל באישור תוכנית העבודה המפורטת והתקציב⁴⁵ וכלה בחובות דיווח שנתיות וחציוניות. עוד נקבע בהסכם כי הממשלה והמשרד להגנת הסביבה רשאים לבצע בכל עת, לפי שיקול דעתם הבלעדי, ביקורת, בקרה ופיקוח על כל פעילות של החברה ועל כל נתון שבידי החברה בהקשר של פעילות שהממשלה מממנת.

45 באמצעות ועדת ההיגוי, הכוללת, מלבד נציג של המשרד, גם נציגים של אגף התקציבים ורמ"י.



1. במאי 2015 קבעו המשרד להגנת הסביבה, רמ"י והחברה להגנת המצוק הוראות כלליות להליכי העבודה בקידום ההגנות על המצוק. בין היתר נקבע כי החברה תכין לכל מיזם תוכנית מפורטת, ובה כתב כמויות, לוחות זמנים וסכום המקדמה לחברה המבצעת. את ההיבט התקציבי של התוכנית תבדוק חברת בקרה של רמ"י, ובמידת הצורך, המשרד להגנת הסביבה יבדוק את התוכנית בהיבט המקצועי.

נמצא כי שלא בהתאם להסכמות אלה, אין ברשות החברה להגנת המצוק תוכנית מפורטת לכל אחד מהמיזמים שקידמה.

יצוין כי תרשים לוחות הזמנים (הגאנט) הראשון שהכינה החברה למיזמים שבאחריותה הוצג בוועדת ההיגוי באוקטובר 2018. תרשים זה כלל את המיזמים שהחברה מבצעת, לרבות אבני דרך ולוחות זמנים משוערים לביצוען, אך ללא קישור לתקציב המיזמים או התייחסות למיזמים שהחברה טרם החלה לתכנן, כגון ההגנות הימיות בהרצלייה או לאורך החופים הצפוניים של נתניה.

2. מאוקטובר 2016 המשרד להגנת הסביבה מפעיל חברת בקרה של רמ"י לביקורת על פעילות החברה להגנת המצוק (להלן - הבקר). המשרד מסר לצוות הביקורת שהבקר מבצע בקרה הנדסית על המיזמים של החברה ובודק ומאשר את דרישות התשלום החודשיות שהיא מגישה למשרד להגנת הסביבה.

3. בתחילת 2019 אישרה החברה להגנת המצוק נוהל "בקרה על תכנון וביצוע פרויקטים" (להלן - נוהל הבקרה). בנוהל נכתב כי הוא נועד להגדיר ולפרט את שיטת ביצוע הבקרה על תהליכי תכנון וביצוע של מיזמים שהחברה מקדמת, בהתאם להנחיות ואמות מידה שקבעו נציגי המשרד להגנת הסביבה, הבקר והחברה הממשלתית.

בנוהל נקבע כי החברה אחראית להכין את תיקי המיזמים ובהם כל המידע הדרוש לבקרה, לרבות רקע על המיזם, תוכנית העבודה, תוכניות סטטוטוריות מאושרות, היתרי בנייה, תיאור פתרונות תשתית, אומדן עלות המיזם, שלבים בביצוע המיזם, תיאום עם הרשויות המקומיות ועם גורמים חיצוניים אחרים, פרוטוקולי ישיבות, חשבונות ספקים ויומני עבודה.

הועלה כי בנוהל נקבעו גם תפקידי הבקר ותחומי אחריותו⁴⁶. בין היתר נקבע בנוהל שהבקר יעביר מדי חודש למשרד להגנת הסביבה את הערותיו ואת המלצותיו בנוגע למצב ביצוע המיזמים בחברה.

⁴⁶ בהם אחריות ללוות את החברה להגנת המצוק בתהליך הכנת תיק המיזם ובתהליכי קידום המיזם, לרבות בדיקה מפורטת של התיק ושל כל האסמכתאות הכלולות בו, אחריות לבצע בקרה הנדסית ותקציבית בתהליך הכנת התיק והוצאתו מן הכוח אל הפועל, ואחריות לבצע סיורים לפחות מדי חודש באתרי המיזמים של החברה.



המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי נוהל הבקרה הוא פרי יוזמה של המשרד וגובש עם החברה להגנת המצוק, תוך התייעצות עם הבקר, ונועד להסדיר את עבודת הבקרה בין שלושת הגורמים. עוד נמסר כי נוהל זה מגדיר את תפקידיו ותחומי אחריותו של הבקר ואת דרישות המשרד בכל הקשור לביצוע הבקרה.

נכון למועד סיום הביקורת, החברה להגנת המצוק לא הכינה תיקי מיזם, כהגדרתם בנוהל הבקרה, לאף אחד מהמיזמים שהיא מקדמת.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את נוהל הבקרה ואת הפעלת חברת הבקרה. מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יפעל עם רמ"י על מנת לוודא שהחברה להגנת המצוק תכין תוכניות מפורטות למיזמים, בהתאם לסיכום איתה. כמו כן, על החברה לפעול בהתאם לנוהל שקבעה ולסיכום עם המשרד להגנת הסביבה ורמ"י, ולהכין תוכניות ותיקי מיזם מפורטים לכל המיזמים שהיא מקדמת. במסגרת זו מוצע לבחון את האפשרות להכין תיקים מקוונים.

דיווחים למשרד להגנת הסביבה

בהסכם המסגרת נקבע כי החברה להגנת המצוק תגיש למשרד להגנת הסביבה עד 10 בכל חודש דרישת תשלום בגין התקציב התפעולי השוטף עבור אותו חודש, בצירוף דוח ביצוע של החודש הקודם (להלן - דרישת תשלום). עוד נקבע בהסכם כי בתום כל שישה חודשים תגיש החברה דוח מפורט על ביצוע תוכניות העבודה. נקבע שהדוח יכלול: התקשרויות שנעשו עם גורמים מבצעים ואופן בחירתם; ריכוז הכנסות בפועל; תקציב הוצאות מתוכננות; פרטים על התקדמות יישום מטרות החברה ותוכניות העבודה; פירוט על מצב המכרזים שפורסמו; פירוט הפעולות שנעשו לשם יישום המטרות ותוכניות העבודה; וכל פרט מהותי אחר (להלן - דוח חציוני).

נמצא כי מדי חודש העבירה החברה להגנת המצוק למשרד להגנת הסביבה דרישת תשלום, לרבות מסמכים מבססים, כגון חשבונות ודוח ביצוע חודשי מהמערכת החשבונאית של החברה. ואולם החברה לא הגישה למשרד דוחות חציוניים, ובהם מידע חשוב אחר, כנדרש בהסכם המסגרת. המשרד להגנת הסביבה לא דרש מהחברה להגיש לו דוחות כאמור.

משרד מבקר המדינה מציין את מתכונת הגשת הדוחות החודשיים. עם זאת, על החברה להגנת המצוק להקפיד להכין דוחות כאמור ולהעבירם מדי שישה חודשים למשרד, כנדרש. כמוכן, מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יבחן כיצד אפשר ליעל את הליך ההתחשבנות מול החברה ולעבור לתשלום על בסיס רבעוני.

פעילות החברה להגנת המצוק

בהחלטת הממשלה מאפריל 2011 נקבע כי כדי שהחברה תוכל לבצע את הפעולות המוטלות עליה, יועברו למשרד להגנת הסביבה, כשלב א' של המיזם, 360 מיליון ש"ח בפריסה לתשע שנים, החל בשנת התקציב 2012. עוד נקבע כי פריסת התקציב השנתי של החברה תיקבע בתחילת כל שנה בתיאום בין אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד להגנת הסביבה, ובהתאם לצרכים הקבועים בתוכנית העבודה המאושרת של החברה ולמידת ההתקדמות של הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר בתכנון מערכת ההגנות היבשתיות ובהקמתן.

במהלך הביקורת הודיע מנכ"ל החברה על הפסקת עבודתו. נכון למועד סיום הביקורת, טרם מונה מנכ"ל, ובתקופה זו שימשה היועצת המשפטית ומזכירת החברה ממלאת מקום המנכ"ל.

דירקטוריון החברה

בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות), נקבע כי על דירקטוריון של חברה ממשלתית חלות, בין היתר, החובות שלהלן: לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה ואת פעולותיה הפיננסיות; לקבוע את תוכנית הפעולה של החברה לאותה שנה ואת תוכניותיה לטווח הארוך; ולקבוע ברציפות אחרי הגשמת מדיניותה של החברה, אחר תוכניותיה ואחר התקציבים שלה. עוד נקבע בחוק כי דירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר אחד מחבריו ליו"ר הדירקטוריון, אולם אם הממשלה רואה צורך בכך, היא רשאית למנות לדירקטוריון יו"ר מבין חבריו.

נמצא כי מנובמבר 2016, זה יותר משלוש שנים, אין לחברה להגנת המצוק יו"ר דירקטוריון קבוע, ולכל ישיבה ממונה יו"ר זמני.

רשות החברות הממשלתיות מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי בנובמבר 2019 החליטה הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות לאשר מינוי יו"ר לדירקטוריון החברה לתקופה של שנה, וכי במרץ 2020 כהונתו נכנסה לתוקף.

תקציב החברה

בהסכם המסגרת נקבע כי החברה תציג תוכנית עבודה, לרבות תוכנית תקציבית מפורטת של הוצאות והכנסות, לכל אחת משנות פעילותה. לאחר שהנהלת החברה והדירקטוריון יאשרו את התוכנית, היא תוגש לאישור ועדת ההיגוי.

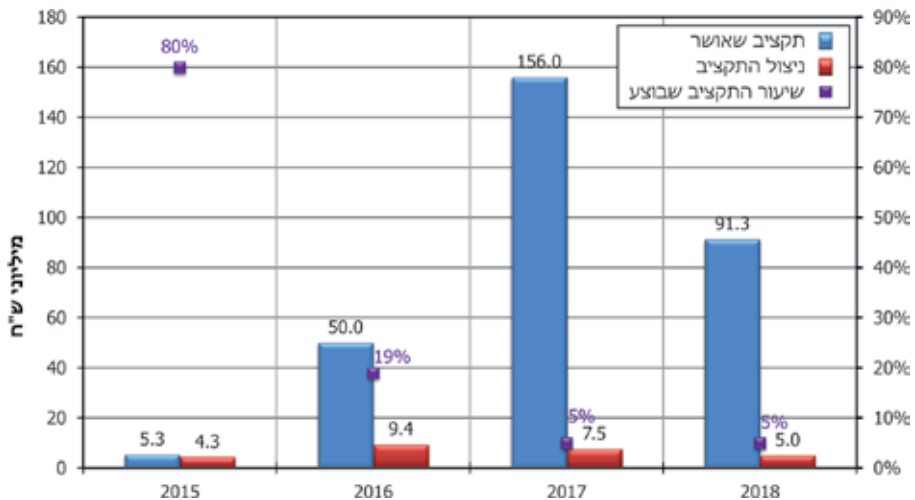


יצוין כי בתקציב החברה שני חלקים: תקציב המשמש לפעילותה השוטפת של החברה, לרבות שכר והוצאות הנהלה וכלליות (להלן - התקציב השוטף), ותקציב למימוש מטרות החברה ותוכנית העבודה שלה (להלן - תקציב הפעילות).

החברה לא חרגה מהתקציב שאושר לפעילותה השוטפת; בשנת 2018 היא ניצלה ממנו כ-3.5 מיליון ש"ח. ואולם, כפי שאפשר לראות בתרשים 10 להלן, מאז הוקמה החברה ועד סוף שנת 2018⁴⁷ ביצע תקציב הפעילות שלה היה נמוך מאוד. התקציב המצטבר שאושר לחברה בשנים 2015 - 2018 היה כ-303 מיליון ש"ח, וממנו ניצלה באותן שנים כ-26 מיליון ש"ח בלבד (כ-9%). הדבר מעיד שהחברה לא הצליחה לבצע את תוכניות העבודה שקבעה באישור דירקטוריון החברה וועדת ההיגוי.

השוואה בין ניצול התקציב השוטף, בהיקף שנתי של כ-3.5 מיליון ש"ח, ובין ניצול תקציבי הפעילות, בהיקף של 4.2 - 9.4 מיליון ש"ח בשנה, מחדדת את הצורך לבחון את פעילות החברה, את יעילותה ואת הפיקוח הנדרש כדי לשפר את ניצול תקציבי הפעילות בה.

תרשים 10: ניצול תקציב הפעילות של החברה להגנת המצוק, (במיליוני ש"ח) 2018 - 2015



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לדוגמה, בתקציב החברה לשנת 2017 אושרו 58 מיליון ש"ח להזנת חול בהרצלייה, 2.5 מיליון ש"ח לאתרי אחסון חול, 2 מיליון ש"ח להוספת סלעים מטובעים בתל

47 נכון למועד סיום הביקורת אין נתוני ביצוע לשנת 2019 מאחר ששנת התקציב טרם הסתיימה.

אביב-יפו ומיליון ש"ח להוספת סלעים מטובעים בחדרה. בפועל, אף מיזם לא מומש, ובתום השנה לא נוצל התקציב שאושר לכך. יצוין כי בתמ"א ההגנות הדחופות נקבע כי הטיפול הימי בכמה מתאי השטח שברשויות שהוזכרו לעיל דחוף. גם בנייתו תאי השטח נקבע שיש לבצע בתאים האלה הגנות ימיות.

נוסף על כך, באותה שנה אושרו 11 מיליון ש"ח לתיקון שובר גלים ולהזנת חול בבת ים. פעולות אלו הן חלק מההגנות הימיות שאישרה הוולחוף לבת ים בפברואר 2017, אך תקציבים אלה לא מומשו. נמצא כי בשנת 2019 נבחר מתכנן לביצוע תכנון מפורט להגנות הימיות בבת ים. יצוין כי תאי השטח בבת ים הוגדרו במסמך התיעודי שהכינה החברה להגנת המצוק כתאים בדחיפות גבוהה. ראו תמונה 17 להלן, המציגה חלק מהמצוק החופי בבת ים, את קרבתו לכביש ולבנייני מגורים ואת ההתמוטטויות שהתרחשו באזור זה, המסכנות את השוהים בחוף.

תמונה 17: מצוק חופי בבת ים



המקור: מתוך מצגת דוח מנכ"ל החברה להגנת המצוק לדירקטוריון החברה מיולי 2019.

בלוח 7 להלן מובאות דוגמאות נוספות של מיזמים שאושרו להם תקציבים בשנים 2015 - 2019, ומידת המימוש שלהם. יצוין כי תקציב החברה לשנת 2019 היה כ-90 מיליון ש"ח, אך במועד סיום הביקורת לא היו נתונים על מידת ניצול התקציב בשנה זו.



לוח 7: דוגמאות נוספות למיזמים של החברה שאושרו להם תקציבים

השנה	תא השטח	המיזם	התקציב שאושר (ש"ח)	מצב הביצוע
2015	אשקלון צפון (38)	שיקום שובר גלים	*127,000	בוצע תכנון ראשוני. טרם הוחלט אם המיזם יבוצע מהים או מהיבשה ואין היתר בנייה לתיקון שובר הגלים.
2015	אשקלון צפון (38)	הזנת חול	3,257,500	ההזנה בוצעה.
2016	אשקלון צפון (38)	הזנת חול	32,000,000	בוצעה הזנה קטנה בעלות של 19,081 ש"ח.
2017	אשקלון צפון (38)	הזנת חול	24,500,000	לא בוצעה הזנה. נוצלו 60,586 ש"ח מהתקציב לביצוע סקרים ולרגולציה.
2018	אשקלון צפון (38)	הזנת חול	56,158,292	לא בוצעה הזנה. נוצלו 97,552 ש"ח מהתקציב לביצוע סקרים ולרגולציה.
2019	אשקלון צפון (38)	הזנת חול	47,500,000	המיזם התחיל בספטמבר 2019**.
2016	נתניה	שוברי גלים	1,500,000	המיזם עדיין בשלב התכנון. הוצאה שנתית של 363,131 ש"ח.
2017	נתניה	שוברי גלים	26,500,000	המיזם עדיין בשלב התכנון. הוצאה שנתית של 704,954 ש"ח לביצוע מודלים, רגולציה וניטור.
2018	נתניה	שוברי גלים	6,400,000	המיזם עדיין בשלב התכנון. הוצאה שנתית של 899,281 ש"ח לביצוע מודלים, רגולציה וניטור.
2017	בת ים	תיקון שובר גלים והזנת חול	11,000,000	טרם בוצע תכנון מפורט.
2017	הרצלייה	הזנת חול	58,000,000	לא בוצע.
2017	תל אביב-יפו	הוספת סלעים בים	2,000,000	לא בוצע.
2017	חדרה	הוספת סלעים בים	1,000,000	לא בוצע.
2017	כללי	אתרי אחסון חול	2,500,000	לא בוצע.

* מתוך תקציב של 6 מיליון ש"ח שביקשה החברה בתוכנית העבודה לשנים 2015 ו-2016 נכון למועד סיום הביקורת אין נתונים בנוגע לניצול התקציבי של סעיף זה
**

החברה להגנת המצוק העלתה בתשובתה למשרד מבקר המדינה סיבות שונות לעיכובים בביצוע פעולותיה ולא-מימוש התקציב שאושר לה לחלק מהמיזמים. למשל ציינה כי ב-2016 לא בוצעו הזנות החול שתוכננו מאחר שלא היו מקורות חול מתאימים זמינים



והיא פעלה לאתר מקורות כאלה. באוקטובר 2016 חתמה על הסכם לייבוא חול שמימושו תוכנן ל-2017, אך המשרד להגנת הסביבה לא אישר את הייבוא ולכן בוטלו כל תוכניות הביצוע של החברה לשימוש באותו חול ב-2017. תוכנית להוספת סלעים בים בחדרה לא אושרה בוולחוף מסיבות אקולוגיות, וב-2018 היה עיכוב בלוחות הזמנים להקמת שוברי הגלים בנתניה. החברה ציינה גם כי ב-2018 ביצעה את פרויקט הקמת הגיאויובים בתא שטח אשקלון צפון, אך לא בוצעו תשלומים בגין עבודות אלה באותה שנה.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 כי לא ידעה כי החברה להגנת המצוק הקצתה תקציב להוספת סלעים בים בתחומה, וכי למרות פניות העירייה לחברה שתקדם את העבודות, החברה מסרה לה כי לא תבצע כלל עבודות בתחומה. העירייה הוסיפה כי לאור דחיפות העבודות היא מבצעת אותן מתקציבה בציפייה כי תקבל החזר בגינן.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2020 כי היא מודעת למצב בעיר תל אביב-יפו וכי כיום היא עומדת בקשר רציף עם נציגי העירייה על מנת לסייע להם ברמה המקצועית והסטטוטורית ככל שניתן. עוד מסרה החברה כי תקציב שלב א' לביצוע הגנות על המצוק הינו מוגבל והוא מוסט לאזורים עם רמת המסוכנות הגבוהה ביותר לחיי אדם - אשקלון, נתניה ובת ים. במקביל ממשיכה החברה לקדם תכנון בכל האזורים האחרים, אך מימושם, לרבות ביצוע ההגנות הימיות בתל אביב-יפו, יהיה בכפוף לקבלת תקציב שלב ב' מהממשלה.

נמצא כי דירקטוריון החברה וועדת ההיגוי לא קיימו דיונים בחלק גדול מהמקרים לבחינת הסיבות לכך שהחברה לא ביצעה חלקים ניכרים מתוכניות העבודה שלה לשנים 2016 - 2018 והשלכות הדבר על תוכניות העבודה לשנים הבאות.

בדיון שקדם לאישור התקציב לשנת 2018 דיווחה הנהלת החברה לדירקטוריון על מצב המיזמים העיקריים של החברה, אך לא התייחסה למיזמים שלא בוצעו בשנה הקודמת או לאלו שבוצעו בצורה חלקית. גם בדיון שבו הדירקטוריון אישר את הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2018 לא נדונו הביצוע הנמוך מאוד של החברה אל מול תוכנית העבודה שלה וההשלכות העשויות להיות לכך על תוכניות העבודה לשנים הבאות, ולא התקבלו החלטות אופרטיביות להסרת החסמים ולקידום המיזמים שאושרו אך טרם בוצעו.

נוסף על כך, ועדת ההיגוי שליוותה את החברה בהכנת תוכניות העבודה ובאישורן לא דנה בביצוע הנמוך של תוכניות העבודה בשנים 2017 - 2018 ובהשלכותיו. ועדת ההיגוי קיבלה דיווחים על מצב ההתקדמות במיזמים שהחברה מבצעת, אך לא קיבלה דיווח מלא על כל המיזמים שנכללו בתוכניות העבודה שלא בוצעו.



המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי החברה להגנת המצוק ממשיכה לפעול בהנחייתו להכנת התשתית הסטטוטורית להגנות הימיות ולניטור תאי השטח, וכי הפתרונות יקודמו לאחר קביעת הפתרון המועדף והישים מהבחינות הסביבתית והכלכלית.

לביצוע הנמוך של תקציב החברה אל מול תוכניות המאשרות עשויות להיות תוצאות בלתי רצויות, כגון הגדלת הסיכון להתמוטטות המצוק ולפגיעה בשלום הציבור וברכוש, והשפעה על יישום תוכניות העבודה העתידיות שלה. ראוי כי דירקטוריון החברה, המשרד להגנת הסביבה, רמ"י ואגף התקציבים, שנציגיהם חברים בוועדת ההיגוי, ידונו בהקדם בביצוע הנמוך של תקציב הפעולות של החברה, וכן בתקציב השוטף אל מול היקף פעילותה. כן מומלץ לקיים בחינה מקיפה של החסמים העומדים לפני החברה בקידום המיזמים, בביצועם ובמימוש התקציב. עוד מומלץ לבחון את ההשלכות של החסמים על תפקוד החברה, על השגת מטרותיה ועל יעילותה.

תוכנית עבודה רב-שנתית

בדוח הביקורת הקודם, משנת 2010, הומלץ שהחברה תכין תוכנית רב-שנתית להתמודדות עם הרס המצוק. בהסכם המסגרת נקבע כי תוכנית העבודה השנתית של החברה תתייחס למיזמים שבכוונתה לבצע באותה שנה, ובין היתר להשתלבותו של כל מיזם בתוכנית הרב-שנתית שלה.

החברה להגנת המצוק אישרה בינואר 2018 נוהל "אישור תכנית עבודה רב-שנתית, תקציב שנתי, ובקרה תקציבית". בנוהל נקבע כי הנהלת החברה בשיתוף הדירקטוריון יקבעו יעדים ומטרות שיהיו בסיס להכנת תוכנית עבודה רב-שנתית ותקציב, וכי הדירקטוריון יאשר אותם. עוד נקבע בנוהל כי תוכנית העבודה הרב-שנתית תכלול בין היתר תיאור תמציתי של התוכנית האסטרטגית של החברה, פירוט של היעדים והמטרות שהגדיר הדירקטוריון, תקציב רב-שנתי ופירוט של ההנחות ששימשו להכנת התקציב הרב-שנתי. התוכנית הרב-שנתית תוצג לפני המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר ורמ"י ותאושר על ידם, והיא תעודכן מדי שנה, בהתאם לנדרש. הנוהל נועד להבטיח שתוכניות העבודה של החברה והתקציב יוכנו ויאשרו באופן תקין וכן לוודא שיבוצעו בקרות אחר ביצועם.

נמצא כי הנהלת החברה והדירקטוריון לא קבעו את היעדים, המטרות והאסטרטגיה של החברה להכנת תוכנית עבודה רב-שנתית ותקציב, שלא כנדרש בנוהל של החברה. עוד נמצא כי מאז הקמתה לא הכינה החברה תוכנית עבודה כאמור לקידום הטיפול בבעיית התמוטטות המצוק החופי. תוכנית זו הייתה אמורה לכלול התייחסות ארוכת טווח לניצול התקציב שיועד לשלב א' בטיפול במצוק החופי, לסדרי העדיפות ולאבני הדרך להקמת ההגנות בתאים השונים ועוד.

גם המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר ורמ"י, שנציגיהם איישו את ועדת ההיגוי ואישרו את התוכניות השנתיות של החברה ואת המיזמים שנכללו בהן, לא ביקשו מהחברה או מהדירקטוריון שלה להכין תוכנית רב-שנתית כאמור, שתתבסס על יעדים ומטרות ארוכי טווח.

על דירקטוריון החברה להגנת המצוק והנהלתה לקבוע את מדיניות החברה, יעדיה ומטרותיה, כנדרש בחוק החברות ובנוהלי העבודה שלה, כבסיס להכנת תוכנית עבודה רב-שנתית. בתוכנית עליהם להתייחס למימוש התקציב ולאבני הדרך לביצוע ההגנות בתאי השטח השונים על פי סדרי העדיפות שהחברה תקבע ובהתבסס על מצב המצוק בכל אחד מתאי השטח ועל דוחות הניטור שהיא עושה. במסגרת זו, על החברה להגנת המצוק לעדכן את מסמך התיעדוף שהכינה לטיפול בקטעי המצוק השונים.

ראוי שהמשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר ורמ"י ידרשו מהחברה להכין תוכנית עבודה רב-שנתית כדי לסייע לוועדת ההיגוי לקיים בקרה נאותה על התנהלות החברה ולקבל החלטות מושכלות על בסיס מידע מלא.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תקיים בחינה מחודשת בנושא תוכניות העבודה ובמידת הצורך תעדכן את מסמך התיעדוף. עוד מסרה כי תדון עם נציגי ועדת ההיגוי לגבי יישום הנוהל בנושא תוכניות העבודה והדיווחים הנדרשים לוועדות ההיגוי. החברה הוסיפה כי הטיפול במצוק הוא תחום בעל מאפיינים ייחודיים, המחייב לימוד וצבירת ניסיון טרם מתן המלצה שיישומה כרוך באישורים סטטוטוריים (קידום תוכניות) שקבלתם אורכת זמן, ובעלויות כספיות. יתר על כן, התכנון והביצוע של ההגנות הוא הליך מורכב המחייב שיתופי פעולה וסנכרון בין הגורמים הרבים המעורבים בכך, דבר שאינו תמיד תלוי בחברה, שאינה רגולטור בעל סמכות. המורכבות והקושי ביישום הפתרונות גדלים משמעותית כאשר מתגלעות מחלוקות, אי-הסכמות או אי-ביצוע מטלות בקרב הגורמים השונים האמורים להיות שותפים לתהליך.



תוכנית עבודה שנתית

בהסכם המסגרת נקבע כי החברה תעביר למשרד להגנת הסביבה עד 15 בנובמבר בכל שנה תוכנית עבודה לשנה הבאה, ובה פירוט המיזמים האמורים להיות מבוצעים באותה שנה כנגזרת של התוכנית הרב-שנתית, השלכות כלכליות של ביצוע התוכנית מעבר לשנת התקציב, עלויות, אבני דרך, לוחות זמנים ומקורות מימון.

משנת 2015 הכינה החברה להגנת המצוק תוכניות עבודה שנתיות.

בינואר 2018 דן דירקטוריון החברה בתוכנית העבודה שלה לשנת 2018, ובה מיזמים בהיקף תקציבי כולל של כ-91 מיליון ש"ח, ואישר אותה.

נמצא כי ועדת ההיגוי לא דנה בתוכניות העבודה של החברה הממשלתית לשנים 2017 ו-2018 ולא נמצא אישורה לתוכניות אלה ולתקציב שנקבע בהן, וזאת בניגוד להוראות הסכם המסגרת.

באוגוסט 2018, כארבע שנים לאחר שהוקמה החברה להגנת המצוק, אישר המשרד להגנת הסביבה נוהל שמטרתו להגדיר את דרך אישור תוכנית העבודה של החברה והמיזמים הכלולים בה - נוהל תוכניות העבודה. בנוהל נקבע כי החברה תביא לאישור המשרד את החלופה שהדירקטוריון בחר ואישר, את עיקרי הפרטים בנוגע ליתר החלופות שבחנה ואת הפרטים האלה בנוגע לחלופה שאושרה: ההיבטים הכלכליים, ההיבטים ההנדסיים, ההיבטים הסטטוטוריים, לוחות זמנים ואומדן תקציבי.

על החברה להגנת המצוק וועדת ההיגוי לפעול לאישור תוכניות העבודה של החברה על פי הנהלים ועל פי הוראות הסכם המסגרת שחתמו עליו.

תוכנית העבודה השנתית ל-2019

באוקטובר 2018 אישרה ועדת ההיגוי את תוכנית העבודה של החברה להגנת המצוק לשנת 2019.

נמצא כי בדיון ועדת ההיגוי לאישור התוכנית הציגה החברה מצגת על תוכנית העבודה והתקציב הנדרש לשנת 2019, אולם לא הוצג מסמך המפרט את כל הנתונים והמידע הנדרש על פי נוהל תוכניות העבודה.

עוד נמצא כי ועדת ההיגוי אישרה בכל תוכנית עבודה אבני דרך חלקיות של מיזמים לשנת העבודה הקרובה בלי שהוצגו לפניה מידע ונתונים מלאים לכל מיזם בשלמותו, המתוכנן להתבצע במשך כמה שנים, על כל אבני הדרך להשלמתו. להלן דוגמה:

מיזם שוברי הגלים בנתניה: בתוכנית העבודה של החברה לשנת 2019 אישרה ועדת ההיגוי יותר מ-11 מיליון ש"ח, כתקציב ראשוני, לקידום מיזם שוברי הגלים בנתניה. רוב התקציב יועד לתכנון של שוברי הגלים המתוכננים במיזם ולביצוע קידוחים ימיים לבחינת חוזק הקרקע לצורכי התכנון המפורט להקמת שוברי הגלים. האישור ניתן בלי שהוצג המידע השלם על המיזם, לרבות אבני הדרך הנוספות להשלמתו, וכן תבחינים אחרים הדרושים לשם קבלת ההחלטה על אישור המיזם, למשל: תחשיב כלכלי (אומדן) לעלות כל המיזם והשתלבותו בתקציב הכולל שהעמידה הממשלה לטיפול הימי בהגנה על המצוק (360 מיליון ש"ח); התיעדוף שקבעה החברה לביצוע מיזם זה יחסית לקידום הגנות באזורים אחרים; חלופות לביצוע הגנות ימיות באזור זה בנתניה והשתלבותן במיזמים אחרים שהחברה הממשלתית אמורה לתכנן לחופים הצפוניים; קידום ההגנות היבשתיות על ידי עיריית נתניה כהשלמה לפתרון הימי בתא שטח זה.

יצוין כי באוקטובר 2019 הציגה החברה להגנת המצוק את תוכנית העבודה שלה לשנת 2020 לפני ועדת ההיגוי. בתוכנית נכללה השקעה של כ-21 מיליון ש"ח נוספים במיזם שוברי הגלים בנתניה. בתוכנית ציינה החברה כי להערכתה כל המיזם יעלה 134 מיליון ש"ח.



על פי עיבודים שביצע צוות הביקורת לנתוני החברה להגנת המצוק, העלות המוערכת לבניית 12 שוברי הגלים והזנת החול במיזם בנתניה - כ-474 מיליון ש"ח - גבוהה הרבה יותר מזו שהוצגה לפני ועדת ההיגוי. סכום זה גבוה מהתקציב שאישרה הממשלה לשלב א' לביצוע הגנות ימיות בכל האזורים ולכל אורך המצוק החופי - 360 מיליון ש"ח.

עוד נמצא שדירקטוריון החברה וועדת ההיגוי לא דנו בתיעדוף מיזם שוברי הגלים בנתניה אל מול הגנות ימיות אחרות, דחופות או קבועות, באזורים אחרים של המצוק, ולא נתנו דעתם להיבט התקציבי שאישרה הממשלה לשלב א'. לדבר משנה תוקף לנוכח העובדה כי במסמך התיעדוף שהכינה החברה ב-2015 נקבע שדחוף יותר לבצע הגנות ימיות באזורים אחרים מאשר במצוק בנתניה.

מהאמור עולה חשש כי השקעה כה גדולה בשלב זה בהקמת שוברי הגלים בנתניה, בלי שנבדקו השלכותיה על ביצוע יתר המיזמים, עלולה ליצור מחסור תקציבי ובכך לפגוע בקידום מיזמים באזורים אחרים שהטיפול בהם דחוף.

החברה להגנת המצוק והמשרד להגנת הסביבה הדגישו לפני צוות הביקורת כי המיזם בנתניה מקודם לפני מיזמים אחרים בין היתר מאחר שהוא זמין לביצוע מהבחינה הסטטוטורית (תכנונית).

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש לתת עדיפות לביצוע הפרויקטים הזמינים, ובמקביל להגדיל את התקצוב הממשלתי לפרויקטים נוספים שיהיו בשלים סטטוטורית לביצוע בעתיד.

ראוי שדירקטוריון החברה וועדת ההיגוי יאשרו את תוכניות העבודה של החברה לאחר שתונח לפנייהם תשתית מידע עדכנית ומלאה על כל המיזמים, ובעיקר על המיזמים שהוגדרו דחופים. תשתית כזו אמורה לסייע להם לקבל החלטות בראייה כוללת וארוכת טווח ליישום מלא של ההגנות הימיות בכל האזורים, לרבות בנתניה.

יודגש בעניין זה כי תבחין הזמינות חשוב, אך אינו היחיד, ובמסגרת בחינת המיזמים ואישורם על הגורמים השונים לתת משקל לתבחינים נוספים, ובהם רמת הדחיפות בביצוע המיזמים, וזאת כדי לתעדף אותם במסגרת התקציב המוגבל שהועמד למיזם.

נמצא כי בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה באוקטובר 2018, ובה אושר תקציב החברה להגנת המצוק לשנת 2019, ובישיבת ועדת ההיגוי באוקטובר 2019, בה הוצגה תוכנית העבודה של החברה לשנת 2020, לא הוצג אומדן לכל המיזמים ולא נדון נושא ניצול מלוא התקציב שקבעה הממשלה באפריל 2011 לשלב א'. כן לא נדון הצורך לאשר תקציב נוסף לביצוע המיזם בנתניה ומיזמים נוספים שהחברה קידמה באותה עת באזורים אחרים או שתכננה לקדם על פי המדיניות שקבעה הממשלה.

ראוי שוועדת ההיגוי תפעל בהקדם לבחון את היקף המיזמים שהחברה להגנת המצוק מקדמת ואת השלכותיהם על קידום מיזמים במקומות אחרים ועל יישום תוכנית ההגנה במלואה, כפי שקבעה הממשלה. במסגרת זו צריך להביא לפני מקבלי החלטות, ובהם משרדי ראש הממשלה והאוצר, מידע על התקציבים הנוספים שיידרשו, מעבר לתקציבים שאושרו לשלב א', כדי למנוע עיכוב או שיהוי בקידום מיזמים. במידת הצורך יש להביא את הנושא לדיון גם לפני הממשלה.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תמשיך בשיתוף נציגי המשרד להגנת הסביבה בהליך הפקת לקחים משותף, כדי לייעל ולשפר את תהליכי העבודה.

אגף התקציבים מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת הביקורת והוא סבור שיש צורך להציג בפני הממשלה את תכולת המיזם ואת אומדן ביצועו כדי שתקבל החלטות בנוגע להמשך קידומו.

פעילות החברה להגנת המצוק בקידום ההגנות הימיות על המצוק

במועד הביקורת, כשש שנים ממועד ייסודה של החברה להגנת המצוק, התמקדה החברה בקידום הגנות ימיות על המצוק בשלושה מוקדים עיקריים: אשקלון, נתניה ובת ים. בנתניה ובבת ים טרם החלה החברה לבצע הגנות, והיא בשלבי התכנון, ואילו תא שטח אשקלון צפון הוא היחיד שהחברה ביצעה בו הגנות ימיות דחופות זמניות, ובכלל זה הזנת חול והנחת גיאומטריים. להלן סקירת הפעולות שביצעה החברה באשקלון. בהמשך יש פירוט נוסף.

ביצוע הגנות ימיות דחופות בתא שטח אשקלון צפון

1. החברה להגנת המצוק ביצעה בשנים 2015 - 2018 כמה הזנות חול בתא שטח אשקלון צפון כהגנה דחופה על המצוק, לאחר שקריסתו גרמה לסגירת חלק מהטיילת שבראש המצוק ולסגירת מרפסת תצפית (ראו תמונה 9 לעיל). ההזנה הגדולה ביותר בוצעה בחודש יולי 2015, אז הוזנו 136,000 טון חול, שמקורו היה בבריכת הקירור של תחנת הכוח רוטנברג, בעלות של כ-3 מיליון ש"ח. בדיקה שביצעה החברה להגנת המצוק העלתה כי כבר לאחר חורף אחד, רוב החול שהוזן נסחף מערבה.

בעקבות זאת בחנה החברה להגנת המצוק את החלופות להזנת חול, לרבות האפשרות לייבא חול מחוץ לארץ, והתייעצה בנושא עם מומחה בין-לאומי. החברה הכינה מסמך ובו השוואה בין החלופות להזנת חול, בין היתר מבחינת גודל הגריד, עלויות ההזנה וקשיים רגולטוריים ומשפטיים.

ועדת ההיגוי דנה בנושא חלופות הזנת החול כמה פעמים בשנת 2018 וקבעה הנחיות בנושא גודל הגריד הנדרש להגנה על המצוק.

2. בספטמבר 2019 סיימה החברה לבנות גיאומטריים מטובעים מול חופי אשקלון כפתרון זמני ודחוף להגנה ימית על המצוק (ראו תמונה 18 ותמונה 21 להלן). בנייתם החלה ביולי 2017 ותוכננה להימשך שלושה עד שישה חודשים. בפועל המיזם אך יותר משנתיים, בין היתר מאחר שכמה מהגיאומטריים נפגעו ונקרעו זמן קצר לאחר שהונחו ביים, לאחר סערות החורף, והיה צורך לתקנם. עלות בניית הגיאומטריים נאמדה בכ-11 מיליון ש"ח. יצוין כי החברה לא הציגה אומדן לעלות התחזוקה השנתית של הגיאומטריים. בתום בנייתם החלה החברה להזין 400,000 טון חול יבשתי ממישור רותם, חול העומד בדרישות של גודל הגריד שקבעה ועדת ההיגוי ושקיבל את אישור היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה. בתקציב החברה לשנת 2019 נאמדה עלות הזנת החול בכ-47.5 מיליון ש"ח⁴⁸.

48 החברה מעריכה כי בעוד חמש שנים יהיה צורך לבצע הזנת חול נוספת של 200,000 טון.

תמונה 18: עבודות בניית הגיאוטיובים, הזנת החול ושינוע החול בתא שטח אשקלון צפון



המקור: מצגת של החברה להגנת המצוק.

3. במהלך הביקורת החלה החברה לקדם את התכנון של ההגנות הימיות הקבועות בתא השטח בצורת שוברי גלים שיחליפו את הגיאוטיובים. ביולי 2019 היא ערכה מכרז להכנת תוכנית מתאר מפורטת לשוברי גלים שהצורך לבנות אותם ייבחן לאחר שינוטר מצב המצוק בתא השטח בעקבות הקמת הגיאוטיובים והזנת החול.

4. שובר הגלים הצפוני ביותר שהוקם עם הקמת המרינה באשקלון התמוטט, והוא מהווה פרצה בהגנה על המצוק בתא השטח הצפוני באשקלון (ראו פירוט בהמשך). בשנת 2015 הכינה החברה להגנת המצוק תוכנית לתיקון שובר הגלים ופעלה להוציא היתר בנייה לכך. בתחילת שנת 2019 ערכה החברה מכרז לתיקון שובר הגלים. במועד סיום הביקורת טרם ניתן למיזם היתר בנייה, וועדת ההיגוי השהתה את ביצועו וביקשה שיוצגו לפנייה חלופות.

מנכ"ל החברה מסר לדירקטוריון שלה ביולי 2019 כי אי-טיפול בשובר הגלים השבור עשוי לגרום איבוד רב של חול שהחברה התחילה להזין בתא השטח במהלך 2018 בעלות של כ-45 מיליון ש"ח. לפיכך, ואם יהיו עיכובים בביצוע עבודות שיקום שובר הגלים, החברה שוקלת להקים הגנת חורף דחופה המבוססת על טכנולוגיית הגיאוטיוב, במקום שובר הגלים שקרס. בדיון עלה כי החברה לא בדקה את הסיכונים ואת משמעות ההזנה של החול.

מהאמור עולה החשש כי ההשקעה בהזנת החול בלי שהושלמה ההגנה הימית עלולה לרדת לטמיון.

בישיבת ועדת ההיגוי ביולי 2019, שהתקיימה לאחר הדיון בדירקטוריון החברה, לא התקבלה החלטה בנושא שתואר לעיל ובהשלכותיו. באותה הישיבה דווח כי הזנת החול תחל באוגוסט 2019, ולא נדון הצורך לדחות את ביצועה עד בניית גיאוטיוב שיספק הגנה זמנית במקום שובר הגלים שנפגע. במחצית השנייה של 2019 החלה החברה להגנת המצוק להזין חול בתא השטח הצפוני באשקלון בלי ששוקם שובר הגלים או נבנה גיאוטיוב במקומו. בפרוטוקול ישיבה של ועדת



ההיגוי באוקטובר 2019 נכתב כי עד אותו מועד הוזנו בחוף 150,000 טון חול, ו-30,000 טון נוספים הובאו לאתר אך טרם הוזנו. עוד נכתב כי מיזם הזנת החול צפוי להסתיים בדצמבר 2019. באותה ישיבה צוין כי שני אנשי מקצוע העבירו את חוות דעתם: לפי האחד, החול שהוזן יישמר גם אם לא יתוקן שובר הגלים, ולפי האחר, החול ייסחף.

במועד סיום הביקורת החברה להגנת המצוק טרם החלה לשקם את השובר או להקים גיאומטריה במקומו, וועדת ההיגוי לא דנה בהשלכות של מצב עניינים זה.

מומלץ כי החברה להגנת המצוק וועדת ההיגוי ישלימו בחינת הסיכונים הכרוכים בביצוע הזנת החול בלי שהושלמה ההגנה הימית על תא השטח - שיקום שובר הגלים או פתרון אחר - ויחליטו מהו אופן הטיפול המיטבי בתא שטח זה.

פעילות החברה להגנת המצוק לקידום ביצוע ההגנות היבשתיות

צוות היישום קבע בהמלצותיו ממרץ 2011 כי יש לתאם בין ההגנות הימיות ליבשתיות כדי למנוע הקמת הגנות מיותרות, היעדר הגנות, אי-התאמה בלוחות הזמנים או תקלות אחרות מעין אלו. לצורך כך המליץ הצוות שהרשויות המקומיות יתאמו את תכנון ההגנות היבשתיות עם אגף ים וחופים במשרד להגנת הסביבה ועם החברה להגנת המצוק. גם במסמך שהכין המשרד להגנת הסביבה בפברואר 2013 נקבע כי שתי מערכות ההגנה, ביים וביבשה, משלימות זו את זו ותלויות זו בזו, אך אינן מחליפות זו את זו - יש צורך בשתייהן, בכפוף לבחינה פרטנית של כל מקטע ומקטע.

כאמור, גם בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2012 להקים את החברה להגנת המצוק⁴⁹ וגם בהסכם המסגרת נקבע כי החברה אחראית לתת שירותי ניהול, פיקוח וייעוץ למדינה בכל הנוגע להגנות היבשתיות ולתאם בין ההגנות הימיות ליבשתיות. בהסכם המסגרת נקבע: "אחריות החברה לעניין פיקוח ההגנות היבשתיות... משמעותה אחראיות [כך במקור] לתיאום ושיתוף פעולה בלבד בין החברה לבין הרשויות המקומיות בכל הנוגע להגנות היבשתיות".

לא נמצא בהסכם המסגרת פירוט שירותי הניהול, התיאום והייעוץ לגבי ההגנות היבשתיות שהחברה הייתה צריכה להעניק למשרדי הממשלה. פירוט כזה גם לא נקבע בנהלי החברה.



מנכ"ל החברה מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2019 כי החברה אינה יכולה לפקח על קידום ההגנות היבשתיות ברשויות המקומיות מאחר שלא ניתנה לה סמכות לכך, וכי יש רשויות מקומיות שאינן משתפות פעולה איתה.

המשרד להגנת הסביבה מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2019 כי אם החברה תבצע את ההגנות הימיות ללא תיאום עם הרשויות המקומיות בנוגע להגנות היבשתיות, הפתרון לא יהיה שלם, והמצוק ימשיך להתמוטט. עוד נמסר כי למשרד להגנת הסביבה ולחברה להגנת המצוק אין שום סמכות או יכולת לחייב רשות מקומית לשתף פעולה עם החברה.

החברה להגנת המצוק יזמה מעקב אחר קידום התכנון והביצוע של הגנות יבשתיות ברשויות המקומיות באמצעות חליפת מכתבים ופגישות עבודה, אולם לא כל הרשויות המקומיות נענו לה והעבירו לה דיווחים. למשל, עיריית הרצלייה קידמה תוכנית שכללה הקמת שוברי גלים (תוכנית חזית הים, ראו להלן) בלא לשתף את החברה, ועיריית אשקלון לא ענתה כלל לפניית החברה לביצוע ההגנות היבשתיות, ורק באוגוסט 2018 החלה לקדם תכנון בנושא זה.

שיתוף הפעולה בין החברה להגנת המצוק ובין הרשויות המקומיות הכרחי להצלחת ביצוע ההגנות על המצוק. ראוי כי הגורמים המעורבים בדבר, ובהם הרשויות המקומיות הרלוונטיות ומשרדי הגנת הסביבה, הפנים, ראש הממשלה, המשפטים והאוצר, יגבשו מנגנון שיאפשר לחברה הממשלתית לקדם שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות ולממש את אחריותה בעניין זה.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפעל לקיום שיתוף פעולה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר.

היעדר דיווח של המשרד להגנת הסביבה לממשלה

למשרד להגנת הסביבה ניתן תפקיד מרכזי בהתמודדות המדינה עם התמוטטות המצוק החופי. למשל, בהמלצות צוות היישום שאומצו בהחלטת הממשלה מאפריל 2011 נקבע כי המשרד להגנת הסביבה יוביל את גיבוש המדיניות ואת הסדרת הרגולציה הנדרשת להקמת ההגנות הימיות והיבשתיות ולתחזוקתן ואת הכנת תוכנית מתאר ארצית כוללת להקמת ההגנות. עוד נקבע כי השר להגנת הסביבה יהיה אחראי לגוף הביצוע הייעודי שהממשלה תקים - החברה להגנת המצוק - ובכך למעשה יהיה אחראי לקידום ההגנות הימיות ולביצוען ולפיקוח על ביצוע ההגנות היבשתיות.



בהחלטת הממשלה מאפריל 2011 נקבע: "השר להגנת הסביבה ידווח לממשלה, על בסיס רבעוני, על התקדמות היישום של החלטה זו (המלצות צוות היישום להתמודדות עם מצוק חוף הים התיכון נמצאות במזכירות הממשלה)".

נמצא כי המשרד להגנת הסביבה לא העביר לממשלה או למשרד ראש הממשלה דיווחים כאמור על התקדמות הטיפול ביישום המדיניות להתמודדות עם התמוטטות המצוק החופי, כפי שנדרש בהחלטת הממשלה.

המשרד להגנת הסביבה מסר לצוות הביקורת בעניין הדיווחים: "משהוקמה החברה הממשלתית [בשנת 2013] סעיף הדיווח [שנקבע בהחלטת הממשלה מאפריל 2011] אינו רלבנטי... כשנה וארבעה חודשים לאחר קבלת החלטת ממשלה זו, התקבלה החלטת ממשלה מס' 5053 להקמת החברה הממשלתית להגנות מצוקי חוף הים התיכון, ובזאת הושלמה המשימה שהוטלה על השר להגנת הסביבה להקמת ההתארגנות המוסדית".

בהחלטת הממשלה האמורה כלולות החלטות רבות העוסקות ביישום המדיניות והמלצות צוות היישום, ולא רק החלטה להקים גוף ביצוע ייעודי, ודרישה מהמשרד להגנת הסביבה לדווח מדי רבעון על התקדמות יישומה.

משרד ראש הממשלה מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2019 כי סיים את טיפול בנושא עם אישור החלטת הממשלה באפריל 2011, וכי אינו מעורב עוד בטיפול בהתמוטטות המצוק ואינו מקבל דיווחים על התקדמותו. עוד מסר כי המשרד להגנת הסביבה אחראי לבצע את החלטות הממשלה בנוגע לטיפול בהתמוטטות המצוק החופי וידווח לממשלה. עוד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 כי הוא מקיים בחינה עיתית של עמידה בהחלטות הממשלה, ובמסגרת האמורה על המשרדים לדווח על ביצוע ההחלטות.

ראוי שמזכירות הממשלה תפעל מול המשרד להגנת הסביבה כדי שידווח לממשלה באופן תדיר על יישום המדיניות שקבעה. הצורך במעקב ובקבלת הדיווחים מתחדד לנוכח הפערים והמחלוקות שתוארו לעיל והעיכובים ביישום ההחלטה.



מעורבות מינהל התכנון במיגון המצוק

מינהל התכנון פעל בכמה מישורים לקדם את הפעולות להגנה על המצוק: הוא היה שותף להכנת תמ"א ההגנות הדחופות ותמ"א ההגנות הקבועות; הוולחוף, שאת פעילותה מרכז מינהל התכנון, אישרה את ניתוח תאי השטח; והוא קיבל דיווחים מגורמים שונים בנוגע למצב המצוק, למשל דיווחים על תוצאות הניטור של המצוק שעשתה החברה להגנת המצוק, ואף יזם פניות לרשויות המקומיות, כפי שיפורט להלן.

עדכונים מהרשויות המקומיות בדבר הטיפול במצוק

במרץ ובאפריל 2018 פנתה נציגת הוולחוף למנהדסי הרשויות המקומיות וביקשה לקבל דיווח חצי שנתי על יישום החלטת הוועדה בכל הקשור לאישור ניתוח תאי השטח והפתרונות להגנה על המצוק. היא ציינה שהם מחויבים לטפל במבנים מסוכנים על המצוק.

נוסף על כך, בדצמבר 2018 דנו נציגים ממינהל התכנון ומהוולחוף עם גורמים שונים האחראים לביצוע ההגנות על המצוק בנוגע לטיפול במצוק בתחום היבשתי. בין היתר השתתפו בדיון נציגים מהחברה להגנת המצוק ונציגים מהרשויות המקומיות. בסיכום הדיון ציינה יו"ר הוולחוף, בין היתר, כי הממצא המרכזי שעלה בדיון הוא כי הרשויות המקומיות מתקשות ליישם את הפתרונות היבשתיים שנקבעו בניתוח תאי השטח שבתחומן בשל סוגיה תקציבית.

מלבד הדיון האמור לא קיבל מינהל התכנון מהרשויות המקומיות, פרט לעיריית תל אביב-יפו, דיווחים כפי שביקש בפנייתו ממרץ ומאפריל 2018, והוא לא פנה שוב לרשויות בעניין.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מתכוונת לעדכן את הוולחוף על תוכנית שהיא מקדמת למיגון המצוק במהלך מרץ 2020.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2020 כי כינס את הרשויות המקומיות לשם קבלת דיווח מהן על טיפולן במצוק, בתחום היבשתי, וזאת מתוך רצון לפעול למען קידום הנושא. בישיבה עלו הקושי הרב של הרשויות והמגבלות התקציביות המונעות מהן לפעול. עמדת מינהל התכנון היא כי יש לשוב ולבחון את חלוקת האחריות לביצוע ההגנות בין הגופים השונים, באופן שיאפשר לבצע את התוכניות לחיזוק המצוק הן בים הן ביבשה.



ראוי שמינהל התכנון ימשיך לפעול לקבלת דיווחים חצי שנתיים מהרשויות המקומיות כפי שדרש, כדי שיוכל לעקוב אחר יישום החלטות הוולחור"ף בנוגע לביצוע ההגנות על המצוק. מומלץ כי מינהל התכנון יעלה הסתייגויותיו בעניין גבולות האחריות בפני משרדי הממשלה לשם גיבוש מתכונת פעולה מיטבית.

תוכנית מתאר ארצית להקמת מרינות חדשות

משנת 2016 עד מועד סיום הביקורת קידם מינהל התכנון תוכנית מתאר ארצית למעגנות (מרינות) בחופי ישראל (להלן - תוכנית המרינות החדשה). המועצה הארצית לתכנון ובנייה קבעה כי התוכנית נועדה להתוות מדיניות עדכנית ולייעד מיקומים לחופי הים התיכון לפיתוח מעגנות, כדי לענות על צורכי ענפי השיט בתוך התחשבות בהיבטים שונים, בהם היבטים אקולוגיים.

ביולי 2016 הכין יועץ חיצוני בעבור המשרד להגנת הסביבה מסמך מדיניות בנושא משאב החול החופי. במסמך נדון הנושא "השפעת פעילות האדם על המורפולוגיה"⁵⁰ של החופים החוליים בישראל וקרקעית האזור הרדוד של מדף היבשת, לרבות ההשפעה המורפולוגית של הקמת מבנים ימיים וחופיים. במסמך צוין כי עשרות המבנים הימיים והחופיים שלאורך חופי הים התיכון של ישראל - כגון נמלים, מרינות, בריכות קירור של תחנות כוח, מזחים ושוברי גלים מנותקים - שינו באופן זה או אחר את משטר הזרמים הטבעי שהיה בסביבתם טרם הקמתם, ובעקבות זאת את מאפייני הסעת החול. במסמך נסקרות ההשפעות של מרינות ושוברי גלים על רוחב החופים החוליים באגפיהם. לדוגמה, המרינה באשקלון ושלוש שוברי הגלים המנותקים בחוף הנמצא צפונית למרינה גרמו לנסיגת קו החוף למרחק של עד כ-2.5 ק"מ; והמרינה בהרצלייה ושלוש שוברי גלים מנותקים בחוף הנמצא צפונית למרינה גרמו לנסיגה של קו החוף למרחק של עד כ-2 ק"מ. בסיכום צוין כי השפעת מבנים ימיים וחופיים על המורפולוגיה של החופים בסביבתם נמצאת במוקד העניין הסביבתי-ציבורי כבר שנים רבות.

היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה העירה על תוכנית המרינות החדשה באוקטובר 2018 וציינה, בין היתר, כי מחופי הים התיכון נותרו לכל תושב במדינת ישראל 2.5 סנטימטרים⁵¹, וכי מספר זה ילך ויצטמצם עם גידול האוכלוסייה.

⁵⁰ מורפולוגיה היא אופן היווצרות של פני כדור הארץ. גיאומורפולוגיה חופית עוסקת בתהליכי היווצרות החוף וקרקעית הים ובאופן עיצובם. תחום זה מתמקד בחקר האופנים שבהם הסביבה החופית נוצרת ומתעצבת. הגיאומורפולוגיה החופית שואפת להסביר את היווצרותם ועיצובם של חופים וסביבות המושפעות ממגע ישיר עם סביבה ימית. מתוך מידע שנמסר על ידי היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית במשרד להגנת הסביבה ומידע שפורסם באתר: <https://he.wikipedia.org/>.

⁵¹ בלא להתחשב בחוף שנתפס בתשתיות, במתקנים הנדסיים ובשימושים אחרים.



המשרד מכיר בצורך לתת מענה לחינוך הימי, אך כדי לאזן בין צורך זה לצורך בחופים פתוחים יש לבחון פתרונות אחרים, שאינם כוללים מעגנות גדולות הפוגעות בחופים.

המשרד להגנת הסביבה הציע להתמקד בהגדלת ההיצע במעגנות קיימות (אם ההשפעה הסביבתית של הרחבה כזו תהיה מידתית). הוא ציין כי הוצעו כמה מיקומים להקמת מעגנות, אך קבע שאין להמשיך לבחון אותם מפני שהם צפויים לפגוע בזרימת החול.

במסמך מדיניות של מינהל התכנון למרחב הימי של ישראל מנובמבר 2018, בפרק שעניינו היבטים מורפולוגיים בהקמתם, תפעולם ותחזוקתם של מבנים ימיים - נמלים ומעגנות - נקבע כי תוכנית להקמת מעגנות חדשות או להרחבתן תכלול בחינה יסודית של ההשפעות המורפולוגיות והסדימנטולוגיות⁵² על קרקעית הים בסביבתן ובחופים הסמוכים מצפון ומדרום.

להסתייגויות המשרד להגנת הסביבה מקידום תוכנית המעגנות במתכונתה זו הצטרפו גופים סביבתיים שונים.

מהאמור עולה כי להקמת מעגנות חדשות או הרחבת מעגנות קיימות לאורך חופי הים התיכון בישראל עלולות להיות השלכות חמורות - הן עלולות להצר את החופים, וכך להגביר את הפגיעה במצוקים, לפגוע בהגנות הפיזיות המתוכננות על המצוק ולהוריד לטמיון את ההשקעות הגדולות של המדינה ושל הרשויות המקומיות בתכנון הגנות אלו ובהקמתן.

חשוב כי בטרם תאושר תוכנית המרינות יבחנו אותה גם הגורמים האמונים על קידום ההגנות הפיזיות על המצוק - לרבות המשרד להגנת הסביבה, החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות - וגורמי סביבה אחרים. בין השאר עליהם לבחון את מיקום המרינות ואת מידת השפעתן על הסביבה ואת ההשלכות של הקמת המרינות על הפתרונות המתוכננים להגנה על המצוק ועל אלה שכבר הוחל בביצועם. בעקבות זאת יש לקבוע אם שתי הפעולות יכולות להתקדם בה בעת, בתוך בחינה כלכלית וסביבתית שלמה של מכלול המיזמים הנוגעים לחוף.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מנכ"לית המינהל הורתה לבחון את ההשפעה של התוכנית על החופים בכלל ועל המצוק החופי בפרט.

52 סדימנטולוגיה היא המדע העוסק בהתהוותם של סלעי משקע.

תמונת מצב: קידום התכנון והביצוע של ההגנות על המצוק ברשויות המקומיות שנבדקו

בפרק זה נסקר מצב קידום התכנון והביצוע של ההגנות הדחופות ושל ההגנות הקבועות על המצוק ברשויות המקומיות אשקלון, הרצלייה, נתניה ועמק חפר - הן ההגנות בים, שבאחריות החברה להגנת המצוק, הן ההגנות ביבשה, שבאחריות הרשויות המקומיות. ראו מידע מרוכז בלוח 8 להלן. מידע על יתר הרשויות המקומיות ראו בתרשים 5 לעיל.

לוח 8: ריכוז מידע על מצב התכנון והביצוע של ההגנות על המצוק ברשויות המקומיות שנבדקו

מצב ביצוע בים	מצב ביצוע ביבשה	פתרונות הגנה על המצוק שאושרו בוולחוף בשנים 2016 - 2018	הרשות המקומית
בוצעו הגנות דחופות בתא שטח אחד בלבד מבין שניים.	לא בוצע	הגנות ימיות דחופות - גיאוטיובים ימיים והזנות חול הגנות יבשתיות - שלב א': הסדרת פתרונות ניקוז בגג המצוק, דרדור מבוקר של סלעים וכן כל מענה אחר שיידרש לצורך הגנה מיידיית על חיי אדם שלב ב': מיתון המדרון וראש המצוק והגנה על בוהן המצוק	אשקלון תאי שטח 39 - 38
לא בוצע	לא בוצע	טרם התקיים דיון בוולחוף לאישור הפתרונות הנדרשים בהרצלייה עיריית הרצלייה מקדמת תוכנית להקמת שוברי גלים, אך היא טרם אושרה	הרצלייה תאי שטח 24 - 18
לא בוצע	לא בוצע	הגנות ימיות - הקמת שוברי גלים והזנות חול בכמה מתאי השטח הגנות יבשתיות - הסדרת ניקוז בגג המצוק, יצירת שיפוע כלפי מזרח, הצבת שילוט, מיגון בוהן המצוק על ידי מסלעה ומיגון המדרון על ידי רשת ומסמרי קרקע, הצבת גדר להרחקת הולכי רגל מבוהן המצוק	נתניה תאי שטח 16 - 10

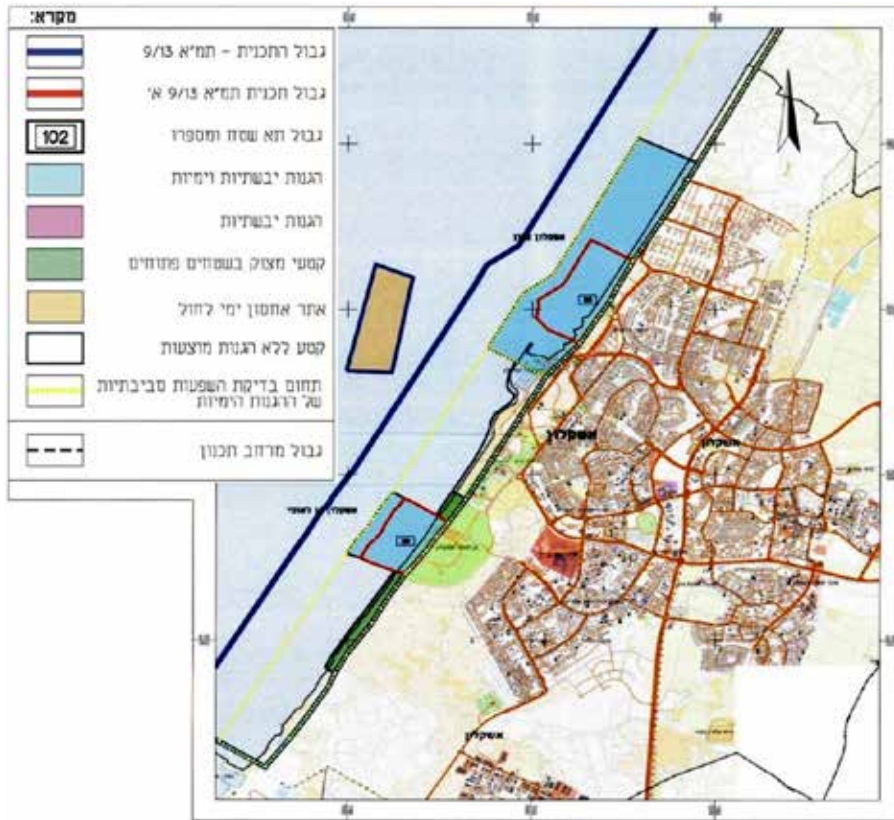
מזב ביצוע בים	מזב ביצוע ביבשה	פתרונות הגנה על המצוק שאושרו בוולחוף בשנים 2016 - 2018	הרשות המקומית
לא בוצע טרם נבחן הצורך בהזנת החול.	לא בוצע המועצה מקדמת תכנון למיגון בוהן המצוק בתא אחד בלבד.	הגנות ימיות - הזנת חול בלבד בתא שטח אחד במידת הצורך. הגנות יבשתיות - הסדרת ניקוז בגג המצוק, הסרת גושים רופפים, הצבת גדרות להרחקת משתמשים, ביטול ירידות לא מוסדרות לחוף, ביצוע ניטור חצי שנתי, הקמת מיגון בוהן המצוק ומיגון המדרון	עמק חפר תאי שטח 9 - 4

אשקלון

בתמ"א ההגנות הדחופות נקבע שבשני תאי שטח שבתחומה של עיריית אשקלון, אשקלון צפון (תא שטח 38) ואשקלון גן לאומי (תא שטח 39), ושאוכם הכולל כ-1.6 ק"מ, יש לבצע הגנות יבשתיות וימיות דחופות. במסמך התייעדוף שהכינה החברה להגנת המצוק נקבע כי יש לקדם את ביצוע ההגנות הימיות והיבשתיות בשני תאי השטח באשקלון בדחיפות גבוהה.

בתמ"א ההגנות הקבועות נקבע כי בקטעים אשקלון צפון והגן הלאומי אשקלון אפשר לבצע הגנות יבשתיות וימיות קבועות ארוכות טווח (ראו תמונה 19).

תמונה 19: תאי השטח שנקבעו בתוכניות המתאר הארציות למצוק באשקלון



המקור: תשריטת תמ"א ההגנות הקבועות (תמ"א 13 / 9).

אשקלון צפון

המצוק החופי באשקלון, זה שמצפון למרינה (תא שטח 38), מאופיין בצוק חוף תלול ורצועת חוף חולי צרה למרגלותיו. קטע זה עובר שחיקה מתמדת ואגרסיבית, המתבטאת בנסיגה של קו החוף ובנסיגת המצוק. התמוטטות המצוק בתא שטח זה גורמת לאיבוד שטח, פוגעת בטיילת שעל גג המצוק ומסכנת אנשים השוהים בחוף. את התמוטטות המצוק גורמים גלי הים, החותרים תחת המצוק וסוחפים ממנו חול, ופעולות אנושיות בים, בחוף ובגג המצוק (מבנים ימיים, שינוי בניקוז מי גשמים, כרייה והרס מכוון). באזורים מסוימים בתא השטח, בעיקר מול שובר הגלים הצפוני, שקרס, היו התמוטטויות חוזרות ונשנות (ראו להלן). בשנים 1997 - 2016 נסוג בסיס המצוק בקטע זה 12 - 22 מטר (ראו תמונה 20 להלן), ובשנים 1986 - 2019 קו החוף נסוג מזרחה כ-50 מטר. בשל מצבו הפיזי של המצוק (יציבות

נמוכה מאוד), החשיפה לפעילות גלים אינטנסיבית ובעיות ניקוז של הנגר העילי, הגנה על תא שטח זה דורשת היקף נרחב של עבודות.

תמונה 20: התמוטטויות של המצוק ונסיגת בסיסו בתא שטח אשקלון צפון



המקור: למעלה מימין - מתוך "דוח מעקב 2 הזנת החול" באשקלון שהכינה החברה להגנת המצוק בינואר 2017; למעלה באמצע ומשמאל - מתוך מצגת של החברה להגנת המצוק, הכוללת סקירה של מצב מצוק אשקלון צפון, במרץ 2019; למטה - צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

1. הקמת הגנות ימיות דחופות: במאי ובנובמבר 2016 דנה הוולחו"ף בניתוח תא שטח אשקלון צפון והחליטה כי בשלב הראשון יבוצעו בו הגנות ימיות דחופות - גיאומטריות ימיים והזנות חול, וכי ההגנות היבשתיות - העברת חול יבשתית וטיפול בבוהן המצוק, במדרון ובגג המצוק - יידונו שוב בוולחו"ף לאחר שני חורפים. בחורפים אלו יתבצע ניטור, ועיריית אשקלון תאשר את החלופה המועדפת עליה לביצוע הגנות יבשתיות. הוולחו"ף החליטה גם כי הרשות לא תוכל להוציא היתרי בנייה עד שהוולחו"ף תאשר תוכנית פיתוח, למעט פתרונות ניקוז בגג המצוק, דרדור מבוקר של סלעים וכל מענה אחר שיידרש לצורך הגנה מיידית על חיי אדם.

בעקבות זאת, ביולי 2017 החלה החברה להגנת המצוק לבצע הגנות ימיות דחופות בתא שטח, ובספטמבר 2019 היא השלימה בניית חמישה מקבצים של גיאוטיובים מטובעים בים (סך הכול 48 גיאוטיובים, ראו תמונה 21 להלן). היא החלה להזין בחוף כ-400,000 טון חול⁵³. אומדן עלות בניית הגיאוטיובים מסתכם בכ-11 מיליון ש"ח, ועלות הזנת החול, על פי הערכות החברה בתקציבה לשנת 2019, תסתכם בכ-47.5 מיליון ש"ח.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פרויקט הקמת הגיאוטיובים באשקלון הוא פיילוט ראשוני מסוגו בארץ.

תמונה 21: חמישה מקבצים של גיאוטיובים מטובעים בים מול תא שטח אשקלון צפון



המקור: מתוך מצגות של החברה להגנת המצוק בפני ועדת ההיגוי מיולי 2016 ומיולי 2019.

במהלך הביקורת החלה החברה להגנת המצוק לקדם את התכנון של ההגנות הימיות הקבועות בתא שטח אשקלון צפון. הגנות אלו מתוכננות להחליף את הגיאוטיובים. ביולי 2019 ערכה החברה מרכז לקידום תוכנית מפורטת להקמת שוברי גלים. החברה קבעה כי לאחר שינוטר מצב המצוק בעקבות בניית הגיאוטיובים והזנת החול, ייבחן הצורך לבנות שוברי גלים.

53 עד נובמבר 2019 כבר הוזנו בתא שטח 258,000 טון חול מבין 400,000 טון מתוכננים.

2. אי-קידום ההגנות היבשתיות: בשנים 2018 - 2019 פנו החברה להגנת המצוק והמשרד להגנת הסביבה פעמים רבות לעיריית אשקלון בבקשה כי תקדם תכנון של ההגנות היבשתיות בתחומה. למשל, במאי 2018 הדגיש מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה לפני ראש עיריית אשקלון כי אם העירייה לא תפעל לקידום הגנות יבשתיות על המצוק, כפי שנדרשה, בעוד החברה להגנת המצוק מקדמת את ההגנות הימיות, המצוק של אשקלון לא יהיה מוגן.

יצוין כי בהתאם להחלטת הוולחוח"ף, בתקופה זו על העירייה היה לקדם את פעולות התכנון של ההגנות היבשתיות ואת הכנת תוכנית הפיתוח - תנאי לביצוע הגנות יבשתיות בתחומה. על העירייה היה גם לבצע את הפעולות הדחופות שאישרה הוולחוח"ף, כמו הסדרת הניקוז בגג המצוק ופעולות להגנה מיידית על חיי אדם, אך היא לא עשתה כן.

נמצא כי רק ארבע שנים לאחר שהתקבלה החלטת הוולחוח"ף ורק לאחר שעיריית אשקלון קיבלה ממשרד הפנים סיוע תקציבי להגנה על המצוק (ראו לעיל), היא החלה לקדם את התכנון. באוגוסט 2019 היא התקשרה עם יועץ לביצוע תכנון הגנות יבשתיות בתא השטח באשקלון צפון⁵⁴. נכון למועד הביקורת, העירייה נמצאת בשלבים מוקדמים של התכנון, והיא טרם החלה בביצוע ההגנות על המצוק, לרבות טיפול בהסדרת הניקוז על גג המצוק.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במשך שנים התריעה כי אין ביכולתה לבצע פרויקט מסוג זה ללא השתתפות הממשלה, הן בפן התקציבי הן בפן המקצועי. לאחר ההחלטה על מתן תקציבים לרשויות המקומיות לביצוע ההגנות היבשתיות, היא פועלת להכנת תוכנית להגנת המצוק. העירייה הוסיפה כי לפני קבלת התקציבים פעלה לקידום ביצוע העבודות להסדרת ניקוז במצוק.

להלן, בתמונה 22, דוגמה של צינור ניקוז שלא טופל, והוא פוגע במצוק וגורם להתפוררותו. בתמונה מימין אפשר להבחין בנזק שגרם צינור הניקוז למצוק בתוך כמה חודשים.

תמונה 22: צינור ניקוז הגורם התפוררות של המצוק בתא שטח אשקלון צפון



המקור: התמונה מימין צולמה בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019; שתי התמונות משמאל הן ממצגת של החברה להגנת המצוק ממרץ 2019.

על עיריית אשקלון לפעול לקידום התכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות בקטע אשקלון צפון, לרבות הסדרת הניקוז וביצוע העבודות הדחופות הדרושות כדי למנוע פגיעה במצוק וסיכון חיי אדם.

3. אי-תיקון שובר הגלים שניזוק: מצפון למרינה באשקלון, בתחום תא שטח אשקלון צפון, יש שלושה שוברי גלים מנותקים. שוברי הגלים נבנו בתחילת שנות התשעים, עם הקמת המרינה, כדי להגן על החוף ועל המצוק. עם השנים פגעו סערות בשובר הגלים הצפוני שבהם (להלן - השובר הצפוני) והוא ניזוק לכל אורכו. הדבר פגע בתפקודו וגרם לבליה של החוף ולקריסה של חלקים מהמצוק. ראו תמונה 23 להלן.

תמונה 23: שלושת שוברי הגלים מצפון למרינה באשקלון. הצפוני שבהם שבור ואינו מתפקד (מסומן בעיגול)



המקור: מצגת של החברה להגנת המצוק לפני ועדת ההיגוי ביולי 2019.

הועלה כי בשנת 2015 הכינה החברה להגנת המצוק תוכנית לשיקום שובר הגלים, ואף פעלה להוצאת היתר בנייה לכך. החברה אמדה את עלות המיזם ב-15 מיליון ש"ח. הליך זה לא הושלם, והחברה לא ביצעה שיקום לשובר הגלים.

באפריל 2019 עדכנה החברה להגנת המצוק את ועדת ההיגוי כי פרסמה מרכז לשיקום שובר הגלים וכי ניגש אליו מציע יחיד, והצעתו הייתה כ-32 מיליון ש"ח כולל מע"ם. הצעה זו הייתה גבוהה בכ-17 מיליון ש"ח - יותר מפי שניים - מהאומדן שהכינה החברה להגנת המצוק בשנת 2015. הנושא נדון בוועדת ההיגוי ביולי ובאוקטובר 2019.

נמצא כי נכון למועד הביקורת, בשל החריגה הגדולה מאומדן עלויות המיזם, ועדת ההיגוי טרם אישרה את ביצועו וביקשה שיוצגו לפני חלופות לתקון שובר הגלים.

על החברה להגנת המצוק לפעול בהקדם להציג חלופות לפני ועדת ההיגוי כדי לקדם את הטיפול בשובר הגלים השבור, וכך למנוע פגיעה במצוק.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העבירה למשרד להגנת הסביבה חלופה לביצוע שיקום שובר הגלים מהיבשה, ועד קבלת אישור לכך היא נערכת להוצאת היתר בנייה לביצוע העבודות.

אי-טיפול בתא השטח של הגן הלאומי אשקלון

תא שטח מספר 39 נמצא בתחום הגן הלאומי אשקלון שבאחריות רשות הטבע והגנים⁵⁵. בחלקו העליון של המצוק החופי שבתחום הגן הלאומי מצויים שרידי העיר העתיקה אשקלון. לאורך השנים עבר המצוק תהליך של הרס טבעי והתמוטטויות. חלק מתא השטח - המצוק שעליו עתיקות בסכנת נפילה - מסכן את ציבור משתמשי החוף והגן הלאומי. גם במקטע הימי של תא השטח נמצאים ממצאים ארכיאולוגיים רבים וחשובים. רצועת חוף הים באזור זה צרה, ובחלקה גלי הים מגיעים עד מרגלות המצוק. בתחילת שנות התשעים נבנתה המרינה באשקלון, ובאמצע שנות התשעים הורחבו הנמל ובריכת הקירור של חברת החשמל מדרום לעיר. שינויים אלו גרעו חול רב באזור החוף והעמיקו את הפגיעה במצוק החופי.

בנובמבר 2016 אישרה הוולחוף את ניתוח תא השטח וקבעה כי אפשר לבצע בו הגנות ימיות - גיאוטיוב ימי והרחבת החוף - באמצעות הזנת חול, והגנות יבשתיות - העברת חול יבשתית, טיפול בניקוז, מיגון המדרון וטיפול בבוהן המצוק. בהחלטה צוין כי כדי שניתן יהיה לקבל היתר בנייה לביצוע ההגנות היבשתיות, יש לקבל תחילה אישור מהוולחוף לתוכנית פיתוח לתא השטח. עד אז, היא תוכל להוציא היתרי בנייה לפתרונות ניקוז בגג המצוק, לדרדור מבוקר של סלעים ולכל מענה אחר שיידרש לצורך הגנה מיידית על חיי אדם.

בדצמבר 2017 שינתה הוולחוף את החלטתה בנוגע להגנות הימיות וקבעה כי בשלב הראשון תבוצע בתא השטח הזנת חול ימי בלבד, ובשלב השני, אם הדבר יידרש, לאחר ניטור של מצב המצוק ובכפוף לאישורה, יהיה אפשר להציב הגנות ימיות מסוג גיאוטיובים או הגנות "רכות" אחרות.

בשנת 2016 הכינה החברה להגנת המצוק תוכנית עבודה לשנים 2017 ו-2018. בתוכנית זו תכננה החברה להזין בתא שטח זה 340,000 טון חול בעלות מוערכת של כ-30 מיליון ש"ח ולהקים גיאוטיובים מטובעים בים. בתוכנית העבודה של החברה לשנת 2019 צוין כי היא בשלבי סיום של תכנון ההגנות הימיות בתא שטח 39, כי רק לאחר אישור הוולחוף תוכל החברה להגיש בקשה להיתר בנייה וכי חול יוזן בתא שטח זה רק בשנת 2020.

הועלה כי החברה להגנת המצוק לא החלה לבצע את ההגנות הימיות בתא שטח זה. באוקטובר 2019 עדכנה החברה את ועדת ההיגוי כי לאור תוצאות הניטור, הטיפול בתא השטח ירד בתיעדוף, והחברה בוחנת את נושא הקמת ההגנות בו. יצוין כי הוולחוף לא בחנה החלטה זו של החברה.

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

רשות העתיקות מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי בגן הלאומי אשקלון נמצאו שרידי חומות, מבני ציבור ומגוון ממצאים המלמדים על ההיסטוריה של העיר החשובה בדרומו של החוף בישראל. בסערות החורף האחרון התרחשו התמוטטויות בתא שטח זה שגרמו לאיבוד עתיקות ומידע ארכיאולוגי, בעוד העבודות להגנה על המצוק לא בוצעו.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי החליטה לדחות את ביצוע ההגנות הימיות בתא שטח זה עד לבחינה וניטור של המצב בתא שטח אשקלון צפון, שם בוצע פיילוט לפתרון הכולל בניית גיאומיוב ימי והזנת חול; זאת כדי להבטיח שהפתרון שישמש בתא שטח הגן הלאומי יהיה המיטבי ובכך למנוע את האפשרות שכספי ציבור ירדו לטמיון. עוד מסרה החברה כי ההחלטה התקבלה בשים לב לקצב נסיגת המצוק באזור והסכנה הנשקפת לציבור.

בתמונות 24 ו-25 אפשר לראות התמוטטויות שקרו במצוק בגן הלאומי אשקלון ואת קרבת שפת הים למצוק.

תמונה 24: המצוק החופי בגן הלאומי אשקלון



המקור: אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק: www.mccp.co.il

תמונה 25: המצוק החופי בגן הלאומי אשקלון



צולם בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

נמצא כי רשות הטבע והגנים לא הכינה תוכנית פיתוח, כפי שנדרש בהחלטת הוולחו"ף, וממילא גם לא ביצעה הגנות יבשתיות על המצוק בתא שטח זה, כפי שנדרש על פי ניתוח התא שאישרה הוולחו"ף כבר ב-2016.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה להגנת המצוק לסיים לבחון את פתרונות ההגנה הימית בתא שטח הגן הלאומי באשקלון ולהביאם לאישור הוולחו"ף. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לרשות הטבע והגנים לקדם את התכנון ואת הביצוע של ההגנות היבשתיות בהתאם להחלטת הוולחו"ף.

הרצלייה

בחוף הרצלייה יש מצוק כורכר בעל אופי משתנה: בצפון המצוק גבוה ותלול, ולצידו רצועת חוף צרה, ובדרום המצוק נמוך ומתון, ורצועת החוף שלצידו רחבה. גובה המצוק הוא 11 - 38 מטר, ורוחב רצועת החוף הוא 0 - 200 מטר. הקמת המרינה בהרצלייה גרמה לבליה של החופים שמצפון למרינה, הצרה אותם והגבירה את קצב נסיגת המצוק⁵⁶. בעקבות זאת, בשנים האחרונות גדלה הפגיעה במצוקים ובחופי הים, והדבר פוגע באפשרות לפתח את החוף לכלל הציבור ולהנגישו. בכמה מהאזורים יש בנייה מסיבית בסמוך לגג המצוק, ובאזורים אלו יש סכנה שהמצוק יתמוטט ושבני אדם ורכוש ייפגעו. ראו בתמונה 26 להלן. בתמונה אפשר להבחין בקרבה בין בתי התושבים ובתי המלון לקצה המצוק הלא-יציב.

56 מתוך טיוטת תסקיר השפעה על הסביבה, תוכנית חזית הים הרצלייה.

**תמונה 26: למעלה - מצוק חופי בהרצלייה, צמוד לשכונת גלי תכלת;
למטה - מצוק בהרצלייה בחוף השרון צמוד לבתי המלון**



המקור: למעלה - דוח ניטור של החברה להגנת המצוק לשנים 2015 - 2016; למטה - אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק; www.mccp.co.il.

בתמונה 27 מוצג חלק מהמצוק באפולוניה ובחוף סידנא עלי. ההתמוטטויות במקום גורמות לאיבוד של ממצאים ארכיאולוגיים ומסכנות את השוהים בחוף.

תמונה 27: למעלה - המצוק החופי בחוף סידנא עלי; למטה - המצוק באפולוניה



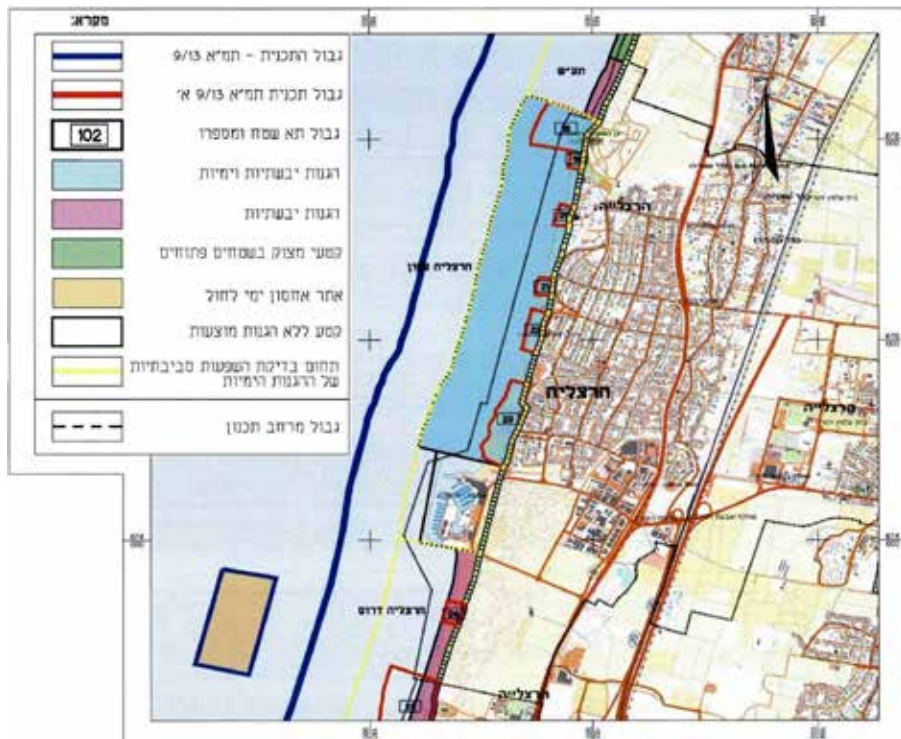
המקור: אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק; www.mccp.co.il.

בתמ"א ההגנות הדחופות נקבע שבשבעה תאי שטח שבתחומה של הרצלייה יש לבצע הגנות דחופות על המצוק. שישה מהם נמצאים מצפון למרינה עד הגן הלאומי אפולוניה, ואחד נמצא מדרום למרינה. בארבעה תאי שטח (18, 19, 21 ו-22) נקבעו פתרונות להגנות יבשתיות וימיות; בתא שטח אחד (23) נקבעו רק הגנות יבשתיות, ובשני תאים (20 ו-24) יש להקים רק מיגונים זמניים, גידור ושילוט, ולהסדיר את הניקוז בגג המצוק, ולכן לא היה צורך להכין להם ניתוח תאי שטח (ראו תמונה 28 להלן). במסמך התייעדוף שהכינה החברה להגנת המצוק בשנת 2015 נקבע כי תאי השטח 21 ו-22 (גלי תכלת וחוף השרון) הם בדחיפות גבוהה, ותאי השטח 18, 19 ו-23 (אפולוניה צפון ודרום ואכדיה) בדחיפות בינונית.

יצוין כי באזור הגן הלאומי אפולוניה המצוק מגיע לגובה של כ-33 מטר, ובראשו אתר ארכיאולוגי. באוקטובר 2010 הוקם בתחתית המצוק קיר מיגון כדי להגן על בסיס המצוק מגלי הים, אך גם לאחר מכן התרחשו גלישות כורכר, המיוחסות בחלקן לבעיות ניקוז של הנגר העילי. היום רצועת חוף הים באזור זה צרה מאוד, ואינה מאפשרת פעילות חופית או מעבר של בני אדם. מצב זה מסכן את מי שחוצה את החוף באזור זה.

תמ"א ההגנות הקבועות מאפשרת להקים הגנות ימיות ויבשתיות קבועות לכל אורך חופיה הצפוניים של הרצלייה (מצפון למרינה בדרום ועד הגבול הצפוני של הגן הלאומי אפולוניה בצפון - קטע הרצלייה צפון), וכן היא מאפשרת לבצע הגנות יבשתיות בלבד בחופים שמדרום למרינה (קטע הרצלייה דרום) ובאזור תעש שמצפון לאפולוניה (ראו תמונה 28 להלן).

תמונה 28: תאי השטח שנקבעו בתוכניות המתאר הארציות למצוק בהרצלייה



המקור: תשריט תמ"א ההגנות הקבועות (13/9).

1. **עיכוב בניתוח תאי השטח:** הועלה כי ב-2016 הכינה החברה להגנת המצוק ניתוח תאי שטח לכל חמשת תאי השטח בהרצלייה שנקבעו בתמ"א ההגנות הדחופות, וכי ב-2017 היא הציגה לנציגי העירייה פתרונות חלופיים לכל אחד מהתאים. בין השאר הוצע לבצע הגנות ימיות ויבשתיות דחופות, כמו הזנת חול, הסדרת ניקוז והקמת הגנות על בוהן המצוק.

עוד הועלה כי הוועדה המקומית הרצלייה דחתה באפריל 2017 את החלופות שהוצעו בניתוח תאי השטח מנימוקים שונים. העירייה והוועדה ביקשו כי הוולחון"ף לא תדון בניתוח תאי השטח שהוצג לה מפני שבכוונתן להציג חלופה אחרת - פתרון משולב, ימי ויבשתי. הוולחון"ף לא דנה בניתוח תאי השטח שבתחומה של עיריית הרצלייה, וממילא גם לא אישרה פתרונות להגנות דחופות - יבשתיות או ימיות - למצוקי הרצלייה עד מועד סיום הביקורת.

הוועדה המקומית והעירייה לא העבירו לוולחון"ף ניתוח חלופי לביצוע הגנות דחופות ומיידיות בתאי השטח שבהרצלייה כפי שמסרו לוולחון"ף כבר בשנת 2017.

בסיכום ישיבה בנושא הגנה על מצוקי החוף בהרצלייה אשר התקיימה בלשכת התכנון המחוזית - מחוז תל אביב בנובמבר 2019, דהיינו לאחר מועד הביקורת, ציינה נציגת המשרד להגנת הסביבה כי החברה להגנת המצוק השלימה את דרישות המשרד לגבי ניתוח תאי השטח בהרצלייה, אך החלופות שהוצעו אינן מקובלות על הוועדה המקומית, כך שלא ניתן לקבוע מועד לדיון בוולחון"ף.

עיריית הרצלייה והוועדה המקומית הרצלייה מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי לדעת הוועדה המקומית, הפתרונות שהוצגו בניתוח תאי השטח שהכינה החברה להגנת המצוק מהווים פגיעה נופית, יגרמו להרס המצוק ואינם הולמים את מטרת השימור האקולוגי של תופעה ייחודית זו. עוד ציינו כי אין זה מתפקידה של הוועדה המקומית לקדם חלופות לניתוח תאי השטח, אלא זה תפקידה של החברה להגנת המצוק. העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 כי הוועדה המקומית התכוונה בהחלטתה מאפריל 2017 כי תוכן חלופה אחרת שתתואם בין הוועדה המקומית והחברה להגנת המצוק. עוד מסרה העירייה כי בנובמבר 2019, דהיינו לאחר מועד הביקורת, התקיימה ישיבה בה סיכמו נציגי העירייה ונציגי החברה להגנת המצוק כי ינקטו בצעדים כדי לקדם את ניתוח תאי השטח בהרצלייה.

משרד מבקר המדינה מציין כי תשובת העירייה והוועדה המקומית בעניין תפקידן בקידום החלופות לניתוח תאי השטח אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה מאפריל 2011, שקבעה שהתכנון והביצוע של ההגנות היבשתיות הוא באחריות הרשויות המקומיות.

2. קידום תוכנית לחזית הים: משנת 2009, לפני שאושרו תוכניות המתאר הארציות להגנות על המצוק ולפני שהוקמה החברה להגנת המצוק, מקדמת עיריית הרצלייה תוכנית מתאר מקומית לחזית חוף הים בעיר (להלן - תוכנית חזית הים בהרצלייה)⁵⁷. את התוכנית מקדמת החברה העירונית לפיתוח תיירות הרצלייה בע"מ. התוכנית רואה בחופי הרצלייה משאב של פנאי ונופש לציבור הרחב ומכוונת לניצולו ברמות אינטנסיביות שונות. בתוכנית נכללת מערכת של שוברי גלים מנותקים בחוף המרכזי של הרצלייה, מצפון למרינה ועד אזור מסגד סידנא עלי - בקטע הרצלייה צפון. שוברי הגלים צפויים לשמר את החוף ולהפחית במידה רבה את עוצמת הכוחות הפועלים על המצוק.

נכון למועד הביקורת, כעשר שנים לאחר שהעירייה החלה לקדם את תוכנית חזית הים בהרצלייה, התוכנית טרם נדונה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב, וממילא טרם אושרה בידי מוסדות התכנון.

תוכנית חזית הים בהרצלייה אינה כוללת פירוט של ההגנות היבשתיות על המצוק בתאי השטח הכלולים בה, ואין היא מתייחסת כלל להגנה ימית ויבשתית על קטעי המצוק מדרום למרינה ומצפון למסגד סידנא עלי, אף שנקבע בתוכניות המתאר הארציות למצוק שיש לקדם בהם הגנות על המצוק, לרבות הגנות דחופות ומיידיות.

בטיטוט תסקיר ההשפעה על הסביבה שהכינה העירייה לקידום תוכנית חזית הים בהרצלייה נבדקה יציבותו של המצוק החופי בתחומה של הרצלייה. נמצא שהאזור המתאפיין ביציבות נמוכה במיוחד של המצוק הוא מסידנא עלי צפונה. התוכנית שהעירייה מקדמת אינה כוללת פתרונות להגנה על המצוק באזור זה.

הפתרונות להגנה ימית שנקבעו בתוכנית חזית הים בהרצלייה, לרבות הקמת שוברי גלים, הם פתרונות קבועים, שתכנונם והקמתם אורכים זמן רב, ועל כן אינם עונים על הדרישה לבצע פתרונות דחופים לחופי הרצלייה, כפי שנקבע בתמ"א ההגנות הדחופות ובמסמך התייעודף של החברה להגנת המצוק. יצוין בהקשר זה כי באוקטובר 2019 העריכה החברה כי עד שיהיה אפשר להקים הגנות מכוחה של תוכנית זו יעברו לפחות עוד ארבע שנים.



3. אי-קידום ביצוע ההגנות על המצוק: בשנים 2016 ו-2017 נערכו כמה ישיבות בהשתתפות נציגי עיריית הרצלייה, החברה להגנת המצוק והמשרד להגנת הסביבה כדי להגיע להסכמות בנושא קידום הגנות על המצוק שבתחומי הרצלייה. פגישות אלו הסתיימו ללא תוצאות משמעותיות. משלהי 2017 עד יולי 2019 היה נתק בין העירייה לחברה להגנת המצוק (פרט למכתבים יחידים ששלחה החברה לעירייה). בתקופה זו קידמה העירייה את תוכנית חזית הים בהרצלייה בלא לשתף בכך את החברה להגנת המצוק, לרבות קידום התכנון של ההגנות הימיות הקבועות, אלו שבאחריות החברה, והעירייה מבקשת כי המדינה תממן את הקמתן.

הועלה כי בתוכנית העבודה של החברה להגנת המצוק לשנים 2018 ו-2019 כלל לא נכללו עבודות לתכנון הגנות ימיות בתחומה של עיריית הרצלייה או לביצוע הגנות כאלה - דחופות או קבועות. בדיון ועדת ההיגוי באוקטובר 2018, כשאישרה הוועדה את תוכנית העבודה של החברה לשנת 2019, ציינו נציגי החברה כי יש תוכנית רעיונית הממתינה לשיתוף פעולה של עיריית הרצלייה, אך לא התקבלו החלטות אופרטיביות בנושא.

החברה להגנת המצוק שלחה בפברואר וביוני 2019 שני מכתבים לעיריית הרצלייה, ובהם ביקשה כי העירייה תעדכן אותה על קידום תוכנית העבודה ועל ביצוע של הגנות יבשתיות למצוק בהרצלייה. העירייה ענתה למכתבים בספטמבר 2019, ואז עדכנה את החברה להגנת המצוק בעבודות נקודתיות שעשתה ובנוגע לתוכנית חזית הים בהרצלייה.

בדיון ועדת ההיגוי באוקטובר 2019 הציגה החברה להגנת המצוק את תוכנית העבודה שלה לשנת 2020. החברה ציינה כי להערכתה, ביצוע תוכנית חזית הים בהרצלייה ימשך לפחות ארבע שנים. עוד ציינה כי באזור אפולוניה נצפו קריסות מצוקים משמעותיות וכי היא סבורה שיש לקדם הגנות ימיות בתא שטח זה. לפי תוכנית העבודה של החברה, היא הייתה אמורה לפרסם במרץ 2020 מכרז לתכנון, שיקום ושחזור של מעגנה למרגלות המצוק החופי באפולוניה. בתום הדיון החליטה ועדת ההיגוי כי הטיפול באפולוניה צריך להיכלל בתוכנית שמקדמת העירייה כדי לאפשר בחינה של התמונה הכוללת של קו החוף. עוד קבעה כי אם העירייה סבורה שבעבור שאר מצוקי הרצלייה יש לקדם את תוכנית חזית הים בהרצלייה, על העירייה להיות אמונה על הביצוע בליווי החברה. אם כן, ועדת ההיגוי לא אישרה לחברה להגנת המצוק לקדם בשנת 2020 תכנון הגנות ימיות באפולוניה.

מהאמור לעיל עולה כי עיריית הרצלייה והחברה להגנת המצוק טרם הכינו תכנון מלא להגנות היבשתיות והימיות, הן הדחופות הן הקבועות וארוכות הטווח, וממילא גם לא ביצעו הגנות כאלה על המצוקים שבתחום הרצלייה. העירייה אף לא קידמה ביצוע של הגנות זמניות ודחופות שלא הצריכו תכנון סטטוטורי, כמו הסדרת הניקוז והנגר העילי בגג המצוק, למעט עבודות נקודתיות, כמו הצבת גידור בכמה מהחופים והסדרת הניקוז בגן הלאומי אפולוניה. ראו דוגמה של מצוק מתפורר בתמונה 29 להלן.

תמונה 29: המצוק המתפורר בחוף גלי תכלת. במקום זה לא בוצעו הגנות יבשתיות וימיות



המקור: צולם בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

על עיריית הרצלייה לפעול לקידום התכנון המפורט של ההגנות היבשתיות על המצוק שבתחומה לנוכח הצורך המיידי למנוע פגיעה במצוק וסיכון לחיי אדם. כמו כן, ראוי כי החברה להגנת המצוק והעירייה יפעלו יחד ובתיאום להשלמת תוכנית חזית הים, תוכנית שיש בה כדי להגן על המצוק בכמה מתאי השטח. בה בעת, על החברה להגנת המצוק לבחון אם יש צורך להקים הגנות ימיות דחופות בתאי השטח הכלולים בתוכנית חזית הים בהרצלייה, כיוון שקידום התוכנית עשוי להימשך זמן רב. יש מקום שהחברה תפעל בשיתוף העירייה לקידום התכנון של ההגנות הימיות הדרושות ביתר תאי השטח, באזורים שתוכנית חזית הים אינה כוללת הגנות על המצוק בהם, ובמיוחד בתאי השטח שהטיפול בהם נקבע כדחוף, ותתאים את התוכנית לתוכנית שהעירייה מקדמת.



רשות העתיקות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בסערות החורף האחרון התרחשו התמוטטויות באתר אפולוניה שגרמו לאיבוד עתיקות. עוד מסרה כי היא מגבשת עקרונות תכנון שיוצגו בפני הוולחוף בכל הקשור להגנה הנקודתית באזור זה.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הקימה עם עיריית הרצלייה צוותי עבודה משותפים לקידום הפתרונות להגנות יבשתיות ולקידום התוכנית להקמת שוברי גלים ושיקום המעגנה באפולוניה.

עיריית הרצלייה והוועדה המקומית הרצלייה מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי מטרת תוכנית חזית הים היא שיקום החופים העירוניים, והיא אינה טעונה תיאום עם החברה להגנת המצוק או אישורה. עוד ציינו כי חודש הקשר בין החברה והעירייה נעשו ניסיונות לתיאום והתנעה מחדש של תהליכים, אך טרם הושגו הסכמות לגבי הפתרונות לתאי השטח בתחומה של עיריית הרצלייה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להגנת הסביבה, לוועדת ההיגוי ולמינהל התכנון כי יפעלו מול החברה להגנת המצוק ועיריית הרצלייה לקידום התכנון והביצוע של ההגנות על המצוק בהרצלייה, ובעיקר של ההגנות הדחופות הדרושות לשם שמירה על ביטחון התושבים, כדי לגשר על הפערים בין החברה לעירייה בעניין זה ולתיאום ההגנות עם תוכנית חזית הים בהרצלייה. לדבר משנה תוקף לנוכח העובדה שמצוקי החוף שבתחומה של עיריית הרצלייה הוגדרו - הן במסמך המדיניות ובהמלצות צוות היישום, הן במסמך התייעודף שהכינה החברה להגנת המצוק - כאזורים שהטיפול בהם הוא בדחיפות גבוהה.

נתניה

בעיר נתניה יש מצוק חופי בכ-9 מ-11.5 ק"מ חוף. גובה המצוק הוא 25 - 45 מטר. בסקר שערכה עיריית נתניה לאורך המצוק שבתחומה באוגוסט 2011 הועלה כי המצוק אינו יציב וכי קרו מפולות, וסלעי כורכר גדולים ניתקו מהצוק ונפלו לאורך החוף ולתוך המים. עוד הועלה כי רוחב החוף הוא בין כמה עשרות מטרים לרצועה צרה של כמה מטרים בלבד. בכמה מהאזורים יש בנייה מסיבית בסמוך לגג המצוק. באזורים אלו יש סכנה לפגיעה בבני אדם וברכוש.

בתמ"א ההגנות הדחופות נקבע שבתחומה של נתניה יש שבעה תאי שטח המחייבים ביצוע של הגנות דחופות על המצוק החופי: בשלושה תאי שטח⁵⁸ מותר לבצע הגנות

58 תא שטח 10 - בלו ביי; תא שטח 11 - נתניה צפון; תא שטח 15, שפוצל במועד מאוחר יותר לשני תאים: A15 - חוף סירונית; B15 - חוף ארגמן.



ימיות ויבשתיות; בשני תאי שטח⁵⁹ מותר לבצע הגנות יבשתיות בלבד; ובשני תאי שטח⁶⁰ יש להקים רק מיגונים זמניים, גידור, שילוט והסדרת ניקוז בגג המצוק, ועל כן לא היה צורך להכין להם ניתוח תאי שטח (ראו תמונה 30 להלן). במסמך התייעדוף שהכינה החברה להגנת המצוק נקבע כי תא שטח 10, בלו ביי, הוא בדחיפות גבוהה, וכי שאר התאים בדחיפות בינונית.

בתמ"א ההגנות הקבועות נקבע כי לכל אורך המצוק בנתניה, מתא שטח 10 בצפון (בלו ביי) עד תא שטח 16 בדרום (נתניה דרום), יש לשלב בין הגנות ימיות ליבשתיות. בתא שטח אחר, וינגייט, שלא נכלל בתמ"א ההגנות הדחופות, נקבע שיש לבצע הגנות יבשתיות בלבד (ראו תמונה 30).

יצוין כי סמוך למועד סיום הביקורת אושר תיקון 6 לתמ"א⁶¹ 13. תיקון זה חל על רצועת החוף של העיר נתניה. התוכנית כוללת הוראות בנושאים שונים, בהם פיתוח הטיילת בראש המצוק, חיבור רצועת החוף והמצוק למרחב העירוני והוראות לבינוי בתחום המצוק.

59 תא שטח 14 - חוף העונות - חוף האמפי; תא שטח 16 - נתניה דרום.

60 תא שטח 12 - החוף הנפרד; תא שטח 13 - שדרות ניצה.

61 תמ"א 13 / 6 - חופי נתניה. התוכנית אושרה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ביום 3.9.19 ובוועדת השרים ביום 4.11.19.

תמונה 30: תאי השטח שנקבעו בתוכניות המתאר הארציות למצוק בנתניה



המקור: תשרי תמ"א ההגנות הקבועות (9/13).

1. פעולות העירייה להגנה על המצוק: זה יותר מעשור עיריית נתניה מבצעת פעולות שונות למיגון המצוק. לדוגמה, בשנת 2018 פעלה העירייה לייצוב חזית המצוק מעל כביש הירידה לחוף סירונית. העירייה העריכה כי העבודות שביצעה למיגון המצוק בחלק היבשתי בשנים 1998 - 2018 עלו כ-90 מיליון ש"ח. בשנים 2016 עד אוקטובר 2019 הוציאה העירייה כ-1.88 מיליון ש"ח בגין שירותי הנדסה וניטור הנוגעים למצוק, עבודות קבלניות, שיפוצים, מעקות בטיחות, שילוט, גידור ועמודים.



2. **קידום תוכנית מתאר להגנה על המצוק בקטע נתניה דרום:** משנת 2008 ועד 2017 קידמה עיריית נתניה תוכנית מתאר מפורטת בנושא "שימור מצוקי חוף נתניה מקטע סירונית - ארגמן" (קטע "נתניה דרום"). התוכנית אושרה באוגוסט 2017⁶² (להלן - תוכנית שימור מצוקי נתניה). יצוין כי התוכנית האמורה נערכה לאחר שהעירייה הציגה לפני מינהל התכנון, בשנת 2005, תוכנית אב להגנת מצוקים. בדיון בתוכנית האב הוחלט כי כשלב א', תגובש תוכנית מתאר מפורטת למקטע הנמצא בחלק הדרומי של העיר.

תוכנית שימור מצוקי נתניה מתמקדת במקטע באורך כ-3 ק"מ בין חוף סירונית בצפון לחוף ארגמן בדרום (לרבות תאי השטח 15 ו-16, שנקבעו בתמ"א ההגנות הדחופות) מתוך חזית המצוק בחופי נתניה (כ-9 ק"מ). התוכנית נועדה ליצור מסגרת תכנונית לייצוב המצוק ולהגנה עליו באמצעות שוברי גלים מנותקים, הזנת חול, הרחבת חופים ופתרונות קבועים רגישים לסביבה כדי למנוע סיכון לחיי אדם. התוכנית כוללת הן הגנות ימיות קבועות הן אמצעים להגנה יבשתית על בוהן המצוק ועל המדרון ולהסדרת הניקוז בגג המצוק.

מאחר שכשאושרה תמ"א ההגנות הדחופות, עיריית נתניה הייתה בשלבים מתקדמים של אישור תוכנית שימור מצוקי נתניה, החליטה החברה להגנת המצוק שלא לבצע ניתוח לתאי השטח 15 ו-16, שנכללו כאמור בתוכנית.

בתחום הים התוכנית כוללת הקמה בשלבים של 12 שוברי גלים בגדלים שונים ובצורות שונות. בעקבות אישור התוכנית החלה החברה להגנת המצוק לקדם את התכנון ההנדסי להקמת 12 שוברי הגלים ולהכין את הבקשות להיתרי בנייה להקמתם (להלן - מיזם נתניה). יצוין כי על פי הוראות התוכנית, תנאי למתן היתר בנייה הוא ביצוע מודל לבחינת החלופות לסוגי ההגנות הימיות, בין היתר לבחינת צורת שוברי הגלים, מיקומם, שלביות הקמתם ושלביות הזנת החול (להלן - המודל). תוצאות המודל יובאו לאישור הוולחוף כתנאי למתן היתר בנייה להקמת שוברי הגלים.

באפריל 2018, לאחר שהחברה להגנת המצוק ביצעה מודל כאמור, ממצאיה נידונו בוולחוף, והוולחוף החליטה לאשר חלקית את ההיתר - היא אישרה הקמה של שבעה שוברי גלים בחלקה הצפוני של התוכנית בלבד (להלן - חלק א'). עוד החליטה הוולחוף כי הקמת יתר שוברי הגלים הדרומיים (להלן - חלק ב') תידון בוולחוף לאחר שהמשרד להגנת הסביבה יאשר כיול מחדש של המודל, יבחנן חלופות תכנוניות לשוברי הגלים הנותרים ותתקבל חוות דעת מהמשרד להגנת הסביבה לבחינת החלופות. ראו בתמונה 31 להלן פירוט

62 תוכנית מס' 408-0153510 שאושרה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מרכז פורסמה ברשומות ביום 18.8.17. בגלגול קודם התוכנית נקראה מח/280.

של שוברי הגלים שאושרו בחלק א' (מסומנים באדום) ושל שוברי הגלים המתוכננים בחלק ב', אלו שיש להביא לאישור נוסף בוולחוח"ף (מסומנים בלבן).

תמונה 31: שוברי הגלים בקטע נתניה דרום



המקור: מצגת של החברה לתוכנית העבודה 2020.

ב-2019 החלה החברה להגנת המצוק לקדם את הביצוע של שוברי הגלים של חלק א'. הקמתם צפויה להימשך כמה שנים.

נמצא כי החברה להגנת המצוק טרם העבירה לאישור המשרד להגנת הסביבה כיוול מחדש של המודל, וממילא היא טרם ביצעה מחדש את המודלים ולא בחנה את החלופות התכנוניות לשוברי הגלים, כפי שנדרשה בהחלטת הוולחוח"ף מאפריל 2018. אם כן, היא טרם החלה במילוי התנאים לאישור ביצוע יתר שוברי הגלים - חלק ב' של המיזם. יצוין כי בתוכנית העבודה של החברה להגנת המצוק לשנת 2020 היא העריכה כי תסיים את התכנון המפורט ותקבל היתר בנייה לחלק ב' רק ביוני 2021.

החברה להגנת המצוק מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא עתידה לפרסם מרכז בין-לאומי בנושא זה במרץ 2020, וכי להערכתה לא תהיה לכך השפעה על לוחות הזמנים של הפרויקט.

בתחום היבשה התוכנית כוללת פתרונות להגנה יבשתית על תאי השטח שנכללו בה. משרד הפנים אישר לעירייה להשתמש בתקציב הסיוע לטובת תכנון מפורט של הגנות יבשתיות בתאים אלה ולהכנת מרכז לביצוען. ביוני 2019 הוציאה

העירייה לחברת ח.ל.ת.⁶³ הזמנת עבודה בסך 7 מיליון ש"ח לטובת תכנון וביצוע של מיגון למצוקים. בעקבות כך מקדמת ח.ל.ת. בקשה להיתר בנייה לביצוע הגנות יבשתיות על המצוק. העבודות תואמו עם העבודות להגנה ימית שהחברה להגנה על המצוק מקדמת באותם תאים. נכון למועד הביקורת, טרם הושלם התכנון, וממילא טרם בוצעו ההגנות היבשתיות. ראו בתמונה 32 את הסיכונים הקיומיים למבנים ולטיילת בגג המצוק ולשוהים בחוף שלמרגלות המצוק.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הבקשה להיתר בנייה לביצוע ההגנות היבשתיות נמצאת בשלבי אישור מול הוולח"ף.

תמונה 32: קטע מהמצוק החופי באזור נתניה דרום שטרם בוצעו בו הגנות



המקור: למעלה - מתוך אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק; מרכז ולמטה - ממצגות של החברה להגנת המצוק בנושא דוח הניטור לשנים 2017 - 2018 ומדוח מנכ"ל מיולי 2019.

63 החברה העירונית לפיתוח ולתיירות נתניה.

תמונה 33: התמוטטויות בחוף באזור נתניה דרום שטרם בוצעו בו הגנות



המקור: צולם בידי צוות הביקורת ביוני 2019.

3. אי-טיפול ביתר תאי השטח בנתניה: בקטע נתניה צפון (תאי שטח 10 - 14), שלא נכלל בתוכנית שימור מצוקי נתניה (התאים הצפוניים), יש סכנה שהתמוטטות המצוק וגלישות חומר מסכנות את השוהים בחוף ואת המבנים והטיילת שבגג המצוק. ראו תמונה 34 להלן.

תמונה 34: קטעי המצוק הצפוניים בנתניה



המקור: אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק; www.mccp.co.il.

הועלה כי תאי השטח 12 ו-13 כללו ביצוע עבודות זמניות - גידור, שילוט והסדרת הניקוז בגג המצוק, עבודות שלא חייבו ניתוח סביבתי והנדסי, כנדרש בתמ"א ההגנות הדחופות.

ליתר התאים, 10, 11 ו-14, הכינה החברה להגנת המצוק ניתוח סביבתי והנדסי, והוולחון"ף אישרה אותו במרץ וביוני 2018. הוולחון"ף קבעה כי המיגון בתאי שטח 10 ו-11 יבוצע בשלבים - בשלב א' יבוצעו הגנות יבשתיות למיגון בוהן המצוק ומדרון המצוק ולהסדרת גג המצוק; בשלב ב', לאחר ביצוע ההגנות היבשתיות, ינוטר מצב המצוק, ובעקבות זאת ייבחן הצורך לבצע הגנות ימיות בתאי שטח אלה. בתא שטח 14 אישרה הוועדה לבצע הגנות יבשתיות בלבד. קטע וינגייט לא נכלל בתמ"א ההגנות הדחופות, אך בתמ"א ההגנות הקבועות נקבע כי אפשר לבצע בו הגנות יבשתיות בלבד. ראו בתמונה 35 להלן דוגמה להתמוטטויות שקרו בקטעים הצפוניים (תאי שטח 10 - 12) בשנים 2016 - 2017 ואת החוף למרגלות המצוק, בקטע בלו ביי, שטרם בוצעו בו הגנות (תא 10).

תמונה 35: למעלה - התמוטטויות בתאים הצפוניים (מסומן באדום); למטה - המצוק בחוף בלו ביי ללא הגנות



המקור: למעלה - מדוח ניטור של החברה להגנת המצוק לשנים 2016 - 2017; למטה מימין - מתוך אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק; www.mccp.co.il; משמאל - צולם בידי צוות הביקורת ביום 24.10.19.



נמצא כי עיריית נתניה טרם החלה לקדם תוכנית להגנות יבשתיות בהתאם להחלטת הוולחוף בתאי השטח שבקטע נתניה צפון (הכולל את תאי השטח 10, 11 ו-14) ובקטע וינגייט, הנכלל בתמ"א ההגנות הקבועות. עיכוב בקידום הגנות אלה יוביל בהכרח לעיכוב בבחינת ההגנות הימיות הדרושות באותם תאים בהתאם להחלטת הוולחוף ולתוכניות המתאר. יצוין כי במסמך התיעדוף של החברה נקבע כי ביצוע הגנות ימיות בחוף בלו ביי (תא 10), שאינו כלול בתוכנית שימור מצוקי נתניה ושטרם בוצעו בו הגנות, הוא בדחיפות גבוהה.

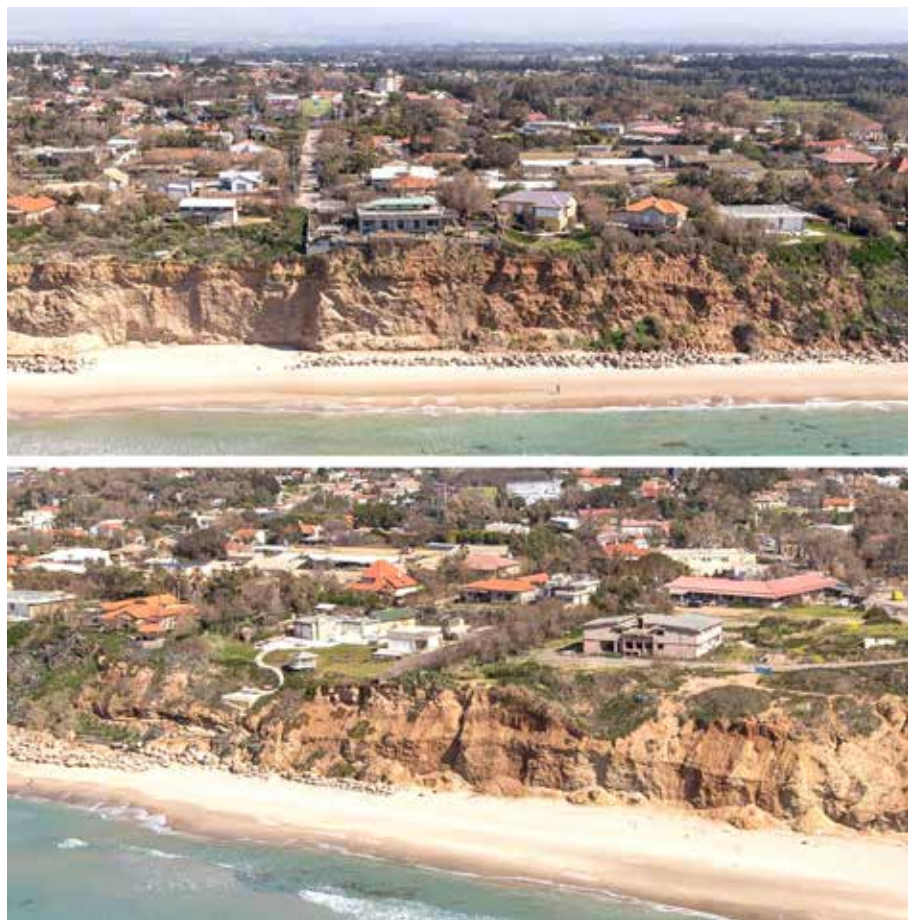
משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות עיריית נתניה לקידום התכנון והביצוע של הגנות על המצוק בכמה מהתאים. אף על פי כן, ראוי שהעירייה תפעל בתיאום עם החברה להגנת המצוק לקדם את ההגנות היבשתיות גם בתאי השטח שלא נכללו בתוכנית שימור מצוקי נתניה, בין היתר כדי לעמוד בתנאים לקידום פתרונות ההגנה בים, ואף תפעל לבצע עבודות דחופות ומיידיות לשמירה על ביטחון התושבים. מוצע גם לבחון את האפשרות לאגם משאבים, למשל בשילוב פרויקטים של הגנה על המצוק בפרויקטים תשתיתיים ובעבודות פיתוח שמבצעת הרשות המקומית בסמוך לשפת המצוק.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקדמת תכנון של חוף מוכרז בבלו ביי, ובמסגרתו היא מתכננת לבצע עבודה לייצוב המצוק היבשתי, בכפוף לקבלת תקציב לביצועה.

עמק חפר

בתחום המועצה האזורית עמק חפר יש 8 ק"מ של חוף ים. בחוף הים יש מצוק בגובה של עד 23 מטר, ולמרגלותיו חוף חולי ברוחב 20 - 40 מטר. בחורף, בשעת סערה, רוחב רצועת החוף מצטמצם במידה ניכרת, ורצועת החוף כמעט נעלמת. בכמה מהאזורים יש בנייה מסיבית בסמוך לגג המצוק התלול. בולטים במיוחד שורת בתי מגורים ביישוב בית ינאי, שיש מהם יציאה ישירה לגג המצוק, ומבנים בכפר הנוער נעורים, העלולים להתמוטט ולפגוע בבני אדם וברכוש ולהביא לאיבוד שטח יקר. לאורך המצוק התנתקו גושי סלע גדולים מחלקו העליון והגיעו לבסיסו, וכך סיכנו את השוהים בחוף. בכמה מקומות זורמים ערוצים של נגר עילי וניקוז, בעיקר מהמגרשים שבראש המצוק לכיוון המצוק. זרם זה מאיץ את הבליה במדרונות. לאורך המצוק יש כמה ירידות לא מוסדרות לחוף, ואלו מחריפות את פגיעת הנגר העילי במדרון.

תמונה 36: המצוק בבית ינאי



המקור: אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק; www.mccp.co.il.

תמונה 37: המצוק בנעורים



המקור: אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק: www.mccp.co.il.

בתמ"א ההגנות הדחופות חולקו חופי המועצה האזורית לשבעה תאי שטח. לארבעה מהם⁶⁴ נקבע סל פתרונות להגנות יבשתיות, ובכלל זה מיגון בוחן המצוק, מיגון המדרון, גידור, שילוט והסדרת ניקוז בגג המצוק. בשלושה אחרים⁶⁵ נקבעו רק פתרונות זמניים - גידור, שילוט והסדרת הניקוז. במסמך התייעודף שהכינה החברה להגנת המצוק נקבע כי יש לקדם את ביצוע ההגנות היבשתיות בעמק חפר, בתאים 5, 6 (בית ינאי), 8 ו-B9 (נעורים) בדחיפות בינונית (ראו תמונה 38 להלן).

גם בתמ"א ההגנות הקבועות נקבע כי בקטעים בית ינאי וצוק ים שבתחום עמק חפר אפשר לבצע הגנות יבשתיות ארוכות טווח. יצוין כי אורכם של תאי השטח בתמ"א ההגנות הקבועות גדול יותר מאורך תאי השטח שנקבעו בתמ"א ההגנות הדחופות (ראו תמונה 38).

64 תאי שטח 5, 6, 8 ו-B9. אורך תא שטח 5 הוא כ-200 מטר, אורך תא שטח 6 הוא כ-650 מטר, אורך תא שטח 8 הוא כ-500 מטר ואורך תא השטח B9 הוא כ-120 מטר.

65 תאי שטח 4, 7 ו-A9.

החברה להגנת המצוק ביצעה ניתוח סביבתי הנדסי לארבעת תאי השטח שנדרשו בהם הגנות יבשתיות על בוהן המצוק ועל מדרון המצוק. בנובמבר 2017 אישרה הוולח"ף את ניתוח ארבעת תאי השטח, ולשלושה מהם קבעה שלבים לביצוע ההגנות היבשתיות. בתאי שטח אלה⁶⁶, המעבר לשלב ב' מותנה באישור נוסף של הוולח"ף. אישור זה יינתן לאחר שיבוצע ניטור חצי שנתי למצב המצוק ולאחר ששלב א' יבוצע במלואו, לרבות הסדרת הניקוז ובדיקת תקינות המסלעה ויציבותה.

תמונה 38: תאי השטח שנקבעו בתמ"א את בעמק חפר



המקור: תשריט תמ"א ההגנות הקבועות.

1. אי-הסדרת הניקוז בגג המצוק: בחוק עזר לעמק חפר (ניקוז), התשי"ז-1956 (להלן - חוק העזר לניקוז), נקבע כי המועצה רשאית לבצע עבודות ניקוז בתחומה בהתאם להנחיות מהנדס המועצה ובאישור המועצה. כמו כן, חוק עזר זה מתיר לראש המועצה ולמהנדס המועצה להיכנס לכל נכס בזמן סביר כדי לברר אם יש צורך בעבודות ניקוז ולבצע אותן.

66 בתאי שטח 5, 8 ו-9 הפתרונות המוצעים נחלקים לשני שלבים.



בניתוח תאי השטח של עמק חפר נקבעו הוראות שונות להסדרת הניקוז והנגר העילי בגג המצוק, נגר הפוגע ביציבות המצוק באזורים שונים ומגביר את הבליה שלו.

בדיון שקיים מינהל התכנון עם מהנדס המועצה האזורית עמק חפר ועם נציגי המשרד להגנת הסביבה במאי 2019 הציג המהנדס את הערכת המועצה, שלפיה העלות הכוללת של טיפול במצוק, על פי החלטת הוולחוף, תהיה 120 מיליון ש"ח. הוא העריך את עלות התחזוקה השנתית בכ-1.13 מיליון ש"ח בשנה בשלב א' וכ-4.24 מיליון ש"ח בשנה בשלב ב'. המועצה קיבלה מענק של 4 מיליון ש"ח ממשרד הפנים (ראו לעיל), ולכן, לטענתו, היא יכולה לפתור את "הבעיות הקריטיות ביותר". עוד קבע כי החלטת הוולחוף כורכת את מיגון בוחן המצוק בפעולות להסדרת הניקוז בגג המצוק, אך התקציב שהתקבל ממשרד הפנים אינו מספיק אלא לתכנון וביצוע של מיגון בוחן המצוק. לפיכך ביקש מהנדס המועצה את תמיכת המשרד להגנת הסביבה בביטול ההתליה. המשרד להגנת הסביבה נתן את הסכמתו לביטול ההתליה בתנאי שהמועצה האזורית עמק חפר תצהיר כי היא יודעת שללא הסדרת הניקוז, מיגון בוחן המצוק ינחיל הצלחה חלקית בלבד בייצוב המצוק.

כשבועיים לאחר מכן דנה הוולחוף בבקשת המועצה האזורית לבטל את כריכת מיגון בוחן המצוק בהסדרת הניקוז בגג המצוק. בדיון ציין מהנדס המועצה כי הוא מודע לחשיבות של הסדרת הניקוז וכי המועצה תפעל להעלאת המודעות בנושא ותפעיל את סמכויותיה על פי "חוק להסדרת הניקוז בגג המצוק". הוולחוף אישרה את בקשת המועצה האזורית ודרשה כי מהנדס המועצה יציג לפניו בתוך חודשיים את מיפוי המצוק, הניקוז והכלים לטיפול בניקוז ובמוצאי הנגר העילי הזורמים מגג המצוק אל המדרון.

מהנדס המועצה עדכן את צוות הביקורת כי באוגוסט 2019 הוא נפגש עם התושבים המתגוררים על קו המצוק ביישוב בית ינאי בנושא מיגון המצוק וניקוזו, והדגיש לפנייהם שהם אחראים למנוע זרימה של נגר עילי מהמגרשים שבבעלותם לכיוון המצוק. כמו כן, הוא נתן להם הנחיות עקרוניות כיצד להסדיר את הניקוז במגרשי המגורים.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2019, כחצי שנה לאחר הדיון בוולחוף, המועצה האזורית עמק חפר טרם הציגה לפני הוולחוף מיפוי של הניקוז בגג המצוק ושל הפתרונות והכלים להסדרתו. המועצה גם לא קידמה תוכניות להסדרת הניקוז ולא השתמשה בסמכותה החוקית לפעול להסדרת הניקוז, "שהוא הגורם המרכזי להרעה [ביציבות] של המצוק לאורך השנים", בהתאם לחוק העזר לניקוז. ראו דוגמה לפגיעה של הניקוז במצוק בתמונה 39 להלן.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חוק העזר לניקוז הוא מ-1956 ולא הופעל במועצה במשך עשרות רבות של שנים, וכי לפי עמדת היועץ המשפטי של המועצה יש קושי מהותי ביישום. חוקי עזר עדכניים בתחום זה מנוסחים באופן שונה, הן בנוגע להוראות ולסמכויות הביצוע של הרשות המקומית והן בנוגע להוראות בדבר חיוב בתשלומים. עוד ציינה המועצה כי הטיפול העיקרי בניקוז שבגג המצוק יבוצע עם קבלת התקציב הנדרש, ובכלל זה היא תקדם תוכנית סדורה לטיפול בניקוז הנגר העילי על גג המצוק.

תמונה 39: פגיעה של הניקוז במצוק בתחום עמק חפר



המקור: צולם בידי צוות הביקורת ביולי 2019.

על המועצה האזורית עמק חפר לפעול בהתאם להחלטת הוולחוח"ף, למפות את הניקוז שבגג המצוק ולהכין תוכנית מסודרת לטיפול בניקוז ובמוצאי הנגר העילי הזורמים מגג המצוק אל המדרון. במסגרת זו, על המועצה להשתמש בסמכותה על פי הדין לפעול להסדרת הניקוז בתחומה, לרבות בניקוז המגיע מהמגרשים של תושביה וגורם נזק למצוק. מומלץ כי המועצה תבחן עידכון של חוק העזר, ככל שנדרש, כך שיוכל לסייע לה בטיפול בניקוז בגג המצוק.

2. אי-קידום העבודות למיגון המצוק: נכון למועד הביקורת, המועצה האזורית עמק חפר טרם החלה להגן על המצוק שבתחומה בהתאם לניתוח תאי השטח.

ממידע שמסר מהנדס המועצה לצוות הביקורת בדצמבר 2019 עולה כי המועצה התקשרה עם מתכנן לתכנון מיגון בוחן המצוק לכ-500 מטר מבין 650 מטר של מצוק בתא שטח אחד בלבד (מס' 6). לפי המועצה, התכנון צפוי להסתיים ברבעון הראשון של שנת 2020, ולאחריו היא תחל להקים הגנה על המצוק.

נמצא כי המועצה אינה מקדמת תכנון של פתרונות הגנה יבשתית בשאר תאי השטח. ראו מצוק שאינו מוגן בתמונה 40 להלן.

תמונה 40: מצוק ללא הגנות בתחום עמק חפר



המקור: צולם בידי צוות הביקורת ביולי ובאוקטובר 2019.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עם קבלת ההרשאה התקציבית של משרד הפנים על סך כ-4.2 מיליון ש"ח, פעלה על מנת שתקציב זה יוקצה להשלמת הצבת גדר בטיחות על גג המצוק בחוף נעורים (ראו להלן) ולביצוע של תכולת המיגון הקריטית ביותר⁶⁷ באחד מתאי השטח. המועצה הוסיפה כי אם יינתן תקציב נוסף, תמשיך לתכנן ולממש תכולות עבודה נוספות, לרבות עבודות לביצוע ההגנות הקבועות, בתאי שטח נוספים בהתאם לתוכנית עבודה סדורה ולסדר העדיפות. הפסקת התקצוב תביא לקיטוע ברצף עבודות המיגון, וישנה סכנה שהדבר יוביל אף לפגיעה באפקטיביות העבודות שכבר בוצעו.

67 תכולה הכוללת תכנון וביצוע בפועל של ההגנות.

משאישרה הוולחון"ף בנובמבר 2017 את הניתוח הסביבתי ההנדסי של תאי השטח, ראוי היה כי המועצה האזורית עמק חפר תפעל לקדם תכנון של הגנות יבשתיות מלאות לכל תאי השטח הנמצאים בתחומה. על המועצה, בשיתוף משרד הפנים, לבחון את הדרכים למימון התכנון והביצוע של ההגנות. עיכוב בקידום התכנון למיגון היבשתי של המצוק, או ביצוע מיגונים חלקיים בכמה מתאי השטח, יעכבו בהכרח את ביצוע הפתרונות הנדרשים למניעת המשך התמוטטות המצוק. עולה חשש כי ביצוע הגנות חלקיות יפגע בפתרון השלם שנקבע בניתוח תאי השטח, זה שאישרה הוולחון"ף, וכך יתבזבזו זמן וכסף.

3. אי-ניטור מצב המצוק: בניתוח תאי השטח שאישרה הוולחון"ף נדרשה המועצה האזורית עמק חפר לבצע בכמה מהתאים ניטור של המצוק פעמיים מדי שנה - ניטור שוטף של גג המצוק, חזיתו, הבוהן שלו והמדרון. את הניטור התבקשה המועצה לעשות בסיוע חצי שנתיים, בחודשים אוקטובר ומרץ, לפני עונת החורף ואחריה. כאמור, הניטור הוא תנאי למעבר לשלב ב' במיגון המצוק. כתנאי מקדים לביצוע הניטור נדרשה המועצה להכין חוות דעת הנדסית מפורטת באמצעות מהנדס ימי ויועץ גיאוטכני שיסקור את מצב המיגונים הקיימים ויקבע אילו פעולות נדרשות. יודגש כי זהו ניטור נוסף לעבודת המיפוי שעושה החברה להגנת המצוק מדי שנה באמצעות המכון הגיאולוגי לישראל, וכי ביצעו אינו קשור בקידום העבודות שנכללו בשלב א'.

נמצא כי המועצה האזורית עמק חפר לא ביצעה את הבדיקות ההנדסיות הנדרשות לניטור המצוק, ולפיכך אין בידיה תמונה מהימנה ועדכנית של מצבו ואין היא יכולה להעריך באופן מיטבי את הפעולות הנדרשות להסרת הסיכון מפני התמוטטות המצוק שבתחומה.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ניטור מצב המצוק לכל אורך החוף שבשטח שיפוטה כרוך בעלות לא מבוטלת. עוד מסרה כי הניטור שבוצע בשנת 2017 במסגרת ניתוח תאי השטח מספק כדי להחליט היכן להשקיע ובמה להשקיע את התקציב שהתקבל. עם קבלת תקציב מתאים ניתן יהיה לבצע ניטור מלא ועדכני.

ראוי שהמועצה האזורית עמק חפר תפעל בשיתוף משרד הפנים לגיוס המשאבים הנדרשים לביצוע הניטור שדרשה הוולחון"ף כדי לבחון את מצב המצוק ולקבל החלטות בכל הנוגע למיגונו, וכן כשלב מקדים וכתנאי לביצוע שלב ב' של המיגון. על המועצה לבצע ניטור של המצוק פעמיים בשנה בהתאם לדרישת הוולחון"ף.



קרן עבודות פיתוח

בקרן עבודות פיתוח⁶⁸ נרשמים תקבולי הרשויות המקומיות מהיטלי ביוב והשבחה, מהשתתפות בעלים בעבודות פיתוח, מאגרת הנחת צינורות (כמו ניקוז) ועוד. כל אלו מיועדים, ככלל, למימון עבודות פיתוח, בהתאם לאישורי מועצת הרשות המקומית (להלן - קרן לעבודות פיתוח).

נכון לסוף שנת 2018 היו לעיריות אשקלון והרצלייה יתרות בסך כ-74 מיליון ש"ח וכ-310 מיליון ש"ח, בהתאמה, בקרן לעבודות פיתוח, ולמועצה האזורית עמק חפר - כ-31 מיליון ש"ח. נכון לסוף שנת 2017 היו לעיריית נתניה יתרות בסך 18 מיליון ש"ח⁶⁹.

מומלץ לבחון אם יש מקום להשתמש ביתרת הכספים שבקרן לעבודות פיתוח לקידום ההגנות היבשתיות על המצוק, בין היתר לביצוע עבודות דחופות ולקידום תכנון הניקוז בגג המצוק והסדרתו.

עיריית אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי רשות מקומית אינה יכולה לבצע את מיזם הטיפול בהגנות היבשתיות על בסיס תקציבים רגילים שמיועדים לפיתוח. ללא תקציבים מהממשלה לא ניתן להמשיך את התכנון ואת הביצוע של ההגנות.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי 143 מיליון ש"ח מכספי הקרן לעבודות פיתוח מיועדים למיזמים ספציפיים, והיתרה נועדה לעבודות פיתוח שונות ברחבי העיר, לרבות בניית מוסדות חינוך וציבור ופיתוח תשתיות.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היטלי הפיתוח מספיקים "בקושי" לביצוע תשתיות, ומשכך ראוי שהמימון לטיפול היבשתי במצוק יבוא ממקורות ממשלתיים.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי חלק מהתקציב שבקרן לעבודות פיתוח מסומן כמקור להחזר הלוואות פיתוח, בין היתר להקמת תשתיות ביוב. המועצה הוסיפה כי היתרה עלולה שלא להספיק אף לכיסוי ההלוואות האמורות, כל שכן לממן את עבודות מיגון המצוק.

68 תקנה 1 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, "קרן לעבודות פיתוח" - כספים שהרשות המקומית גובה על פי דין לביצוע עבודות פיתוח, וטרם נקבע התקציב שאליו ייקפן.

69 נכון למועד סיום הביקורת לא פורסמו נתונים כספיים מבוקרים לעיריית נתניה לשנת 2018.



טיפול בנושא ההגנה על שלום הציבור על ידי משרד הפנים והרשויות המקומיות

פקודת העיריות [נוסח חדש] קובעת כי בעניין תברואה, בריאות הציבור ונוחותו, העירייה "תנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו ותדאג לבדיקות שמטרתן לברר מה הם המטרדים הקיימים"⁷⁰. כן נקבע בפקודה כי מועצת העירייה "רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה"⁷¹.

בהמלצות צוות היישום נקבע כי במקומות שיש סכנה חמורה ומיידית להתמוטטות המצוק, כזו שיש בה משום סיכון לחיי אדם ולרכוש, ראוי כי הרשות המקומית תפעל באופן מידי להוצאת היתרי בנייה להגנות דחופות ומיידיות מכוח תוכניות מפורטות החלות על השטח, אם ישנן. בתמ"א ההגנות הדחופות נקבע כי בכל תאי השטח - לרבות בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו - יש לבצע מיגונים זמניים: גידור, שילוט והסדרת ניקוז בגג המצוק, ואין צורך לבצע להם ניתוח.

כמו כן, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 2011⁷² פורסמה הודעה בנושא סכנת התמוטטות מצוקים לאורך חופי הים התיכון. בהודעה נקבע כי עקב הסערות הקשות שפקדו את הים התיכון בחורף שלפני פרסום החוזר, ובעקבות התרעה שפרסם המכון הגיאולוגי ולרגל פתיחת עונת הרחצה והחופש הגדול, על הרשויות המקומיות לנקוט את כל האמצעים הדרושים להזהיר את הציבור ולהרחיקו מאזורים הנתונים בסכנת התמוטטות, לרבות: התרעה בכלי התקשורת; הצבת שלטים וגידור; והפעלת מערך פיקוח מתמיד למניעת מעבר אנשים בקטעים מסוכנים.

סקר לסכנות ולניטור מצב המצוק לשם הגנה על שלום הציבור

ביולי 2018 פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה למנכ"לי המשרדים הפנים והגנת הסביבה וביקש שיפעלו לאלתר לעריכת סקר מקיף. בסקר ייבחנו ויוגדרו אזורי הסכנה המיידית, ובעקבות זאת יוצעו פתרונות מהירים והרשויות המקומיות יונחו כיצד לפעול להסרת הסכנה בטווח הקצר.

בעקבות זאת פנה מנכ"ל משרד הפנים ביולי ובאוגוסט 2018, ושוב כעבור שנה ביולי 2019, לרשויות המקומיות וביקש מהן לנקוט מייד מכלול פעולות להגנה על שלום הציבור, לבצע סקר סיכונים ולנקוט צעדים כמו פרסום הודעות, גידור,

70 סעיף 242 (1) לפקודת העיריות [נוסח חדש]. דברים דומים אפשר למצוא בסעיף 63(א) (8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

71 סעיף 250 לפקודת העיריות [נוסח חדש].

72 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011 מאוגוסט 2011.



שילוט ופיקוח למניעת הכניסה למקומות המסוכנים והשימוש בהם. גם המחוזות הרלוונטיים במשרד הפנים פנו לרשויות המקומיות וביקשו כי ישיבו במכתב מפורט על מכלול הפעולות שנקטו לצורך הגנה מיידית על שלום הציבור באזורי המצוק שיש בהם סכנה לחיי אדם ולרכוש.

נמצא כי על אף פניות משרד הפנים לרשויות המקומיות בשנים 2018 ו-2019, מבין הרשויות המקומיות שנבדקו - עמק חפר, הרצלייה ואשקלון - לא ערכו סקר לסכנות מהמצוק או ניטור תקופתי לבחינת מצב המצוק ולאיתור מקומות המסכנים את שלום הציבור ורכוש, ולא העבירו למשרד הפנים פירוט של מכלול הפעולות שנקטו לצורך הגנה מיידית על שלום הציבור.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מקובל עליה הצורך להשלים סקר סיכונים לאורך כלל החופים בתחומה ולפעול בהתאם לממצאיו למזעור הסיכון הבטיחותי. עיריית הרצלייה והוועדה המקומית הרצלייה מסרו במרץ 2020 כי העירייה התקשרה עם צוות מתכננים בחודשים דצמבר 2019 - מרץ 2020, והצוות החל בניטור המצוק על מנת לצפות מקומות מועדים להתמוטטות ולהגן על הציבור בהתאם.

על הרשויות המקומיות לאורך המצוק החופי לבצע סקר לסכנות ולניטור מצב המצוק ולעדכן את משרד הפנים בתוצאות, ולפרט אילו פעולות נקטו להגנה על שלום הציבור. על משרד הפנים לפעול באופן שוטף מול הרשויות המקומיות כדי שיעבירו לו נתונים כאמור, שיש בהם כדי לתת לו תמונה מלאה של הפעולות שננקטו להגנה על שלום הציבור. לדבר משנה תוקף נוכח הליקויים הרבים שנמצאו בביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו, כפי שירחב להלן.

טיפול בסיכונים על ידי עיריית נתניה

בנובמבר 2014 פרסמה עיריית נתניה נוהל טיפול שוטף במצוקים. בנוהל נקבע, בין היתר, כי פעמיים בשנה יתבצעו לאורך המצוק סיורי ניטור, ולאחריהם יופק דוח; מדי חודשיים יתקיים סיור בראש המצוק כדי לוודא ששלטי האזהרה תקינים, ובתום הסיור יושלמו שלטים חסרים.

הועלה כי עיריית נתניה ביצעה, לפחות בשבע השנים האחרונות, ניטור הנדסי למעקב אחרי מצב המצוק, וכי מדי חצי שנה, יועץ ששכרה העירייה לצורך הניטור מפיק דוח בדיקה. כמו כן, העירייה הקפידה להציב שלטים ולגדר את גג המצוק כדי להרחיק את הציבור מהסכנה הנשקפת מהתמוטטות המצוק.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה של עיריית נתניה בניטור המצוק ובהגנה על שלום הציבור. מומלץ כי כלל הרשויות שנבדקו יאמצו נוהל דומה וכי משרד הפנים יבחן את האפשרות לפרסם הנחיה בנושא.

סיכונים שלא טופלו על ידי הרשויות המקומיות שנבדקו

עיריית אשקלון

התמוטטות המצוק בתא שטח אשקלון צפון בשנים האחרונות הביאה להתמוטטות של חלק מהטיילת שעל גג המצוק, לחשיפת חלק מיסודותיה של מרפסת התצפית שעל הטיילת ולסגירת הכניסה למרפסת. ראו תמונה 9 לעיל ותמונה 41 להלן.

תמונה 41: טיילת לאורך גג המצוק החופי באשקלון



המקור: צולם בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

נמצא כי החברה להגנת המצוק התריעה לפני העירייה כבר בינואר 2018 כי בסיוור שערכו נציגי החברה באזור המצוק באשקלון לא נראה כל שילוט או סימון המזהיר את הציבור מפני מפולות או גלישות של המצוק.

בסיוור שערך צוות הביקורת לאורך המצוק באשקלון באוגוסט 2019 נצפה כי בגג המצוק ולאורך הטיילת הותקנה גדר, ולידה הוצבו כמה שלטים המזהירים את ההולכים על הטיילת מסכנת מפולת. ראו תמונה 41 לעיל.

אף על פי כן, העירייה לא הציבה אמצעי בטיחות בתחתית המצוק להרחקת ציבור המבקרים בחוף הים מבוהן המצוק, ולא הציבה שלטי אזהרה מפני הסכנה שבהתמוטטות המצוק, בין השאר מתחת למרפסת התצפית. באזורים אלה קרו בשנים האחרונות מפולות רבות שסיכנו את השוהים על החוף ולמרגלות המצוק. ראו דוגמה בתמונה 42 להלן.

תמונה 42: מפולות בחופי אשקלון



המקור: מימין - תמונה שצילם צוות הביקורת באוגוסט 2019; משמאל - תמונה מתוך מצגת של החברה להגנת המצוק.

על עיריית אשקלון לפעול לאלתר לטיפול בסיכונים המיידיים הנובעים מהמצוק כדי להבטיח את שלום הציבור ולגבש פתרונות שיתאימו, בין השאר, לחזות הסביבה החופית. כמו כן, על העירייה לבצע סקר סיכונים לאורך המצוק שבתחומה, בין היתר לאיתור מקומות המסכנים חיי אדם ורכוש, ולטפל בהם.

מובל ניקוז שקרס

מובל הניקוז בחוף אשקלון נבנה בשנת 1998. המובל שקוע בתוך המצוק. עם השנים, ובעקבות קריסת המצוק, נחשף המובל, התנתק מהמצוק ונשבר. ראו התפתחות קריסת המצוק בסביבת המובל בתמונה 43 להלן.

תמונה 43: התפתחות קריסת המצוק ומובל הניקוז, 2014 - 2018



המקור: מצגת של החברה להגנת המצוק.

באוגוסט 2017 התקיימה פגישה בעיריית אשקלון בהשתתפות מהנדסת העירייה ונציגי החברה להגנת המצוק בנושא "הטיפול במובל השבור". בישיבה הוחלט כי יש להוציא צו הריסה למובל באותו חודש, לגדר את השטח שמסביבו ולשלט אותו מחדש עד ספטמבר 2017. עוד הוחלט כי עד תחילת מרץ 2018 תערוך העירייה מכרז לטיפול במובל.

בינואר 2018 התריעה החברה להגנת המצוק לפני עיריית אשקלון כי מצבו של מובל הניקוז הורע וכי אין כל סימון או גידור להרחקת אנשים מקרבתו.

במאי 2019 קידמה העירייה תכנון של מערכת ניקוז ומבנה מוצא ניקוז במקום המובל השבור, וביוני 2019 אישר משרד הפנים לעירייה התחייבות תקציבית של כ-3.4 מיליון ש"ח לטובת ביצוע העבודות.

בסיור שערך צוות הביקורת לאורך המצוק באשקלון באוגוסט 2019 נצפה כי מובל הניקוז לא טופל וכי לא הייתה גדר בסביבתו על מנת למנוע סכנה לשלום הציבור, בניגוד להחלטה שקיבלו העירייה והחברה להגנת המצוק כבר באוגוסט 2017. ראו תמונה 44 להלן.

תמונה 44: מובל הניקוז השבור בחוף אשקלון, ללא אמצעי בטיחות



המקור: צולם בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

על עיריית אשקלון לטפל בהקדם בסכנה הנשקפת לשלום הציבור ממובל הניקוז השבור ולקדם את העבודות לשיקומו.

עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי החלה בביצוע עבודות להסדרת מובל הניקוז וכי צפי סיום העבודות הוא בתחילת אפריל 2020.

עיריית הרצלייה

עיריית הרצלייה ביצעה גידור כדי להרחיק את המבקרים בחופי הים מבסיס המצוק בקטע שבין חוף הקשתות לאזור מסגד סידנא עלי - חלק מקטע הרצלייה צפון. בשנים 2016, 2017 ו-2018 השקיעה העירייה בעבודות הגנה על המצוק ובגידור חופי 57,304 ש"ח, 42,695 ש"ח ו-150,000 ש"ח, בהתאמה. אף על פי כן, העירייה לא הציבה אמצעי בטיחות כאלה לאורך כל המצוק שבתחומה, ובמיוחד בתאי השטח שסומנו בתמ"א ההגנות הדחופות, כמו החופים שמדרום למרינה (תא שטח 24) עד גבול שטח עיריית תל אביב-יפו.

נמצא כי עיריית הרצלייה התקינה שלטי אזהרה בגג המצוק ובבסיס המצוק לאזהרת הציבור מפני הסכנה שבהתמוטטות המצוק. הועלה כי בשנת 2019 רכשה העירייה שילוט בעלות של כ-34,000 ש"ח. להלן, בתמונות, דוגמאות לשילוט וגידור שהעירייה הציבה.

תמונה 45: דוגמאות לגידור ושילוט בחופי הרצלייה



המקור: צולם בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

בסיוור שערך צוות הביקורת באזורים שונים על גג המצוק באוגוסט 2019 נמצאו כמה מקומות שלא הותקנה בהם גדר להרחקת מבקרים מסף המצוק, או שגדר שהוצבה בעבר הושחתה. מצבים אלו מסכנים את השוהים על גג המצוק. להלן, בתמונות 46 - 48, דוגמאות.

תמונה 46: אזור בגג המצוק בהרצלייה שלא גודר



המקור: צולם בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

תמונה 47: גדר בטיחות מדרום למרינה, על גג המצוק, הפרוזה במקומות רבים



המקור: צולם בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

תמונה 48: קרוואנים ואוהלים ליד שפת המצוק המסכנים את השוהים בהם, את יציבות המצוק ואת ציבור המבקרים שלמרגלותיו



המקור: צולם בידי צוות הביקורת באוגוסט 2019.

בעקבות סיור שערכו ראש העירייה ומנהלי אגפי התפעול בחופים שדרומית למרינה פרסם סמנכ"ל עיריית הרצלייה בספטמבר 2019 מסמך בנושא "בטיחות וסדר ציבורי בחופים הדרומיים". במסמך הוצגו ליקויים רבים שעלו בסיור והוחלט כי גג המצוק יגודר וכי תבוצע אכיפה מוגברת ומתמדת על הקרוואנים החונים לאורך המצוק. בנובמבר 2019 התקיים דיון בלשכת ראש עיריית הרצלייה, והוחלט בו, בין השאר, לשלוח מומחה לבצע סקר לסכנות כדי שהעירייה תוכל לטפל בהן באמצעות גידור ושילוט.

עיריית הרצלייה והוועדה המקומית הרצלייה מסרו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי צוות היועצים ישוב וינטר את מצב המצוק בתקופות קצובות וכי היא פועלת לגידור המצוק ושילוטו.



יש לציין את הפעולות שעשתה עיריית הרצלייה לטיפול בסיכונים, ואלו שהחלה לנקוט במהלך הביקורת. על העירייה לפעול בהקדם לטיפול בסיכונים שטרם טופלו כדי להבטיח את שלום הציבור ולגבש פתרונות ההולמים, בין השאר, את חזות הסביבה החופית. כמו כן, על העירייה לפעול למימוש החלטתה לבצע סקר סיכונים לאורך המצוק, בין היתר כדי לאתר מקומות המסכנים חיי אדם ורכוש. נמצא כי בשטח המצוק הכלול בגן הלאומי אפולוניה לא הוצבו אמצעי בטיחות להרחקת אנשים מגג המצוק ואף לא הוצבו שלטי אזהרה. בהקשר זה יצוין כי עיריית הרצלייה התריעה לפני רשות הטבע והגנים - ששטח זה נמצא באחריותה - על הסכנה הנשקפת לאנשים, ואף העבירה לה בתחילת יולי 2018 שלטי אזהרה שהכינה.

במכתב ששלחה רשות הטבע והגנים לעיריית הרצלייה במאי 2019 צוין כי הרשות בוחנת את נושא הטיפול במצוק על שלל מרכיביו, לרבות את האפשרות לגדר את המצוק.

בסיור שערך צוות הביקורת במקום באוגוסט 2019 נצפה כי לא הוצבו בגג המצוק אמצעי בטיחות או שלטי אזהרה.

על רשות הטבע והגנים לגבש דרכי פעולה להבטחת שלום הציבור בגג המצוק בשטחים שבאחריותה.

רשות הטבע והגנים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 כי היא בוחנת אילו שלטים להציב והאם יש צורך בפעולות נוספות לשם שמירה על שלום הציבור, והעריכה כי תסיים תהליך זה עד אמצע שנת 2020.

עמק חפר

על פי תמ"א ההגנות הדחופות שאושרה ביוני 2015 וניתוחי תאי השטח שאושרו בנובמבר 2017, כשנתיים לפני מועד סיום הביקורת, נדרשה המועצה האזורית עמק חפר לפעול ללא דיחוי למנוע את הסכנה לציבור מפני התמוטטות המצוק, בין היתר באמצעות גידור בגג המצוק ובבוהן המצוק וחסירת דרכים לא מוסדרות אל החוף. ואולם, אף שהמועצה הייתה מודעת לסכנה, היא לא עשתה כן בקטעים רבים לאורך המצוק בתחומה. ראו דוגמאות בתמונה 49 להלן.

תמונה 49: קטעי מצוק בעמק חפר שלא הוצבו בהם אמצעי בטיחות על גג המצוק ובתחתיתו



המקור: למעלה - צולם בידי צוות הביקורת באוקטובר 2019; למטה מימין - צולם בידי צוות הביקורת ביולי 2019; למטה משמאל - מתוך אתר האינטרנט של החברה להגנת המצוק: www.mccp.co.il



בדוח מעקב שהכינה החברה להגנת המצוק עבור המשרד להגנת הסביבה ביולי 2019 צוין כי רק בקטע אחד בעמק חפר (חוף נעורים, תא שטח B9) מתוכנן הליך לחידוש גדר בטיחות בגג המצוק, אולם נכון למועד סיום הביקורת, גדר זאת לא חודשה.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התכנון לביצוע גידור בשלב זה רק בתא השטח B9 נובע משילוב של היעדר תקציב מספק והצורך המידי בטיפול בקטע בעייתי ביותר. עם קבלת היתר בנייה והשלמת התיאום עם המשרד להגנת הסביבה יחל שלב הביצוע.

בסיוורים שקיים צוות הביקורת במצוקי המועצה האזורית עמק חפר ביולי ובאוקטובר 2019 נמצא כי באזורים מסוימים הוצבו שלטים, אך לאורך המצוק שבתחום המועצה יש קטעים ארוכים שבהם המועצה לא נקטה אמצעי בטיחות נדרשים כדי להרחיק את הציבור מהסכנה הנשקפת מהתמוטטות המצוק.

לדוגמה, בחוף הנמצא בסמוך ליישוב בית ינאי לא גודרה שפת גג המצוק ולא הוצבו שלטים המזהירים מפני סכנת התמוטטות לאורך כל המצוק. בסיוורים הבחין צוות הביקורת כי מגג המצוק יש שבילים וירידות לא מוסדרות המובילים לחוף, ואלה עלולים לסכן את הציבור (ראו תמונה 50 להלן). עוד נמצא שהמועצה לא הציבה בתחתית המצוק שבחוף זה מכשולים כדי להרחיק את הציבור מאזורים העלולים לסכן אותו, זאת אף שבצמוד למצוק נמצא חוף מוכרז. בסיוור שקיים צוות הביקורת בחוף זה ביולי 2019 נצפו מתרחצים יושבים בסמוך למצוק כדי למצוא צל, ואף נצפו מתרחצים יושבים בתוך הצנירים⁷³ שנוצרו במצוק אף שהמצוק עלול היה להתמוטט על ראשיהם (ראו תמונה 50).

73 צניר הוא שקע שצורתו חצי צינור ארוכי הנוצר בסלע על ידי כוחות הטבע, בעיקר עקב זרימת מים היוצרת שחיקה ובליה של הסלע.

תמונה 50: המצוק בבית ינאי, צמוד לחוף המוכרז



המקור: צולם בידי צוות הביקורת ביולי 2019.

גם במצוק הנמצא בחוף נעורים לא גודרה שפת גג המצוק ולא הוצבו שלטים המתריעים מפני התמוטטותו (ראו תמונה 49 לעיל). במקום אחר הבחין צוות הביקורת בגושי בטון גדולים שהונחו על ראש המצוק. גושים אלו עלולים ליפול ולפגוע במי שנמצא בתחתית המצוק (תמונה 51 להלן).

תמונה 51: גושי בטון בראש המצוק בעמק חפר



המקור: צולם בידי צוות הביקורת ביולי 2019.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת למניעת סכנות בטיחותיות מיידיות באזורי המצוקים, ובכלל זה התקנת שלטי אזהרה וגדרות במקומות שבהם הם נדרשים, העלאת מודעות התושבים לאורך קו המצוק ופרסום בדבר סכנת התמוטטות המצוקים. עוד מסרה המועצה כי שילוב של מכשולים טבעיים, שילוט אזהרה בולט וגידור במקומות הקריטיים ביותר מהווה מענה ראוי, וכי נדרשת התנהגות סבירה של האדם הסביר וכל בר-דעת יכול להבין כי ישיבה בתוך צנירים, עמידה על פני תהום והקמת אוהל בחסות סלע שהתמוטט מהווים סיכון. במידת הצורך בעקבות סקר סיכונים תוסיף המועצה ותתקין גדרות בקטעים מסוימים נוספים בגג המצוק.



על המועצה האזורית עמק חפר לטפל בהקדם בסכנות הנובעות מהמצוק ולגבש פתרונות לכך, בין היתר בהתחשב בחזות הסביבה החופית. כמו כן, על המועצה לערוך בהקדם סקר סיכונים לאורך כל המצוק החופי שבתחומה ולטפל במקומות מסוכנים כדי למנוע פגיעה בציבור.

סיכום

בעשורים האחרונים המצוק שלאורך חופי ישראל מתמוטט ונסוג מזרחה בתהליך דינמי. לפי הערכות, העלייה החזויה במפלס הים, ואיתה העלייה בשכיחות סערות החורף במאה העשרים ואחת, יאיצו את תהליכי התמוטטות המצוק. הדבר יוצר בעיה מיוחדת באזורים שמצוקי החוף בהם מאוכלסים. עלולות להיגרם פגיעות קשות, ובכלל זה סיכון לחיי אדם, הרס מבנים ותשתיות, אובדן שטחים ששוויים הכספי גבוה, פגיעה בגנים לאומיים ובאתרים ארכיאולוגיים ופגיעה בתדמית ובפוטנציאל הפיתוח של הרשויות המקומיות לאורך החוף. הרצון לשמר את המצוק והצורך להגן על הציבור מפני הסכנות האורבות לו מהתמוטטות המצוק מחייבים לפעול בהקדם להגנת המצוק.

הביקורת העלתה כי בחלוף תשע שנים מהחלטת הממשלה לטפל בנושא התמוטטות המצוק, בין היתר במישור התכנוני ובמישור התקציבי, מרבית הפתרונות להגנה על המצוק ולהגנה על שלום הציבור לא יצאו אל הפועל, וסוגיות בסיסיות שהיו במחלוקת טרם נפתרו. יתרה מכך, אין למי מהגורמים האחראים לביצוע ההגנות על המצוק תוכנית כוללת לביצוע, לרבות סדרי עדיפויות בהתאם לתקציב ולמצב הפיזי של המצוק, ואין ברשותם אומדן עדכני ומלא של עלות ביצוע ההגנות. המידע שהוצג בדוח זה מצביע על כך שהאומדנים שהוכנו למיזם ושהוצגו לממשלה נמוכים ואינם משקפים את העלויות בפועל. מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא נקטו פעולות הכרחיות ומיידיות להבטחת שלום הציבור בסביבת המצוק ולא הקימו את ההגנות היבשתיות הנדרשות בתחומן. החברה להגנת המצוק לא יישמה רבים מהמיזמים שנכללו בתוכניות העבודה שלה וטרם הקימה הגנות ימיות באזורים שונים, גם באזורים שהוגדרו דחופים.

כיוון שבהיעדר הסכמות נוצרו חסמים שונים בביצוע ההגנות על המצוק, ראוי שהממשלה תקיים דיון מקיף בנושא ותקבל החלטות אופרטיביות לקידומו. על משרדי הממשלה הנוגעים לדבר, החברה להגנת המצוק והרשויות המקומיות לפעול במשותף לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, לאתר את החסמים בקידום ביצוע ההגנות על המצוק ולפעול להסרתם, וכן לנקוט את כל האמצעים הנדרשים למניעת סכנה לציבור בעקבות התמוטטות המצוק.

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית



פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית

רקע

על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרלב"ד), שיעור המעורבות של אוכלוסייה מהחברה הערבית¹ בתאונות דרכים קטלניות גבוה ביחס לשיעורה באוכלוסייה הכללית. הנפגעים העיקריים מקרב אוכלוסייה זו הם משתמשי דרך בני 0 - 24. הגורם המרכזי המגביר את הסיכון של משתמשי הדרך בחברה הערבית להיפגע בתאונות דרכים הוא סביבה תרבותית נוגדת בטחון; דבר המתבטא במודעות נמוכה לכללי הבטיחות בדרכים ובאי-ציות לחוקי התנועה. גורמי סיכון נוספים הם אכיפה הלוקה בחסר וסביבה פיזית מוזנחת ולא בטוחות המאופיינת בתשתיות ירודות.

נתוני מפתח

33%

מההרוגים בתאונות דרכים בעשור האחרון היו מהחברה הערבית, אף שחלקם בחברה הישראלית הוא כ-21% בלבד

פי 2.4

נהגים צעירים מהחברה הערבית היו מעורבים בתאונות דרכים בעשור האחרון, בהשוואה לנהגים צעירים מהחברה היהודית

פי 7.5 ופי 3.4

פעוטות הולכי רגל עד גיל 5, וילדים בני 5-14 מהחברה הערבית (בהתאמה) נהרגו בתאונות דרכים בשנים 2017 - 2018, בהשוואה לבני גילם בחברה היהודית

39%

מנהלי מטות בבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות בחברה הערבית לא עברו הכשרה של קורס מנהלי מטות בבטיחות

17 מיליארד ש"ח

העלות השנתית של תאונות דרכים למשק (כ-1.3% מהתמ"ג)

פי 1.9

נהגים מהחברה הערבית היו מעורבים בתאונות דרכים בעשור האחרון, בהשוואה לנהגים מהחברה היהודית

18

מכל 10,000 נהגים מהחברה הערבית היו מעורבים בתאונות דרכים חמורות בעשור האחרון, בהשוואה ל-8.3 נהגים מהחברה היהודית

8%

מכיתות ו' בחברה הערבית הפעילו משמרות זה"ב בשנת הלימודים התשע"ט, לעומת 54% בחברה היהודית

1. הרלב"ד משתמשת במונחים "החברה הערבית" או "המגזר הערבי" כשם כולל למיעוט הלא-יהודי, רבות האוכלוסייה הבדואית והדרוזית. בדוח זה ישמשו המונחים "החברה הערבית" או "הערבים" כשם כולל לאוכלוסייה הלא-יהודית.

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומי השיפוט של חמש רשויות מקומיות בחברה הערבית: עיריית כפר קאסם וקלנסווה והמועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, ג'ת ותל שבע. בדיקות השלמה נעשו ברלב"ד, במשרד החינוך, במשרד הפנים, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, במשרד לביטחון הפנים ובמשרת ישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- בדיקת אפקטיביות של תוכניות לימוד ופעילויות לתלמידים בנושא בטיחות בדרכים** - משרד החינוך לא בדק באופן שיטתי את האפקטיביות של כלל תוכניות הלימוד לבטיחות בדרכים ומשרד החינוך והרלב"ד לא בדקו את מידת האפקטיביות של הפעילויות שמעבירים יזמים פרטיים (הצגות, הרצאות, סדנאות, סימולטורים וכדומה), שאושרו על ידם.
- מידע על מוקדי תאונות** - הרשויות המקומיות שנבדקו לא ערכו רישום ותיעוד של מיקום תאונות הדרכים שאירעו בתחומי השיפוט שלהן ושל הסיבות להן.
- סלילת כבישים ומדרכות** - בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו יש מדרכות וכבישים לא סלולים באורך של כ-32 ק"מ (מתוך כ-176 ק"מ כבישים ומדרכות). ארבע מתוך חמש הרשויות המקומיות שנבדקו לא גבו היטל סלילת רחובות בשנים האחרונות.
- הסדרי תנועה** - ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו ליקויים בהסדרי התנועה ובהתקני הבטיחות, הפוגעים בבטיחותם של משתמשי הדרך. למועצה המקומית ג'יסר א-זרקא אין כלל תוכנית תמרור. תוכניות התמרור של עיריית כפר קאסם והמועצה המקומית ג'ת אינן מעודכנות.
- סימון והתקנים** - המועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא ותל שבע לא ניצלו את התקציבים שהקצה להן משרד התחבורה לשנים 2016 - 2018 לצורך עבודות סימון והתקנים. עיריית קלנסווה והמועצה המקומית ג'ת לא ניצלו את תקציב הסימון וההתקנים שנקבע להן לשנת 2018.
- מניעת תאונות דרכים ליד מוסדות חינוך** - בסביבת חלק ממוסדות החינוך נמצאו ליקויי בטיחות כגון אי-סימון מעברי חציה, מעקות בטיחות לא תקינים ותנועת כלי רכב החוצה צירי תנועה של התלמידים. הרשויות המקומיות שנבדקו לא הגבילו את מהירות התנועה בקרבת בתי הספר.
- אכיפה** - מנגנוני האכיפה ברשויות המקומיות שנבדקו לוקים בחסר: בעיריית קלנסווה ובמועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, ג'ת ותל שבע לא היו כלל יחידות פיקוח עירוניות המופקדות על התעבורה. בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא היו יחידות שיטור עירוניות (במועצה המקומית תל שבע היחידה בהקמה).


2. אין נתונים לגבי מועצה מקומית ג'יסר א-זרקא מאחר שלמחלקת ההנדסה של המועצה אין נתונים ואין הערכה לגבי אורך הכבישים והמדרכות הלא-סלולים בשטחה.





חינוך לבטיחות בדרכים - בהשוואה לשנת הלימודים התשע"ח (2017/18), בשנת הלימודים התשע"ט (2018/19) חלה עלייה ניכרת בשיעור הכיתות בבתי הספר העל-יסודיים בחברה הערבית הלומדות תוכניות לבטיחות בדרכים: מ-7.5% ל-46.5% בכיתות ט' ומ-82% ל-85.6% בכיתות י'.


תוכנית ייעודית לחברה הערבית - יש לציין לחיוב את פעולות הרלב"ד לפיתוח ולהפעלה של תוכנית ייעודית לחברה הערבית שמטרתה לעודד אותה לפעול לקידום הבטיחות בדרכים ולהפחית את שיעור הנפגעים הגבוה בתאונות דרכים; בשנים 2017 - 2018 העבירה הרלב"ד לרשויות המקומיות הערביות תוספת חד-פעמית לתקציב בסך 8 מיליון ש"ח, לתגבור פעולות להגברת הבטיחות בדרכים ולבניית תוכניות תמרו.


עיקרי המלצות הביקורת


 מומלץ כי משרד החינוך י שלים בדיקה באופן שיטתי של האפקטיביות של כלל התוכניות לבטיחות בדרכים בכלל מסגרות החינוך; מן הראוי שמשרד החינוך והרלב"ד יבצעו בדיקות אפקטיביות ויקבלו משוב שוטף על כלל הפעילויות המועברות על ידי יזמים פרטיים; כן מומלץ לבחון שימוש רב יותר בהדרכות מקוונות וביישומים לטלפון הנייד בנושא.

 נוכח חשיבות החינוך לזהירות בדרכים מגיל צעיר, ולאור התרומה של תוכנית משמרות הזה"ב לבטיחות בדרכים, מוצע כי מדי פעם בפעם תבדוק המשטרה אם די במשאבים הקיימים לביצוע ההדרכות, הן מבחינת הידע ויכולת ההדרכה והן מבחינת כוח האדם, כדי להבטיח שכל מוסדות החינוך שבהם יש צורך בקיום משמרות זה"ב מקבלים הדרכה נדרש.

 מן הראוי שהרלב"ד תעודד את ראשי הרשויות המקומיות הערביות להפעיל פעילויות הסברה התנדבותיות שעלותן נמוכה.

 על עיריות כפר קאסם וקלנסווה לכנס את הוועדה לבטיחות בדרכים בתדירות הנדרשת בפקודת העיריות. הגם שהחוק אינו מחייב הקמת ועדה כזאת במועצות המקומיות, על המועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, ג'ת ותל שבע לשקול להקימה כדי להגביר את הבטיחות בדרכים בתחומי השיפוט שלהן.

 על ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו לתחזק את הכבישים והמדרכות בתחומי הרשויות ברמה נאותה; לדאוג לתקינות הסדרי התנועה, התקני הבטיחות והתאורה, ולגבות מהתושבים היטל סלילת רחובות.

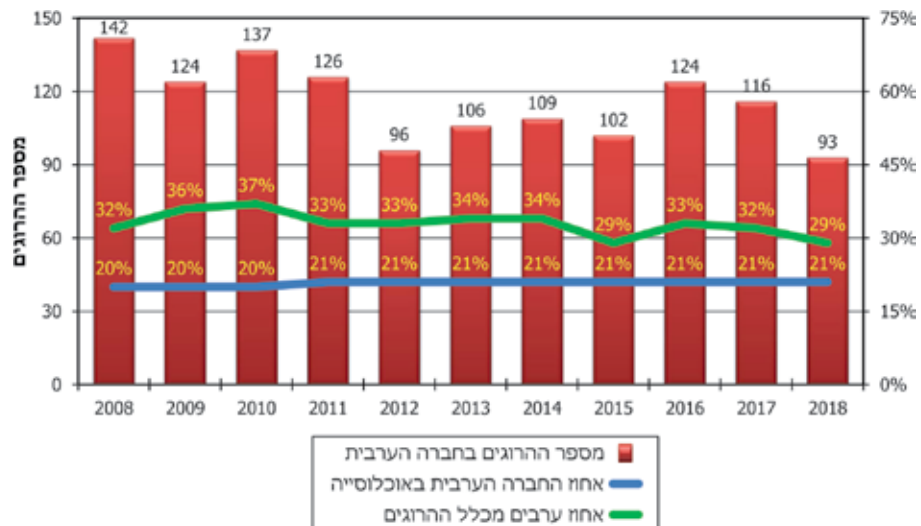
 בשל הפערים הניכרים בתשתיות הדרכים ברשויות שנבדקו ובחברה הערבית בכללותה, מומלץ כי משרדי הפנים והתחבורה ילוו את הרשויות המקומיות בהכנת תוכניות פרטניות המבוססות על מקורות תקציביים ולוח זמנים להשלמה ולתיקון של תשתיות הכבישים ביישובים שיש בהם פערי תשתיות רחבים.

סיכום

כדי לקדם את הבטיחות בדרכים בחברה הערבית יש לפעול בכמה מישורים: חינוך והסברה, שיפור התשתיות ואכיפה.

על מנת להקטין את מספר תאונות הדרכים והנפגעים בתחומי הרשויות המקומיות בחברה הערבית, על הרשויות המקומיות להציב את נושא הבטיחות בדרכים בין הנושאים שבראש סדר העדיפויות שלהן. נדרשת מעורבות רבה יותר של הרשויות המקומיות בחברה הערבית לקידום נושא הבטיחות בדרכים ולהובלת פעולות שיתנו מענה לאוכלוסיות בסיכון ולמוקדי הסיכון.

הרוגים בתאונות דרכים בחברה הערבית, (במספרים ובאחוזים) 2008 - 2018



המקור: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.



פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית

מבוא

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2018 היו בישראל כ-1.9 מיליון תושבים לא-יהודים, ששיעורם כ-21% מכלל האוכלוסייה, ועימם נמנים מוסלמים, נוצרים ודרוזים. 72% מהתושבים הלא-יהודים גרים ב-128 יישובים לא-יהודיים, 24% גרים ב-9 יישובים מעורבים שבהם הם מיעוט, ו-4% גרים במקומות שאינם מוגדרים על ידי משרד הפנים כיישובים.

על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים¹ (להלן - הרלב"ד), שיעור המעורבות של אוכלוסייה מהחברה הערבית² בתאונות דרכים קטלניות גבוה ביחס לשיעורה של אוכלוסייה זו באוכלוסייה הכללית. החברה הערבית מהווה כחמישית מאוכלוסיית ישראל, אך מקרב ההרוגים בתאונות דרכים בעשור האחרון כשליש נמנו עימה, ומעורבותם של נהגים מקרבה בתאונות הייתה גדולה פי 1.9 מזו של נהגים מהחברה היהודית. בשנים 2008 - 2018 נהרגו בתאונות דרכים 3,867 בני אדם, 1,275 מהם מהחברה הערבית³.

בוועידת ישראל השנייה לבטיחות בדרכים, שהתקיימה בנובמבר 2019, הוצגו נתונים⁴ שלפיהם עלות תאונות הדרכים למשק היא 17 מיליארד ש"ח בשנה (כ-1.3% מהתמ"ג). הרכיבים העיקריים בעלות התאונות הם נזקי גוף, נזקי רכוש והפגיעה בתוצר. צוין כי על פי תחשיב הממשלה עלות התאונות נמוכה יותר - 14 מיליארד ש"ח בשנה - מאחר שבתחשיב זה לא נכללות עלויות של תאונות ללא נפגעים וכן השפעת תאונות הדרכים על הפריזון במשק.

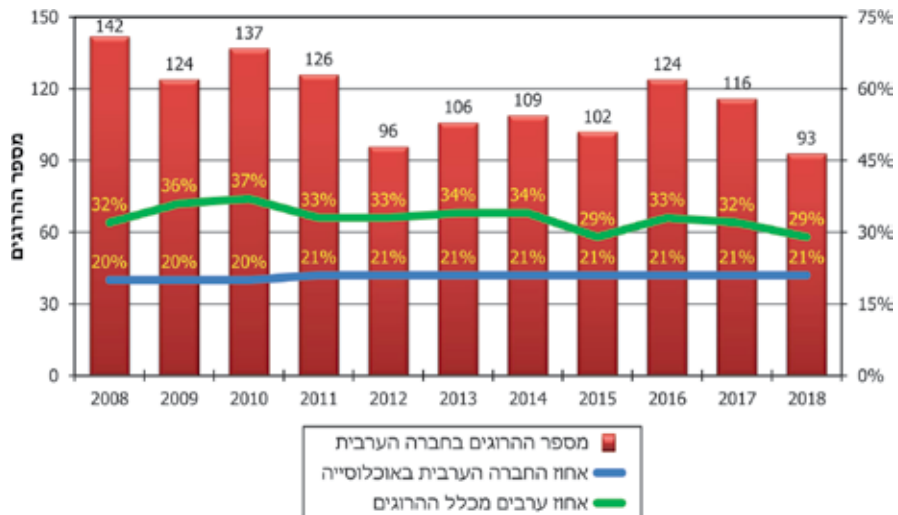
1 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים היא תאגיד שהוקם על פי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, התשס"ו-2006 (להלן - חוק הרלב"ד). בחוק נקבע כי הרשות תפעל להגברת הבטיחות בדרכים; כי היא תפעל במסגרת מדיניות הממשלה ובכפוף להחלטות שר התחבורה על פי הסמכויות והאחריות שנקבעו בחוק; וכי היא גורם תומך בפעילות משרדי ממשלה אחרים במאבק בתאונות דרכים.

2 הרלב"ד משתמשת במונחים "חברה ערבית" או "מגזר ערבי" כשם כולל למיעוט הלא-יהודי, לרבות האוכלוסייה הבדואית והדרוזית. בדוח זה ישמשו המונחים "החברה הערבית" או "הערבים" כשם כולל לאוכלוסייה הלא-יהודית.

3 הרלב"ד, מגמות - עשור של בטיחות בדרכים בישראל 2008 - 2018, נובמבר 2019.

4 הנתונים הוצגו על ידי שותף והכלכלן הראשי במשרד ראיית החשבון והיעוץ BDO, על פי מחקר שערך משרדו לקראת הוועידה.

תרשים 1: הרוגים בתאונות דרכים בחברה הערבית, (במספרים ובאחוזים) 2018 - 2008



המקור: הרלב"ד.

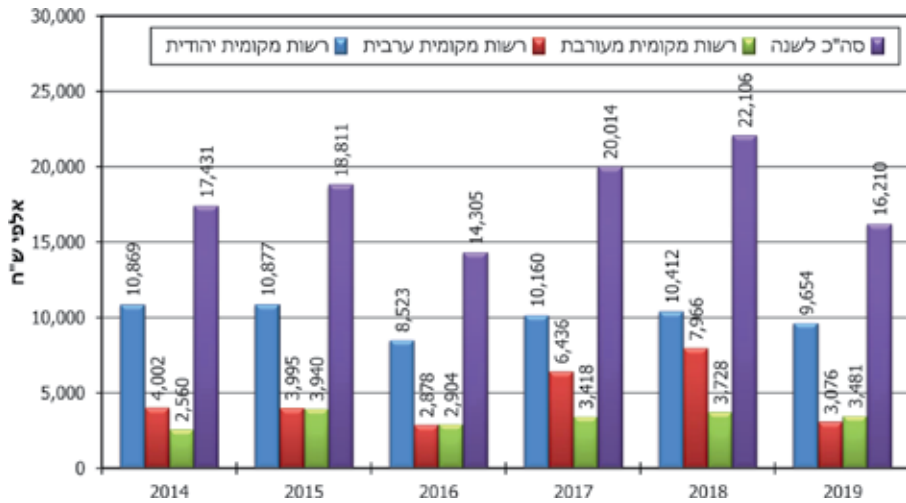
על הבטיחות בדרכים אמונים כמה גורמים: על פי הדין הרשות המקומית היא האחראית לנושא הבטיחות בדרכים בתחומה. הרלב"ד, משרד החינוך, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ואגף התנועה במשטרת ישראל פועלים כל אחד בתחום סמכותו ואחריותו להגביר את הבטיחות בדרכים.

על פי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, התשס"ו-2006 (להלן - חוק הרלב"ד), מתפקידי הרלב"ד לפעול להגדלת המימון של פעולות בתחום הבטיחות בדרכים ברשויות מקומיות, ובכלל זה פעולות לשיפור תשתית התחבורה ואמצעי הבטיחות בדרכים עירוניים, ולפקח על ביצוע פעולות שמומנו כאמור.

התקציב השנתי שהרלב"ד מעבירה לכל רשות מקומית מורכב מסכום קבוע ומתוספת שנקבעת לפי מספר התושבים ומספר הנפגעים (הרוגים או פצועים קשה) מתאונות דרכים, בשנת הכספים הקודמת, ברשות⁵.

5 בשנת 2019 הייתה הנוסחה: $(992 \times \text{מספר הנפגעים}) + (0.37 \times \text{מספר התושבים}) + 13,050$ ש"ח.

תרשים 2: התקציבים שהעבירה הרלב"ד לכלל הרשויות המקומיות, 2014 - 2019 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני הרלב"ד, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מתרשים 2 עולה כי בשנים 2017 - 2018 חלה עלייה ניכרת בתקציב שהעבירה הרלב"ד לרשויות המקומיות הערביות. כך, למשל, בשנת 2017 חלה עלייה של כ-124% לעומת שנת 2016. הדבר נבע ממתן תקציב מוגדל באופן חד-פעמי לרשויות הערביות בשנים אלו: 3 מיליון ש"ח לתגבור פעילויות בחברה הערבית (כגון שילוט ובניית מתחמי הדרכה) ו-5 מיליון ש"ח לבניית תוכניות תמרון ב-36 יישובים ערביים, בפריסה על פני השנתיים האלה. יצוין כי במסגרת תוכנית לימודים שמפעילה הרלב"ד ב-18 מרכזי הדרכה בפריסה ארצית היא תקצבה את הפעלת התוכנית בחברה הערבית ב-184,000 ש"ח בשנת 2017 וב-171,000 ש"ח בשנת 2018.

ביולי 2018 שלחה הרלב"ד לכל ראשי הרשויות בישראל מסמך בשם "ניהול הבטיחות בדרכים ברשות המקומית - דגשים לראש הרשות המקומית". במסמך נכתב כי הרלב"ד רואה בראש הרשות המקומית שותף מרכזי וחשוב לעשייה להפחתת מספר תאונות הדרכים והנפגעים במדינה. בין היתר נכתב במסמך כי הבטיחות בדרכים צריכה להיות על סדר היום של ראש הרשות המקומית ובין הנושאים אשר יוצבו בראש סדר העדיפויות; כי כחלק ממחויבות ראש הרשות לשלום תושביה נדרשות מעורבות והובלה של פעולות ותהליכים למניעת תאונות ונפגעים ברשות; כי על ראש הרשות המקומית להגדיר מטרות ויעדים בנושא הבטיחות בדרכים

6 המימון לבניית תוכניות התמרון נקבע לפי סעיף 8 להחלטה 2779 של הממשלה ה-34 "בטיחות בדרכים - עיקרי פעילות לשנים 2017-2018" (25.06.17).



כדי שהרשות המקומית תהיה בטוחה יותר, וכי ראש הרשות יתגבר ככל האפשר פעילויות בנושא בטיחות בדרכים.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומי השיפוט של רשויות מקומיות בחברה הערבית בכמה תחומים: חינוך והסברה לבטיחות בדרכים, ניהול הבטיחות בדרכים, טיפול בתשתיות בתחום הבטיחות בדרכים ואכיפה. הבדיקה נעשתה בעיריות כפר קאסם וקלנסווה ובמועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, ג'ת ותל שבע⁷ (להלן - הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו ברלב"ד, במשרד החינוך, במשרד הפנים, במשרד התחבורה, במשרד ליטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) ובמשרת ישראל (להלן גם - המשטרה).

בשנים 2010 - 2011 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית בשנים 2008 - 2010 להגברת הבטיחות בדרכים בתחומי השיפוט שלהן (להלן - הדוח הקודם). הבדיקה דאז נעשתה בעיריות כפר קאסם וקלנסווה ותוצאותיה פורסמו בשנת 2011⁸. כמו כן, בשנים 2011 - 2012 בדק משרד מבקר המדינה את התחזוקה של דרכים ציבוריות על ידי רשויות מקומיות⁹.

מעורבות החברה הערבית בתאונות דרכים בישראל

נתוני תאונות הדרכים בישראל נרשמים על ידי משטרת ישראל¹⁰ ומטויבים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הרלב"ד מפרסמת בכל שנה דוח בנושא מגמות בבטיחות בדרכים, המפרט את השינויים בהיפגעות בתאונות דרכים על פי מאפייני התאונות והנפגעים.

7 בחירת הרשויות המקומיות נעשתה בהתחשב בפרמטרים האלה: דוח מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן", עמ' 369 - בעקבותיו נקבעה בדיקת מעקב לגבי עיריות כפר קאסם וקלנסווה; נתוני תאונות דרכים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - על פיהם בשנים 2015 - 2018 היו במועצה מקומית תל שבע 20 תאונות, במועצה מקומית ג'יסר א-זרקא 22 תאונות, במועצה מקומית ג'ת 41 תאונות; פיזור גיאוגרפי של יישובים לא יהודיים במרכז, בצפון ובדרום (יישוב בדואי); יישובי מיקוד שבהם הופעלה התוכנית הייעודית הכוללת של הרלב"ד לחברה הערבית (ראו להלן) - מתוכם נבחרו עיריית כפר קאסם ומועצה מקומית תל שבע.

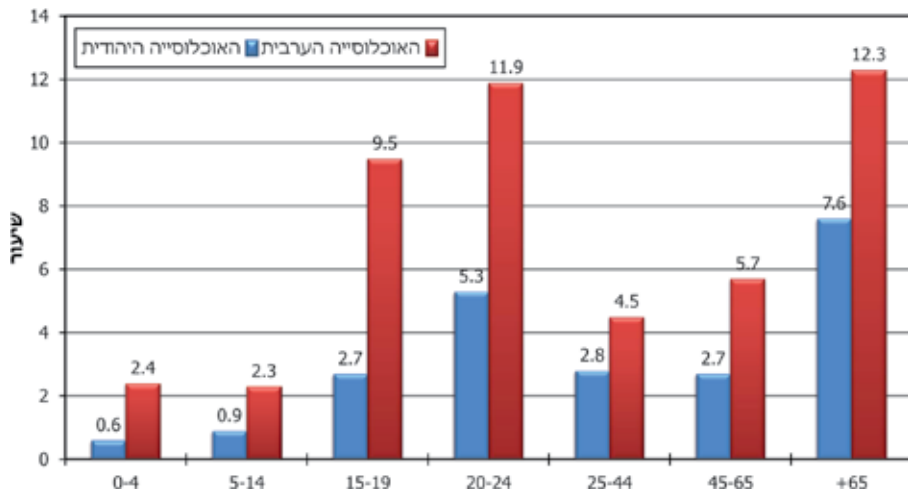
8 ראו הדוח הקודם, בעמ' 369.

9 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012** (2012), "תחזוקת דרכים ציבוריות בידי רשויות מקומיות", עמ' 193.

10 הנתונים כוללים אך ורק תאונות שדווחו למשטרה. המשטרה אינה מתעדת תאונות שבהן מעורב רכב צבאי בלבד או רכב של הרשות הפלסטינית בלבד, או שבהן מעורבים תושבי הרשות הפלסטינית בלבד; תאונות כאלה יירשמו במשטרה רק אם מעורב בהן אזרחי ישראל. נוסף על כך, תאונות ללא נפגעים אינן מדווחות למשטרה וממילא אינן נרשמות אצלה ואינן נכללות בסטטיסטיקות.

מניתוח סטטיסטי של תאונות הדרכים בישראל עולה כי היפגעות היתר של משתמשי הדרך מהחברה הערבית בתאונות דרכים ניכרת ביתר שאת בשלוש קבוצות: נהגים צעירים בגילים 17 - 24 (להלן - נהגים צעירים); נוסעי רכב צעירים בגילים 5 - 19; והולכי רגל בגילים 0 - 4 אשר נהרגים בעיקר בחצר הבית (להלן - תאונות חצר)¹¹.

תרשים 3: שיעור ההרוגים השנתי הממוצע בתאונות דרכים ל-100,000 תושבים, לפי חברה וקבוצת גיל, 2017 - 2018

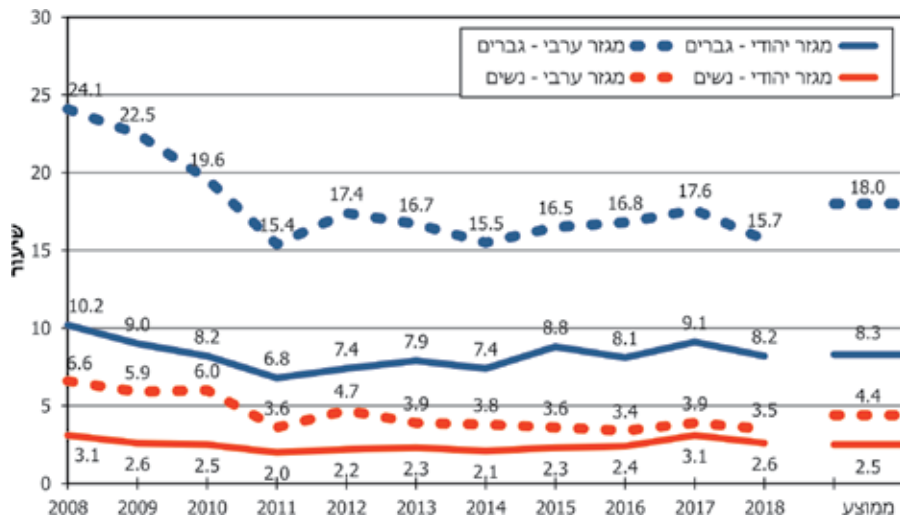


המקור: הרלב"ד.

מהתרשים עולה כי בכל קבוצות הגיל שיעור ההרוגים בחברה הערבית גבוה משיעורם באותה קבוצת גיל בחברה היהודית. היפגעות היתר בחברה הערבית כוללת גם רוכבי אופנוע אשר נהרגים פי חמישה בהשוואה לחברה היהודית.

11 הרלב"ד, מגמות - עשור של בטיחות בדרכים בישראל 2008 - 2018, נובמבר 2019.

תרשים 4: השיעור השנתי הממוצע של מעורבות נהגים בתאונות דרכים חמורות ל-10,000 נהגים, על פי חברה ומגדר, 2008 - 2018



המקור: הרלב"ד.

מהעולה בתרשים 4 ניכר כי במהלך העשור האחרון הצטמצם הפער בין החברה הערבית לבין החברה היהודית הן בקרב נהגות והן בקרב נהגים. בשתי החברות נשמר הדפוס שבו מעורבותם של נהגים גברים בתאונות חמורות גבוהה מזו של נשים. מעורבותן של נהגות בחברה הערבית בתאונות חמורות גבוהה מזו של נהגות בחברה היהודית, אך נמוכה מזו של נהגים בחברה היהודית.

בממוצע העשור האחרון, מתוך כלל הנהגים, מעורבותם של נהגים בחברה הערבית בתאונות דרכים חמורות גדולה פי 2.1 מזו של נהגים בחברה היהודית. לגבי נהגים צעירים הפער אף גדול יותר - בעשר השנים האחרונות היה שיעור מעורבותם של נהגים צעירים (עד גיל 24) בחברה הערבית בתאונות דרכים גדול פי 2.4 בממוצע משיעור מעורבותם של נהגים צעירים בחברה היהודית. עם זאת, במהלך השנים הצטמצם בהדרגה הפער בין החברות: בשנת 2007 הייתה מעורבותם של נהגים צעירים ערבים בתאונות דרכים גדולה פי 2.9 מזו של נהגים צעירים יהודים, ובשנת 2018 - פי 1.8 בלבד.



מחקר איכותני¹² שכותרתו "מעורבותם של אוכלוסיית הלא-יהודים בתאונות דרכים בישראל: מאפיינים וגורמים" (להלן - המחקר)¹³ סוקר ספרות רחבה מהעולם, שממנה עולה כי קבוצות אתניות וקבוצות מיעוט במדינות שונות ברחבי העולם מעורבות בתאונות דרכים יותר מקבוצות הרוב במדינה. יתרה מזאת, נראה כי גם העמדות וההתנהגויות של חברי קבוצות מיעוט שונות במידה רבה מאלו של חברי קבוצות הרוב במדינות שנסקרו. כך למשל נמצאו הבדלים בשיעור השימוש בחגורות בטיחות ובהתקני ריסון לילדים, במהירות הנסיעה, בשיעור הנהגים שחצו צומת באור אדום ועוד. במחקרים שנערכו בישראל בשנים האחרונות נמצא כי גם בישראל יש הבדלים ניכרים בעמדות ובהתנהגויות מסוג זה בין החברה היהודית לחברה הערבית¹⁴.

לפי המחקר, תחושת חוסר ההזדהות עם המדינה ותחושת ניכור בחברה הערבית, אשר לטענת המרואיינים במחקר נובעות מקיפוח, מאפליה וממצבה הכלכלי-חברתי, מובילות לתחושות התנגדות או ל"צפצוף" על החוקים שחקקה קבוצת הרוב. תחושות אלו מוצאות את ביטויין בדרכים שונות, לרבות בנהיגה, וגורמות במישרין ובעקיפין לביצוע עבירות תנועה. דפוסי התנהגות אלה עשויים להסביר את המעורבות הגבוהה של בני החברה הערבית בתאונות. המחקר מצייין כי תחושות חוסר ההזדהות והניכור חזקות יותר בקרב צעירים.

מפרסומי הרלב"ד¹⁵ המבוססים על מחקרים ועל למידה ממדינות אחרות עולה כי כדי לייצר סביבה בטוחה למשתמשי הדרך יש צורך בשני מרכיבים: סביבה תרבותית תומכת בטיחות, שבה קיימת מודעות בחברה לבטיחות משתמשי הדרך וקיימות נורמות של התנהגות בטוחה בדרכים ושל שמירה בפועל על חוקי התנועה; וסביבה פיזית תומכת בטיחות, המחייבת תשתיות תקינות וכלי רכב תקינים.

הגורם המרכזי המגביר את הסיכון של משתמשי הדרך מהחברה הערבית להיפגע בתאונות דרכים הוא סביבה תרבותית נוגדת בטיחות, המתבטאת במודעות נמוכה לבטיחות בדרכים ויחס נוגד בטיחות לחוקי התנועה ולשמירתם. הדבר בא לידי ביטוי בהתנהגות מסוכנת בדרכים, בתרבות נהיגה בעייתית דוגמת אי-חגירת הנוסעים ברכב, ובתרבות נוגדת בטיחות של משתמשי הדרך בחצר הבית.

12 רוני פקטור, דוד מהלאל, ענת רפאלי, מרכז רן נאור לחקר הבטיחות בדרכים, הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, "מעורבותם של אוכלוסיית הלא-יהודים בתאונות דרכים בישראל: מאפיינים וגורמים" (2011).

13 המחקר כלל, בין היתר, סקירת ספרות, ניתוח סטטיסטי של תאונות הדרכים בישראל, מחקר גישוש שבמסגרתו נערכו 12 ראיונות עומק עם נהגים גברים מוסלמים מצפון הארץ, וסקר בקרב מדגם אקראי ומייצג של אוכלוסיית הנהגים בישראל, שכלל 530 נהגים יהודים ו-530 נהגים לא-יהודים.

14 שם, עמ' 7 - 10.

15 התוכנית להורדת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים בחברה הערבית, נוהגים וחיים, תוכנית מס' 21, הרלב"ד, יולי 2017; התוכנית להורדת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים בחברה הערבית, תוכנית מס' 116, הרלב"ד, אוגוסט 2018.



הסביבה התרבותית נוגדת הבטיחות בחברה הערבית היא במידה מסוימת פועל יוצא של סביבה פיזית לא בטיחותית שבה נעים משתמשי הדרך הערבים. סביבה פיזית מוזנחת ולא בטיחותית, אשר כוללת תשתיות ירודות, עלולה להתפרש בעיני הציבור הערבי כזלזול מצד מוסדות השלטון בבטיחות בדרכים ובחשיבות חוקי התנועה ושמירתם. נוסף על כך, תשתית לקויה עלולה לפגוע בביטחונם של משתמשי הדרך וביכולתם לשמור על חוקי התנועה¹⁶.

חינוך והסברה לבטיחות בדרכים בחברה הערבית

כדי לקדם התנהגות בטוחה של משתמשי הדרך בחברה הערבית יש צורך, בין היתר, בחינוך ובהסברה שיביאו לשינוי ברמת המודעות בחברה הערבית למצב הבטיחות בדרכים ולשיפור ההתנהגות של משתמשי הדרך. הדבר מצריך פיתוח תכנים ייעודיים לחברה הערבית, ומחייב שיתוף פעולה של כמה גורמים - משרד החינוך, הרלב"ד, רשויות מקומיות, גורמים בחברה הערבית וארגונים מהמגזר השלישי.

בטיחות בדרכים במערכת החינוך

בשנת 1993 החליטה ממשלת ישראל על הפעלת תוכנית "החינוך לבטיחות בדרכים" בגני הילדים ובבתי הספר. בהחלטה נקבע כי משרד החינוך, בשיתוף עם משרד התחבורה ומשרד האוצר, יפעלו ליישום תוכנית החינוך לבטיחות בדרכים כמקצוע חובה בבתי ספר, החל מגן הילדים ועד לכיתות י"ב¹⁷. בשנת 2010 החליטה הממשלה לבטל את החלטת הממשלה הקודמת משנת 1993 באשר ליישום תוכנית לימודים לבטיחות בדרכים כמקצוע חובה; עם זאת, היא לא ביטלה את הוראת המקצוע והשאירה בידי משרד החינוך את ההחלטה בדבר היקף הלימודים, תוכנם ודרכי הוראת המקצוע¹⁸.

בעקבות החלטת הממשלה משנת 1993 הוקם במשרד החינוך אגף זהירות ובטיחות בדרכים, שכיום הוא אגף זהירות בדרכים, נגישות ואורח חיים בטוח (להלן - אגף זה"ב), והוא אחראי, בין היתר, לחינוך לבטיחות בדרכים ולהוראת הנושא. אגף זה"ב מקיים קשרי עבודה עם שותפים פנים-משרדיים וחוץ-משרדיים, כגון הרלב"ד; ארגון "בטרם לבטיחות ילדים" (להלן - בטרם); עמותת "אור ירוק העמותה למאבק בתאונות הדרכים בישראל" (להלן - אור ירוק)¹⁹; רשויות מקומיות; משטרת ישראל; מטות

16 שם, בפרק "גורמי סיכון בחברה הערבית - מחקרים ולמידה ממדינות אחרות".

17 החלטת הממשלה 1906 (תד/8), "החינוך לבטיחות בדרכים" (8.9.93).

18 החלטת הממשלה 1721, "חינוך לבטיחות בדרכים" (23.5.10). ראו גם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "החינוך התעבורתי במערכת החינוך בארץ ובעולם" (2010).

19 בטרם - ארגון הפועל לקידום הבטיחות והשמירה על חייהם של ילדים ומניעת היפגעותם בתאונות בית, פנאי ודרכים; אור ירוק - עמותה שמטרתה להביא לצמצום ניכר בתאונות הדרכים בישראל ובכמות הנפגעים בהן.



הבטיחות העירוניים; עמותות וארגוני מתנדבים. באגף זה"ב מונתה ממונה לנושא זה"ב, נגישות ואורח חיים בטוח בחברה הערבית, הפועלת יחד עם צוות של מדריכים ומנחים למיקוד והגברה של הפעילות בחברה הערבית. בשנה האחרונה (2019) עסק האגף בפיתוח ובהתאמה תרבותית של חומרי לימוד ותכניות לחברה הערבית.

הרלב"ד, במסגרת תפקידיה, אחראית לייעץ ולסייע למערכת החינוך, בכל סוגי מוסדות החינוך, לגבי תכנים של לימודים עיוניים בנושאי החינוך התעבורתי והבטיחות בדרכים, לרבות בדרך של סיוע במימון הנדרש לצורך קיום הלימודים בשכבות הגיל המתאימות.

מערכת החינוך בישראל רואה בחינוך לזהירות בדרכים משימה לאומית, שמטרתה שמירה על חיי אדם, מניעת תאונות בכלל ותאונות דרכים בפרט, וחינוך להתנהגות בטיחותית וסובלנית המכבדת את בני האדם ואת חוקי המדינה. החינוך בנושאי הבטיחות בדרכים משולב במערכת החינוך בכל שכבות הגיל זה שנים, וכולל היבטים מעשיים כגון הצבת משמרות זהירות בדרכים (להלן - משמרות זה"ב), הנחיית התלמידים כיצד לחצות כבישים, בניית מעטפת בטיחות פיזית מיטבית ועוד, וכן לימוד תיאורטי של הנושא באמצעות תוכניות לימודים שונות. תוכניות הלימודים בתחום נועדו להעניק לתלמידים ידע עדכני ורלוונטי בנושאי זהירות ובטיחות בדרכים ואורח חיים בטוח, ובתוך כך לתת להם כלים להבנת כללי ההתנהגות הזהירה והבטוחה בכל מרחבי ההתנהלות - בבית, במוסד החינוכי, במרחב הציבורי, בדרכים ועוד. במערכת החינוך משולבות תוכניות רבות העוסקות בכך, חלקן תוכניות חובה וחלקן תוכניות רשות²⁰.

רכזי זהירות בדרכים

אגף זה"ב מפעיל בבתי הספר רכזי זהירות בדרכים (להלן - רכזי זה"ב), האחראים ליישום החינוך לזה"ב בבית הספר ולהטמעתו. פעילות האגף מקיפה את כלל התלמידים במערכת החינוך.

רכז זה"ב הוא מורה מצוות בית הספר שנבחר על ידי מנהל בית הספר, ופועל מטעמו ובשיתוף פעולה איתו ועם הממונים על החינוך לבטיחות בדרכים במחוזות בכל הקשור להוראה בכיתות ולפעילויות חינוכיות, חברתיות וקהילתיות בנושא החינוך לבטיחות בדרכים. הרכז עובר הכשרה של משרד החינוך, ותפקידו לרכז את הלמידה בנושא הבטיחות בדרכים, להכין תוכנית עבודה בית-ספרית ולארגן פעילויות²¹.

20 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, **חינוך לבטיחות בדרכים**, הוראת קבע מס' 0136 - החלפה (15.8.18).

21 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, מס' 135, מינוי רכזי זה"ב בבתי הספר ותפקידיהם (15.8.18).



על פי נתוני משרד החינוך, מספר מוסדות החינוך בחברה הערבית שבהם פועלים רכזי זה"ב עלה ב-2% מדי שנה בשלוש השנים האחרונות.

לוח 1: שיעור רכזי זה"ב במוסדות החינוך (באחוזים)

שיעור רכזי זה"ב בשנת התשע"ט	שיעור רכזי זה"ב בשנת התשע"ח	שיעור רכזי זה"ב בשנת התשע"ז	
75	75	74	מוסדות חינוך בחברה היהודית
65	63	61	מוסדות חינוך בחברה הערבית

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יש לציין לחיוב את העלייה בשיעור רכזי זה"ב במוסדות החינוך בחברה הערבית, אולם נוכח חשיבותו של תפקיד זה לקידום הבטיחות בדרכים, על משרד החינוך לפעול להגברת מגמה זו ולצמצום הפער מול החברה היהודית.

תוכניות לקידום הבטיחות בדרכים

החינוך לבטיחות בדרכים במוסדות החינוך נכלל בתוכנית הלימודים (בכיתות א', ה', ט', י' וי"א) וממומן על ידי משרד החינוך, למעט החינוך התעבורתי בכיתות י', הממומן ברובו על ידי הרלב"ד.

על פי נתונים שמסר אגף זה"ב במשרד החינוך, ההוצאה על חינוך לזהירות בדרכים (רכזי זה"ב והתוכניות שהועברו במוסדות החינוך) בשנת הלימודים התשע"ח (2017/18) הייתה כ-146.5 מיליון ש"ח, ו-30% ממנה הוצאו במוסדות החינוך בחברה הערבית; יצוין כי שיעורם מכלל מוסדות החינוך הוא 29%.

להלן פירוט שיעור החשיפה לתוכניות בשנת הלימודים התשע"ט (2018/19) על פי נתוני משרד החינוך:

גני ילדים ובתי ספר יסודיים

משרד החינוך מפעיל בגני החובה בחברה הערבית תוכנית לבטיחות בדרכים²². מנתונים שהתקבלו ממשרד החינוך עולה כי בשנת התשע"ט הועברה התוכנית ב-30 (כ-8%) מגני החובה במחוז צפון, ב-35 (כ-25%) מגני החובה במחוז חיפה, וב-45 (כ-75%) מגני החובה במחוז ירושלים. נוסף על כך התקיימו סדנאות הורים בנושא זהירות בדרכים ב-120 גנים. בגני ילדים ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב מופעלות תוכניות נוספות (ראו להלן).

22 "לנוע בעולם מתנועע": מטרת התוכנית להבנות מיומנויות תנועה תוך התייחסות לסביבה האנושית והפיזית ולגבולות הדרך של המשתמש הצעיר.



התוכנית "ללמוד תנועה"²³, שהיא חלק מתוכנית הלימודים בכיתות א'-ב', התקיימה בכ- 98% מכיתות א'-ב' בחברה הערבית וב- 88% מכיתות אלה במוסדות החינוך בחברה היהודית. התוכנית "עצמאים בשטח"²⁴, המיועדת לתלמידי כיתות ה', התקיימה בשנת הלימודים התשע"ט ב- 91% מהכיתות בבתי הספר בחברה הערבית וב- 83% מהכיתות בבתי הספר בחברה היהודית.

בתי ספר על-יסודיים

החינוך התעבורתי נלמד בכיתות ט'²⁵ ו-י'²⁶. בכיתות י"א מופעלת תוכנית "סינמה דרייב"²⁷. בשנת הלימודים התשע"ט חלה עלייה ניכרת במספר כיתות ט' ו-י' מהחברה הערבית הלומדות תוכניות לבטיחות בדרכים, ושיעורן עולה על המקביל לו במוסדות החינוך בחברה היהודית. כך עולה מהנתונים שלהלן:

לוח 2: שיעור הכיתות מהחברה הערבית בבתי הספר העל-יסודיים הלומדות תוכניות לבטיחות בדרכים (באחוזים)

שיעור כיתות י' שלמדו חינוך תעבורתי בשנת התשע"ט	שיעור כיתות י' שלמדו חינוך תעבורתי בשנת התשע"ח	שיעור כיתות ט' שלמדו זה"ב בשנת התשע"ט	שיעור כיתות ט' שלמדו זה"ב בשנת התשע"ח	
77.9	79.2	21.5	19.8	חברה יהודית
85.6	82	46.5	7.5	חברה ערבית

על פי נתוני משרד החינוך, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הערכת אפקטיביות התוכניות

המטרות המרכזיות של התוכניות לבטיחות בדרכים המועברות במוסדות החינוך הן, כאמור, שמירה על חיי אדם, מניעת תאונות בכלל ותאונות דרכים בפרט וחינוך להתנהגות בטיחותית. בדיקת אפקטיביות התוכניות, הן מבחינת התכנים והן

23 תוכנית המכוונת ללמד את הילדים לנוע בסביבה תוך התייחסות לגורמים הקיימים בה, לסימנים ולסמלים רלוונטיים במרחב התעבורתי ולמשמשי דרך אחרים. התוכנית מיועדת להוראה במסגרת שעה שבועית במשך כל שנת הלימודים.

24 התוכנית מכוונת לחנך לעצמאות לשימוש בדרך, תחילה בסביבת מגורי התלמידים ואחר כך בהכללה ליישוב שבו הם מתגוררים. התוכנית מיועדת להוראה במסגרת שעה שבועית במשך כל שנת הלימודים.

25 "חינוך תעבורתי" לכיתות ט': עקרונות הבטיחות, ראות ונראות, קשב ותשומת לב, חצייה נכונה ובטוחה. התוכנית מתמקדת בנושא אופניים חשמליים.

26 "חינוך תעבורתי" לכיתות י': לימוד סוגיות זהירות בדרכים הקשורות בנהיגה (החוק, התמרורים, הנחיות, לחץ חברתי, אלכוהול, עייפות בנהיגה). במסגרת התוכנית התלמידים נבחנים בבחינת תיאוריה בבית הספר, והעובר את הבחינה פטור מבחינת תיאוריה של משרד הרישוי בשלוש השנים הבאות. התוכנית ממומנת בחלקה הניכר על ידי הרלב"ד.

27 בתוכנית זו מוקרן סרט, והתלמידים עונים על שאלונים לפני ההקרנה ולאחריה. בשיתוף פעולה עם אור ירוק.



מבחינת אופן ההעברה, נדרשת לשם בחינתה אל מול התוצאה הרצויה, וכן לצורך שיפור התוכניות העתידיות מבחינת התכנים ושיטות ההוראה.

בביקורת עלה כי משרד החינוך לא בדק באופן שיטתי את האפקטיביות של כלל תוכניות הלימוד לבטיחות בדרכים.

במהלך הביקורת מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה כי המשרד מתעתד להכניס כלים להערכה ולמדידה שיתנו משוב מצד מורים ותלמידים על האפקטיביות וההשפעה של התוכניות על התנהגות התלמידים.

בתשובת משרד החינוך למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 נמסר כי בשלוש השנים האחרונות (2017 - 2019) נציגי משרד החינוך והרלב"ד צופים במשותף במדגם של 100 כיתות בחינוך תעבורתי בכיתות י'; מדי שנה מתקיימת בדיקת אפקטיביות לגבי התוכנית סינמה דרייב. לתשובתו צירף משרד החינוך דוחות סיכום של הערכת תוכנית סינמה דרייב משנת 2014.

מומלץ כי משרד החינוך ישלים בדיקה באופן שיטתי של האפקטיביות של כלל התוכניות לבטיחות בדרכים בכלל מסגרות החינוך.

פעולות הרלב"ד

הרלב"ד אחראית, בין היתר, לקדם, לתכנן ולקיים פעילות הסברה וכל פעילות אחרת, במטרה להגביר את מודעות הציבור לנושא הבטיחות בדרכים, ובכלל זה לגבש תוכנית רב-שנתית להגברת הבטיחות בדרכים ולפעול ליישומה באמצעות תוכניות שנתיות²⁸.

כדי להפחית את שיעור הנפגעים הגבוה בתאונות דרכים בחברה הערבית פיתחה הרלב"ד את "התוכנית להורדת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים בחברה הערבית"²⁹ (להלן - התוכנית הייעודית הכוללת), והיא פועלת מחודש מאי 2017. התוכנית הייעודית הכוללת מתמקדת בשלוש הקבוצות הנמצאות בסיכון מוגבר (נהגים צעירים בגילים 17 - 24; נוסעי רכב צעירים בגילים 5 - 19; הולכי רגל בגילים 0 - 4). מטרת התוכנית הן לחזק את האוכלוסייה הערבית ולהניע אותה לפעול לקידום הבטיחות בדרכים, וכן ליצור סביבה בטוחה יותר עבור משתמשי הדרך

28 לפי חוק הרלב"ד. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 670.

29 התוכנית להורדת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים בחברה הערבית, נוהגים וחיים, תוכנית מס' 21, הרלב"ד, יולי 2017; התוכנית להורדת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים בחברה הערבית, תוכנית מס' 116, הרלב"ד, אוגוסט 2018.



מקרב האוכלוסייה הערבית, ובעיקר סביבה תרבותית תומכת בטיחות. התוכנית עוסקת בשלושה מישורים - חינוך והסברה, תשתית ואכיפה. התוכנית הופעלה במתכונת רגילה בכל החברה הערבית, ובמתכונת מוגברת - ביישובים שבהם נמצאה מעורבות גבוהה של נהגים צעירים בתאונות חמורות, ביישובים מרכזיים ובעלי השפעה אזורית וכן בכל היישובים הבדואיים בנגב (להלן - יישובי המיקוד). כאמור, מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, עיריית כפר קאסם והמועצה המקומית תל שבע נכללות ברשימת יישובי המיקוד.

כחלק מהתוכנית הייעודית הכוללת פותחו תוכניות התערבות ייעודיות לחברה הערבית, כמו עידוד חגירת חגורות בטיחות בקרב נוסעי רכב, עידוד חגירת חגורות בטיחות (לרבות שימוש במושבי בטיחות) לילדים בגילים 3 - 7 ומניעת תאונות חצר. התוכניות פותחו על סמך מחקרים מקדימים שערכה חטיבת המידע והמחקר ברלב³⁰. לדוגמה, תוכנית התערבות לנהגים צעירים באמצעות אימוני כדורגל, כמתואר להלן, החלה כפיילוט שלושה במחקר הערכה. מהממצאים עלה שחל שינוי בעמדות הצעירים שהשתתפו בתוכנית כלפי נושאי הבטיחות בדרכים שבהם עסקה התוכנית. לאור זאת הרחיבה הרלב³¹ את התוכנית למשתתפים רבים יותר.

במסגרת התוכנית הייעודית הכוללת הרלב³² הקימה מערך הסברה ייעודי עבור החברה הערבית; פיתחה תכנים ייעודיים כגון: סרטונים, עלונים ותשדירי רדיו; ופרסמה תכנים באתרי חדשות בערבית, ברדיו בערבית וברשתות החברתיות. לדוגמה, הרלב³³ הפעילה קמפיין תקשורתי בנושא חגירת חגורות בטיחות וכן ערכה כנסים הסברה לנשים ולאנשי דת בנושא הבטיחות בדרכים.

להלן פירוט של חלק מהתוכניות והפעילויות שהרלב³⁴ פיתחה או השתתפה בהפעלתן בחברה הערבית במסגרת התוכנית הייעודית הכוללת, ומספר המשתתפים בהן בשנת 2018 (על פי נתונים שמסרה הרלב³⁵):

30 לדוגמה, הרלב³⁶ ד, "סיבות לשימוש בחגורות בטיחות בקרב נוסעי רכב ערבים: ממצאי מחקר לפיתוח תוכנית התערבות", ספטמבר 2017; "חגירת ילדים ערבים בגילאי 3 - 7: ממצאי מחקר מקדים לפיתוח תוכנית התערבות", אפריל 2018; "מניעת תאונות חצר בקרב החברה הבדואית בנגב: ממצאי מחקר מקדים לתכנון ולהערכה של תוכנית מניעה", אוקטובר 2016.

31 הרלב³⁷ ד, "תוכנית התערבות לנהגים צעירים בחברה הערבית. שת"פ מפעלות חינוך וחברה" ו"סיכום תוכנית הפיילוט", פברואר-יולי 2017; "תוכנית מפעלות: ממצאי מחקר להערכת התוכנית", יולי 2017.

תרשים 5: פעילויות בפיתוח או בהפעלה של הרלב"ד ומספר המשתתפים בהן, 2018



* באמצעות "מפעלות חינוך וחברה".

פעילויות באמצעות יזמים פרטיים

הרלב"ד ואגף זה"ב במשרד החינוך נותנים אישורים פדגוגיים לפעילויות בנושא בטיחות בדרכים שיזמים פרטיים מגישים לאישורם לצורך העברתן במוסדות חינוך. הפעילויות כוללות מופעים, הצגות, הרצאות, סדנאות, סימולטורים וכדומה, ומטרתן להעמיק את הידע ולתת למשתמשי הדרך כלים להתמודדות עם האתגרים במרחב התעבורתי באמצעות למידה חווייתית. מנהל מטה הבטיחות ברשות המקומית יכול לבחור פעילויות לבתי הספר ברשות מתוך רשימת הפעילויות שאושרו. הרשות המקומית מזמינה מאת היזם הפרטי פעילות שנבחרה, ומשלמת לו בעדה. לאחר מכן הרשות מקבלת מרלב"ד החזר כספי, בכפוף לקריטריונים ולסכום הכולל של מימון שהיא זכאית לקבל מתקציב הרלב"ד.

נמצא כי משרד החינוך והרלב"ד לא בדקו את מידת האפקטיביות של הפעילויות שמעבירים יזמים פרטיים³².

מן הראוי שמשרד החינוך והרלב"ד יבצעו בדיקות אפקטיביות ויקבלו משוב שוטף על כלל הפעילויות כדי לדעת אם הפעילויות שאישרו השיגו את יעדן.

בתשובת הרלב"ד למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 נמסר כי "הרלב"ד פועלת בימים אלה לכתיבת מחוון (כלי להערכת ביצועים) שיצביע על התנאים הנדרשים

32 מטרת בדיקות אפקטיביות היא להעריך את מידת ההשפעה של הפעילות על התלמידים ואלו היבטים בפעילות פועלים באופן אפקטיבי (לדוגמה, מהי התרומה הנתפסת של הפעילות בעיני הלומדים, מה הם יודעים שלא ידעו לפני הפעילות, מה המיומנויות שנרכשו). הבדיקות יכולות להיעשות, בין היתר, באמצעות שאלונים או שיחות סיכום.



לביצוע התערבות אפקטיבית. המחווה יועבר לספקים בתוך כמה שבועות - תוך הדגשה כי בכוונת הרלב"ד ומשרד החינוך להתחיל תהליך בדיקה לכלל הפעילויות. ספק שפעילותו תימצא חסרה באחד המרכיבים ההכרחיים ליעילות - יידרש לתקן את החסר כתנאי לכלילתה ברשימת הפעילויות המומלצות על ידי הרלב"ד ומשרד החינוך, ובמקרים שהחסר לא יתוקן הוא אף ייגרע מהמאגר".

היוזמה לבדיקת הפעילויות המתאימות להיכלל ברשימת הפעילויות המומלצות בכלים להערכת ביצועים היא מבורכת. מומלץ לשלב לצידה בדיקות אפקטיביות ומשוב על הפעילויות בשטח, לבחינת המידה שבה הן משיגות את מטרותן.

הערכת התוכנית הייעודית הכוללת

חטיבת המידע והמחקר ברלב"ד פרסמה בנובמבר 2018 הערכה של התוכנית הייעודית הכוללת, בחלוף שנה מתחילת הפעלתה (להלן - הערכת התוכנית)³³. ההערכה בוצעה באמצעות סקרים טלפוניים בקרב משתמשי דרך ונהגים ערבים³⁴; ממצאיה הראו שמרביתם נחשפו במהלך השנה להסברה בנושא בטיחות בדרכים וכי שיעור חשיפה גבוה יותר הושג ביישובי המיקוד.

על פי הממצאים, כשנה לאחר תחילת התוכנית חל שיפור באקלים הבטיחות בדרכים בחברה הערבית. הדבר התבטא בירידה במידת חוסר שביעות הרצון של החברה הערבית ממצב הבטיחות בדרכים; בהתחזקות העניין של החברה הערבית בבטיחות בדרכים (רק ביישובי המיקוד); בשיפור במודעות החברה הערבית לסכנות הדרך, אשר מתבטאת בחשש גבוה יותר ממעורבות בתאונות דרכים (בעיקר ביישובי המיקוד); נמצא כי החברה הערבית דוגלת פחות בגישה פטליסטית לתאונות דרכים ומייחס פחות השפעה לגורל (רצון האל, מזל; בעיקר ביישובי המיקוד); עם זאת נמצא כי היא מאמינה פחות בהשפעה שיש לה ולהתנהגותה על מצב הבטיחות בדרכים, ומאמינה יותר בהשפעה שיש לפעולות המדינה בנושא. מסקנת ההערכה הייתה שהיחלשות הגישה הפטליסטית לתאונות דרכים מלווה בייחוס ההשפעה על הבטיחות בדרכים בעיקר למדינה ופחות להתנהגות משתמשי הדרך הערבים³⁵.

33 הרלב"ד, "תוכנית למניעת היפגעות יתר של אזרחים ערבים בתאונות דרכים: ממצאי מחקר להערכת התוכנית לאחר שנה", נובמבר 2018.

34 בשלב הראשון בוצעה הערכה לחלק הבסיסי של התוכנית, המיועד להעלאת תודעת הבטיחות בדרכים, באמצעות שני סקרים טלפוניים בקרב משתמשי דרך ערבים בוגרים - באפריל 2017 (502 משיבים) ובאפריל 2018 (500 משיבים). בשלב השני הוערכה התוכנית לעידוד חגירת חגורת בטיחות באמצעות שני סקרים טלפוניים בקרב נהגים ערבים - באוגוסט 2017 (338 משיבים) ובמאי 2018 (348 משיבים).

35 הרלב"ד, "תוכנית למניעת היפגעות יתר של אזרחים ערבים בתאונות דרכים: ממצאי מחקר להערכת התוכנית לאחר שנה", נובמבר 2018, בעמ' 4.



לגבי מסע הפרסום לחגירת חגורות בטיחות נמצא כי התחזקה ההכרה של הנהגים הערבים בכך שהחגירה מפחיתה את הסכנה להיפגע, וכי הם בטוחים יותר ביכולתם לחגור כאשר הם ממהרים ונמצאים בלחץ זמן. מצד אחר, הם בטוחים פחות ביכולתם לחגור בעת נסיעה ביישוב המגורים ולא חל שינוי במידה שבה הם חוששים להיתפס על ידי המשטרה בשל אי-שימוש בחגורת בטיחות - כלומר ההרתעה לא השתנתה. יתרה מכך, השיפור במוטיבציה שלהם לחגור לא בא לידי ביטוי בעלייה בתדירות השימוש שלהם בחגורת הבטיחות (על פי דיווח עצמי על התנהגותם).

נוכח הממצאים של הערכת התוכנית המליצו מעריכי התוכנית, בין היתר, לפעול להעצמה ולחיזוק היכולת והמסוגלות של החברה הערבית בנושא; להפעיל את התוכנית המוגברת ביישובים נוספים; להרחיב את פעולותיהן של הרשויות המקומיות להגברת הבטיחות בדרכים וליידע את הציבור לגביהן; ולשפר את פעילות האכיפה³⁶.

במהלך הביקורת נשאלה הרלב"ד אם ממצאי הערכת התוכנית הובאו לדיון, אם הוחלט ליישם את ההמלצות, ואם ההמלצות יושמו וכיצד.

בתשובה לשאלות השיבה הרלב"ד: "בעקבות הערכת התכנית, נערכו דיונים פנימיים בחטיבת המבצעים, בחטיבת חינוך והסברה ברלב"ד וכן בפורומים שונים. תכנית העבודה של 2019 שמה דגש על היפגעות בחברה הערבית תוך דיוק של המסרים בהתאם לממצאים הן בפעילויות ההסברה והן בפעילות השטח. תוספת של פעילות אכיפה, התמקדות בנהג הצעיר וחיזוק התדמית החיובית להתנהגויות בטוחות בנהיגה. ראוי לציין, כי בשנת 2018 קיבלנו תוספות מהאוצר שאפשרו לבצע פעילות נוספת ובשנת 2019 לא קיבלנו תוספת לתקציב הקיים על אף שביקשנו".

יצוין כי הרלב"ד לא מסרה נתונים ספציפיים לגבי אופן יישום ההמלצות, אם יושמו, אף שהתבקשה, בייחוד לגבי שיפור פעילות האכיפה, ולכן אי-אפשר לדעת אילו מההמלצות יושמו ובאיזה היקף.

כדי להפיק את המרב מהתוכנית הייעודית הכוללת, על הרלב"ד לתרגם את הדיונים שנערכו על ממצאי הערכת התוכנית לצעדים אופרטיביים ולתוכנית סדורה ליישומם.



הדרכות מקוונות

העברת תכנים ומסרים באמצעות הדרכות מקוונות מאפשרת להגיע לקהל יעד גדול יותר ובעלות נמוכה בהשוואה להדרכות שמעבירים אנשי הוראה בכיתות.

עד מועד תחילת הביקורת לא העבירו משרד החינוך והרלב"ד הדרכות מקוונות לחברה הערבית. בשבוע הבטיחות³⁷ שחל במהלך הביקורת (נובמבר 2019) התקיים שיעור מקוון, שעל פי הרלב"ד ישמש בסיס לשיעורים ולמשדרים עתידיים. השיעור - פרי שיתוף פעולה של הרלב"ד ומשרד החינוך - עסק בנהיגת צעירים בחברה הערבית, וקהל היעד שלו הוא תלמידי כיתות י'-י"ב.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד החינוך והרלב"ד יעשו שימוש רב יותר בהדרכות מקוונות לנוכח יתרונותיהן. כמו כן, לנוכח השימוש הרב שעושה הדור הצעיר בטלפון החכם, מומלץ שהרלב"ד תבחן פיתוח יישומים לטלפון החכם לצורך קידום ההסברה והחינוך לבטיחות בדרכים.

בתשובת משרד החינוך בפברואר 2020 נמסר כי לאור יעילות ההדרכות ברשת שהועברו בשבוע הבטיחות, מופק בשנת הלימודים התש"ף מאגר שאלות בתיאוריה לתרגול במסגרת חינוך תעבורתי בכיתות י', ולקראת ההיערכות לבחינת התיאוריה ביוני 2020. נוסף על כך נבנה יישום לטלפון החכם ובאמצעותו יתאפשר לתלמידים לתרגל ולהיערך נכון לבחינת התיאוריה בסוף השנה.

פעילות ממוקדת בחברה הבדואית

בתשע הרשויות הבדואיות בנגב מופעלות תוכניות שמטרתן לקדם את הבטיחות בדרכים בקרב החברה הבדואית בדרום, תוך התייחסות למאפיינים הייחודיים לחברה זו, כמו תאונות חצר, אמצעי ריסון וחצייה נכונה. התוכניות והפעילויות מועברות על ידי עמותות, שהעיקריות בהן הן אור ירוק, בטרם, עמותת "תפוח"³⁸ ואגודת הרופאים הערבים בנגב³⁹, ובשיתוף משרד החינוך ומשרד החקלאות.

37 מדינת ישראל מציינת מדי שנה את המאבק בתאונות הדרכים בשבוע בטיחות לאומי. מטרת שבוע זה היא העלאת המודעות הציבורית לנושא הבטיחות בדרכים במדינת ישראל, הגדלת האחיות האישיות והשותפות הפעילה במאבק בתאונות הדרכים, שינוי תרבות הנהיגה בישראל והעמקת מחויבותם של מקבלי החלטות והציבור לבטיחות ולסובלנות בדרך (מאתר המרשתת של הרלב"ד).

38 עמותת "תפוח" הוקמה במטרה ליצור נייחות חברתית-כלכלית בישראל על ידי צמצום הפער הדיגיטלי והנגשת המידע והטכנולוגיה. העמותה מתמחה ביצירה, ניהול והפעלת תוכניות טכנולוגיות בפרישה ארצית.

39 בין מטרת העמותה: קידום הבריאות, הגברת המודעות בתחום הבריאות וצמצום פערים וחסרים בקרב האוכלוסייה הערבית בנגב - באמצעות שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, קופות החולים ומשרד הבריאות ורופאים המתנדבים בעמותה.



במסגרת התוכניות⁴⁰ הועברו פעילויות חינוכיות בגני ילדים, בבתי ספר יסודיים ובבתי ספר על-יסודיים⁴¹. בין היתר נערכה תוכנית לימודית חווייתית שבה, באמצעות סדנה ניידת, הוקם מתחם אינטראקטיבי שבו התלמידים למדו על שלושה נושאים מרכזיים והתנסו בהם: הליכה בטוחה, רכיבה בטוחה והתנהגות ברכב המשפחתית⁴². כמו כן הופעלה תוכנית לקידום אוריינות דיגיטלית תוך חשיפה לעולמות תוכן בבטיחות בדרכים, באמצעות שימוש במשחק אינטראקטיבי מקוון בשפה הערבית⁴³, ונערכה הדרכה נוספת בגנים בנושא תאונות חצר⁴⁴.

על פי נתוני בטרם⁴⁵, בשנת 2018 נחשפו לפעולות הסברה בחברה הבדואית בנגב שביצעה עמותה זו בנושא בטיחות ילדים בסביבת הבית, לרבות תאונות חצר, כ-9,500 ילדי גן, כ-6,980 אימהות בטיפת החלב⁴⁶, כ-500 נשים בקבוצות נשים וכ-700 תלמידים ותלמידות. נוסף על כך קודמה הסברה לקהל היעד במדיה החברתית ובתקשורת הארצית והמקומית, ונחשפו אליה מאות אלפי בדואים בנגב.

לוח 3: מספר המשתתפים בתוכניות ובפעילויות בטרם בנושא בטיחות בדרכים, 2018

הערות	היקף ההדרכה	מספר המשתתפים	התוכנית
מסרי הבטיחות הועברו על ידי בני הנוער לכ-5,000 משפחות	723 שעות הדרכה	כ-730 בני נוער בכ-38 קבוצות מכ-20 בתי ספר	מנהיגות בני נוער
	560 ימי הדרכה	6,980 אימהות	הדרכת אימהות בטיפות חלב
	1,266 פעולות הדרכה	317 גני ילדים	תוכנית "דובי עזיז" בגני הילדים
	581 ביקורי בית	294 משפחות	ביקורי בית
		593 משתתפות	הדרכת אימהות בקבוצות של עד 10 נשים

המקור: בטרם.

כדי לבחון את יעילותן של התוכניות ערך בטרם בשנת 2018 סקר טלפוני בקרב

40 "אור ירוק בחברה הבדואית בנגב" ו"אור ירוק לילדים בחברה הבדואית בנגב", בשיתוף משרד החינוך, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב ואור ירוק.

41 בשנת 2018 למדו במוסדות החינוך בתשע הרשויות המקומיות בנגב 18,800 תלמידים בגני ילדים, 46,500 תלמידים בחינוך היסודי ו-31,000 תלמידים בחינוך העל-יסודי. לפי: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "החינוך הבדואי בנגב 2018" (2018), עמ' 3.

42 על פי נתוני אור ירוק הסדנה מגיעה לכ-80 בתי ספר ולכ-200 גני ילדים בשנה.

43 מיזם של עמותת תפוח, שהרלב"ד הייתה שותפה בפיתוחו ובמימונו, הופעל ב-16 בתי ספר.

44 תוכנית "דובי עזיז", המופעלת על ידי בטרם בכ-260 גני ילדים.

45 בטרם, "פרויקט למניעת תאונות ילדים באוכלוסייה הבדואית בנגב - סיכום 2018".

46 ההדרכות שבוצעו ע"י בטרם בשנת 2018 עבור אימהות בסניפי טיפת חלב בנושא תאונות חצר היו במימון ובניהול משותף עם הרלב"ד.



אימהות לבחינת ההשפעה של תוכנית ההתערבות בטיפות חלב ושל ביקורי הבית. מהסקר עלה כי בקרב מי שנחשפו להדרכות, ללא תלות בסוג המסגרת שבה נערכה ההדרכה, נמצאו התנהגות בטוחה יותר וידע טוב יותר לגבי מניעת דריסה בנסיעה לאחור בחצר הבית⁴⁷.

פעולות למניעת היפגעות ילדים כהולכי רגל

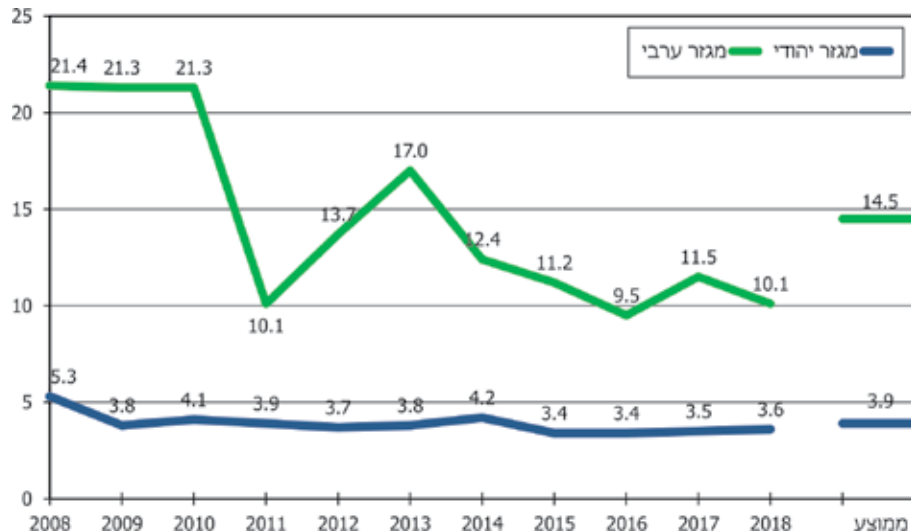
על פי נתונים שפרסמה הרלב⁴⁸, בעשור האחרון (2008 - 2018) היו הולכי רגל כשליש מכלל ההרוגים בתאונות דרכים, ושיעור דומה מכלל הפצועים קשה בכלל האוכלוסייה. קבוצת נפגעים בולטת בין הולכי הרגל היא ילדים בחברה הערבית. במהלך 2017 - 2018 היה מספר הפעוטות הולכי הרגל עד גיל 5 בחברה הערבית שנהרגו בתאונות גדול פי 7.5 ממספרם בחברה היהודית, ומספר הילדים בגיל 5 עד 14 שנהרגו היה גדול פי 3.4 בחברה הערבית. עם זאת, שיעור הילדים הולכי הרגל בחברה הערבית שנהרגו או נפצעו קשה ירד במהלך העשור⁴⁹.

47 נערכו שני סקרים: לפני ואחרי עדכון הדרכה חדשה בטיפות חלב. בסקר הראשון נדגמו 244 אימהות לילדים עד גיל 3 שביקרו בטיפות חלב בחצי השנה האחרונה. בסקר השני נדגמו 328 אימהות, מתוכן 128 אימהות לילדים עד גיל 3, שהעידו כי עברו הדרכה למניעת דריסה לאחור בטיפות חלב.

48 הרלב^ד, מגמות - עשור של בטיחות בדרכים בישראל 2008 - 2018, נובמבר 2019.

49 שם, עמ' 100, 101.

תרשים 6: מספר הילדים (בני 0 - 14) הולכי הרגל שנהרגו או נפצעו קשה ל-100,000 ילדים, לפי חברה, 2008 - 2018



המקור: הרלב"ד.

בבחינת זמני התרחשות תאונות שבהן מעורבים ילדים נמצא כי פרקי הזמן שבהם שיעורי התאונות גבוהים הם: 7:30 - 8:15, 13:30 - 13:45 ו-14:00 - 14:15. מספר הילדים הנפגעים ליחידת זמן גבוה יותר בשעות הבוקר לעומת שעות הצוהריים. עם זאת, בקרב בני 5 - 9 שנפגעו כהולכי רגל נמצאה מגמה הפוכה - פחות נפגעים בשעות הבוקר לעומת שעות הצוהריים⁵⁰.

מעטפת הבטיחות הפיזית במוסדות החינוך

מוסדות החינוך הינם אתרים בעלי רגישות גבוהה מבחינה בטיחותית מכמה סיבות: הממשק בין תנועת כלי הרכב לבין הולכי הרגל ורוכבי האופניים הינו גדול; נפחי תנועה גבוהים המגיעים לסביבת מוסד החינוך בפרק זמן קצר (בבוקר או בצהריים) יוצרים לרוב מצב של אי-סדר תנועתי; חלקם המשמעותי מהמשתמשים בדרך הם ילדים, הנוטים להיפגעות גבוהה יותר בתאונות בשל גילם הצעיר⁵¹.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, העוסק במעטפת הבטיחות הפיזית לבטיחות בדרכים (להלן - חוזר מעטפת הבטיחות הפיזית), נקבע כי מנהל בית הספר, באמצעות רכז הזה"ב, אחראי להסדרת התנועה הבטוחה של תלמידיו במרחב התעבורתי בסביבת

50 משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מינהל תכנון ופיתוח תשתיות, הנחיות לתכנון הסדרי תנועה בקרבת מוסדות חינוך (אוקטובר 2019), בעמ' 7.

51 ש.ם.



המוסד החינוכי ובדרכים שהתלמידים נעים בהן אל בית הספר וממנו. כדי להסדיר את מעטפת הבטיחות הפיזית, על מנהלי בתי הספר ועל רכזי הזה"ב למפות את דרכי ההגעה של התלמידים, לבחון את התשתיות בסביבת בית הספר, לשתף את הגורמים הרלוונטיים, לערוך פעילויות הסברה להורים ולהעלות את מודעותם לחשיבות תפקידם בחינוך ילדיהם לבטיחות בדרכים⁵².

משמרות הזה"ב

מערך ההדרכה של אגף התנועה במשטרת ישראל מכשיר ומסמך את תלמידי כיתות ה' להפעלת משמרות הזה"ב, ובכיתה ו' התלמידים מפעילים את המשמרות⁵³. במסגרת תוכנית משמרות הזה"ב תלמידי כיתות ו' מסייעים להולכי רגל, בעיקר לתלמידים, לחצות ב בטחה כבישים במעברי החציה הסמוכים לבית הספר. התוכנית מסייעת הן לתלמידים הבאים לבית הספר והעוזבים אותו לחצות את הכבישים בבטחה, והן לתלמידי כיתות ו' המאיישים את המשמרות להבין את התנהגות הנהגים בכביש, את הדרכים להישמר מפני הסכנות הצפויות ואת כווד האחריות המוטלת עליהם לשמירה על הילדים הצעירים⁵⁴. על פי מחקר שנעשה בשנים 2002 - 2003, פעילותן של משמרות הזה"ב תורמת להגברת הבטיחות של תלמידי בתי הספר והולכי רגל אחרים החוצים כבישים בסמוך לבתי הספר⁵⁵. יצוין כי בבתי ספר אזוריים שבהם יש הסעות תלמידים אין צורך במשמרות זה"ב.

מנתוני משרד החינוך עולה כי שיעור כיתות ו' שהפעילו משמרות זה"ב במוסדות החינוך בחברה הערבית בשנת הלימודים התשע"ט היה 8%, לעומת 54% במוסדות החינוך בחברה היהודית⁵⁶.

52 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, מס' 139, מעטפת הבטיחות הפיזית לבטיחות בדרכים (15.8.18).

53 בשנת 2018 פיתחה הרלב"ד לומדה אינטראקטיבית מקוונת בעברית ובערבית במטרה להטמיע בקרב התלמידים את הנלמד בהכשרת מתנדבי משמרות הזה"ב.

54 לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך "הפעלת משמרות הזה"ב", פעילות משמרות הזה"ב היא חלק מהפעילות החינוכית של בית הספר.

55 "אפקטיביות משמרות הזה"ב", בשיתוף המכון לחקר הגורם האנושי לתאונות דרכים ובמימון הרלב"ד.

56 בחישוב משוקלל של סך הכיתות המקיימות משמרות זה"ב: במוסדות חינוך ערביים - 9%, במוסדות חינוך בפזורה הבדואית - 2%, ובמוסדות חינוך דרוזיים - 18%.



מנתונים שמסרה קצינת זה"ב ארצית מאגף התנועה במשטרה עולה כי הסיבות לשיעור הנמוך של ההדרכות והפעלת משמרות הזה"ב בחברה הערבית הן מיעוט שוטרי הדרכה לחברה הערבית ומיעוט מדריכי זה"ב דוברי ערבית ביחידה, וכן תשתיות לקויות בסביבת מוסדות החינוך. יצוין כי בחברה הערבית במחוז דרום של משרד החינוך התקיימו הכשרות זה"ב רק בבית ספר אחד, בעיר רהט, באמצעות מתורגמן.

ברשויות שנבדקו נמצא כי רק בשתיים מהן קיבלו התלמידים הדרכות והכשרות והתקיימו משמרות זה"ב (עירויות **כפר קאסם**⁵⁷ ו**קלנסווה**⁵⁸), ואילו בשלוש האחרות לא ניתנו הדרכות והכשרות ולא התקיימו משמרות זה"ב כלל - מועצה מקומית ג'ת: בשנת הלימודים התשע"ט לא התקיימו הכשרות באף אחד משלושת בתי הספר בשל היעדר מדריכים; מועצה מקומית ג'יסר א-זרקא: לא היו הכשרות ולא התקיימו משמרות זה"ב באף אחד מחמשת בתי הספר בשל בעיית תשתית; מועצה מקומית **תל שבע**: ביישוב שבעה בתי ספר יסודיים ובאף אחד מהם לא התקיימו משמרות זה"ב, הן משום שלא היו מדריכי זה"ב דוברי ערבית והן בגלל בעיות תשתית בסביבת מוסדות החינוך (ראו להלן בפרק: מניעת תאונות דרכים ליד מוסדות חינוך).

לגבי שנת הלימודים התש"ף מסרה הקצינה כי החל מספטמבר 2019 ייכנס לתוקף קיצוץ של 20 תקנים מתקני מדריכי מערך הזה"ב ברמה הארצית, ומתוכם 3 תקני מדריכים מהחברה הערבית. בשל הקיצוץ בתקני מדריכי זה"ב הצטמצם בהתאם פוטנציאל המדריכים המשויכים לחברה הערבית.

נוכח חשיבותו הרבה של החינוך לזהירות בדרכים כבר מגיל צעיר והתרומה של תוכנית משמרות הזה"ב לבטיחות בדרכים, ונוכח היפגעות היתר של ילדים וצעירים בחברה הערבית, נודעת חשיבות רבה להפעלת התוכנית דווקא בחברה הערבית⁵⁹.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2020 מסרה המשטרה כי במפגשים ודיונים עם הגורמים השותפים במשרד החינוך והרלב"ד נבחנו כמה פתרונות אפשריים למשימת הדרכת משמרות הזה"ב. הוסכם על כל הגורמים כי המשטרה היא הגורם המתאים ביותר לביצוע הכשרת מדריכים למשמרות הזה"ב, הן בהיבט

57 בעיריית כפר קאסם הופעלו משמרות זה"ב בכל שבעת בתי הספר היסודיים.

58 בעיריית קלנסווה לא הופעלו משמרות זה"ב בבית ספר אחד מתוך חמישה בשל בעיות תשתית.

59 משרד מבקר המדינה העיר בעבר כי נוכח חשיבות הרבה של החינוך והתרומה של תוכנית משמרות זה"ב לבטיחות בדרכים, על הרשות והמשטרה לקדם מדיניות משותפת להמשך הפעילות. מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 670, בעמ' 700.



המקצועי והן בהיבט הערכי. על פי החלטת מפכ"ל המשטרה, השוטרים הקהילתיים יסייעו למדריכי הזה"ב בביצוע המשימה. אגף התנועה פעל באופן מיידי ליישום מודל זה. יצוין כי בימים אלו נערך פיילוט לבחינת מודל הפעלת מתנדבים בהדרכת זה"ב כפתרון אפשרי נוסף למינוף הנושא. המשטרה הוסיפה בתשובתה כי במסגרת הכשרת מש"קים ושוטרים במחוזות להדרכת זה"ב הוכשרו שוטרים דוברי ערבית מתוך כוונה לייצר פוטנציאל רחב לביצוע הדרכות במגזר.

על המשטרה לוודא שהפטרונות שהוצעו אכן הביאו להרחבה של הפעלת תוכנית "משמרות הזה"ב" בחברה הערבית. מוצע כי מדי פעם בפעם תבדוק המשטרה אם די במשאבים הקיימים לביצוע ההדרכות, הן מבחינת הידע ויכולת ההדרכה והן מבחינת כוח האדם, כדי להבטיח שכל מוסדות החינוך שבהם יש צורך בקיום משמרות זה"ב מקבלים הדרכה כנדרש.

מיזם להגעה בטוחה לבית הספר

חוזר מעטפת הבטיחות הפיזית מנחה את רכז זה"ב, בין היתר, להפעיל בבתי הספר תוכניות דוגמת התוכנית "נשק וסע" (ראו להלן). כן מומלץ בחוזר להנחות את ההורים המסייעים את ילדיהם ברכב פרטי לשמש לילדיהם דוגמה להתנהגות בטיחותית: לחגור חגורת בטיחות בעת הנסיעה, להישמע להוראות משמרות הזה"ב, להימנע מעצירת הרכב הפרטי במקומות אסורים (ליד מעבר חציה, צומת, או מעקה בטיחות, ובמקומות שמוצב בהם תמרור האוסר עצירה) ולהקפיד על יציאת הנוסעים מהרכב רק מהצד הקרוב למדרכה או לשול הדרך.

את מיזם "נשק וסע" יזמה והובילה עמותת "עיניים בדרכים", ומטרתו הורדה בטוחה של הילדים מהרכב המשפחתי בעת ההגעה לבית הספר, לשם שמירה על בטיחותם, שמירה על בטיחות החוצים את הרחוב והפחתת עומסי התנועה באזור בית הספר בשעות הבוקר. הורים מתנדבים המגיעים למקום ההורדה שהוגדר בסמוך לבית הספר מסייעים לילדים לרדת בבטחה מהרכב ולהגיע למתחם בית הספר⁶⁰.

משרד החינוך רואה במיזם חלק בלתי נפרד ממעטפת הבטיחות הפיזית, והפעלתו משמשת נדבך חשוב בשמירה על בטיחות התלמידים בהגעה למוסד החינוכי וביציאה ממנו. מרכז השלטון המקומי בישראל קרא לראשי רשויות מקומיות להצטרף למיזם⁶¹.

60 גם אור ירוק סייעה לבתי ספר להפעיל את המיזם בשם "סע לשלום".

61 מכתב מיום 25.3.19 של מנכ"ל מרכז השלטון המקומי לראשי הרשויות המקומיות שכותרתו "מיזם נשק וסע".



לצורך קיום המיזם יש להתאים את תשתית התעבורה בסביבת בית הספר. הרלב"ד פרסמה בספטמבר 2018 "כללים להסדרי תנועה במקום להעלאה והורדת תלמידים ליד מוסדות חינוך". לטענת מנכ"ל עמותת "עיניים בדרכים", אפשר להתאים את התשתית למיזם בכל בית ספר, גם במקומות שבהם אין תשתית מתאימה למשמרות זה"ב, ובעלות לא גבוהה. כמו כן, לשם הפעלת המיזם יש צורך בהורים מתנדבים שיעברו הכשרה.

על פי נתונים שמסרה עמותת "עיניים בדרכים", בשנת הלימודים התשע"ט הפעילו רק כ-3% מבתי הספר היסודיים בחברה הערבית את המיזם, לעומת 13% מבתי הספר בחברה היהודית.

בין תוכניות הרלב"ד לשנת 2018 הייתה גם תוכנית להוספת מיזם "נשק וסע" בבית ספר אחד בכל אחד מיישובי המיקוד⁶², אך הדבר נעשה בשני יישובים בלבד: כפר קאסם ורהט.

מהרשויות שנבדקו נמסר למשרד מבקר המדינה כי חלק ניכר מתלמידי בתי הספר היסודיים מגיע לבית הספר ברכב של ההורים, וכי בשעות הבוקר קיים עומס תחבורתי רב בסמוך לכניסות לבתי הספר עד כדי סיכון שלומם של התלמידים. כאמור בפרק משמרות הזה"ב, בחלק מהרשויות שנבדקו (מועצות מקומיות ג"ס א-זרקא, ג'ת ותל שבע) אין מתקיימות כלל משמרות זה"ב, כך שהפעלת מיזם "נשק וסע", שעלותו נמוכה, יכולה להגביר את הבטיחות בדרכים בסביבת בית הספר.

מעמותת "עיניים בדרכים" נמסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי הפנייה לעמותה להפעלת המיזם נעשית על פי רוב על ידי מנהלי בתי הספר, והעמותה היא זו שמיידעת את הרשות המקומית על כך באמצעות מנהלי מטות הבטיחות (ראו להלן בפרק "ניהול הבטיחות בדרכים ברשות המקומית")⁶³. יצוין כי המימון למיזם מגיע מתקציב הרשות המקומית ולא מתקציב מטה הבטיחות שהרלב"ד מעבירה לרשות המקומית.

מן הראוי שהרשויות המקומיות יפעלו ליישום מיזם "נשק וסע" במוסדות החינוך. כמו כן, מן הראוי שהרלב"ד תפעל ככל הנדרש להגברת המודעות של כלל מנהלי מטות הבטיחות למיזם, וכן תשקול לאפשר לרשויות המקומיות, ובפרט בחברה הערבית, לנצל את תקציב הרלב"ד גם לנושא זה.

62 הרלב"ד, "תוכנית עבודה בחברה הערבית 2018".

63 כדי להרחיב ולהקל את יישום המיזם בקרב החברה הערבית, שינתה עמותת עיניים בדרכים את שם המיזם בערבית ל- سلم وتوکل [אמור שלום ובטח באל].



בתשובת המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 נמסר כי היא תעודד מנהלי בתי ספר להשתלב במיזם האמור.

עיריית כפר קאסם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי היא מתכננת להפעיל את המיזם בבית ספר נוסף.

פעילויות הסברה וחינוך באמצעות מתנדבים

לרשות המקומית יש אפשרות לבצע פעולות הסברה בעזרת אמצעים שעלותם נמוכה או ללא עלות כלל, ובהם פרסומי הסברה ברשתות החברתיות ובאתר המרשתת של הרשות המקומית; ופעילות הסברתית על ידי מתנדבים מהיישוב.

1. פרסומי הסברה ברשתות החברתיות ובאתר המרשתת של הרשות המקומית

בבדיקה של אתרי המרשתת ודפי הפייסבוק של הרשויות שנבדקו נמצא כי בתקופה שבין יוני לנובמבר 2019 פרסמו רק שתי רשויות (עיריית כפר קאסם ומועצה מקומית תל שבע) רשומות (פוסטים) ותמונות בנושא בטיחות בדרכים. שלוש הרשויות האחרות (עיריית קלנסווה ומועצות מקומיות ג'יסר א-זרקא וג'ת) לא עשו שימוש במדיה זו לפעולות הסברה בנושא זה.

2. פעילות הסברה על ידי מתנדבים

לביצוע פעולות הסברה באמצעות מתנדבים מהיישוב יש יתרונות רבים, כמו עלות נמוכה ומחויבותם של המתנדבים לנושא; כמו כן, היכרות התושבים עם המתנדב יכולה להגדיל את נכונותם להקשיב למסר המועבר ולקבלו.

במוסדות החינוך נעשות פעולות הסברה בנושא בטיחות בדרכים גם באמצעות מתנדבי השירות הלאומי-אזרחי⁶⁴. המתנדבים עוברים הכשרה של משרד החינוך לתפקיד "מתנדב אוניברסלי", שיכול לתת מענה בשלל נושאים במסגרת מוסדות החינוך, ובין היתר בנושא בטיחות בדרכים. בשנת הלימודים התש"ף הוכשרו כ-1,800 מתנדבות לתפקיד מתנדב אוניברסלי, והן העבירו הדרכות ופעילויות, לרבות בנושא בטיחות בדרכים במוסדות חינוך ברחבי הארץ, 63 מהן במוסדות חינוך בתחומי הרשויות שנבדקו⁶⁵.

64 השירות הלאומי-אזרחי פתוח לכל אזרח שקיבל פטור מהצבא או שלא נקרא לשרת בצבא, כולל בני ובנות האוכלוסייה הערבית. השירות נעשה בהתנדבות, מוענק לציבור במקומות שבהם הוא חסר, ומתקיים בתחום החינוך, הבריאות, הביטחון, הרווחה והגנת הסביבה. מסיימי השירות הלאומי-אזרחי זכאים להטבות שמקבלים חיילים משוחררים (בהתאם לתקופת השירות). ההגדרה מאתר המרשתת של "כל זכות".

65 בעיריית כפר קאסם הועברו 8 הדרכות; בעיריית קלנסווה - 7; במועצה מקומית ג'יסר א-זרקא - 9; במועצה מקומית ג'ת - 2; ובמועצה מקומית תל שבע - 37.



עמותת אור ירוק יזמת ומפעילה מגוון תוכניות המבוססות על הכשרת מתנדבים להדרכה בנושא בטיחות בדרכים, לדוגמה התוכנית "זה"ב בגן"⁶⁶. משרד החינוך מפעיל תוכנית "מחויבות אישית - מעורבות בקהילה", המתבססת על פעילות התנדבותית של תלמידי כיתות י' במתן עזרה לאוכלוסיות חלשות בקהילה, התנדבות שאותה ניתן לתעל גם לנושא הבטיחות בדרכים.

מנהלת מטה הבטיחות בעיריית כפר קאסם הפעילה תלמידים לחלוקת עלוני הסברה בנושא בטיחות בדרכים לתושבי היישוב. קודם לחלוקה קיבלו התלמידים הדרכה בנושא הבטיחות בדרכים ובמהלך החלוקה היו גאים על ביצועה. נוסף על כך בוצעו בעיר פעילויות הסברה כמו מסע אופניים שבו הושם דגש על לבישת אמצעי מיגון.

בכלל היישובים הבדואיים בנגב הפעיל בטרם פעילות הסברתית של בני נוער בקהילה. בני הנוער לוו מקצועית על ידי מדריכה מומחית לבטיחות ילדים. במועצה המקומית תל שבע פעלו בשנת 2018 שתי קבוצות של בני נוער, שבין היתר ביצעו ביקורי בית וחילקו עלונים בקהילה⁶⁷.

ברשויות האחרות שנבדקו לא הכירו תוכניות אלה והן לא יזמו כל פעילות להסברה באמצעות מתנדבים מהקהילה. הרלב"ד לא הביאה מידע זה לידיעת מנהלי מטות הבטיחות, ומנהלי מטות הבטיחות לא הכירו אפשרויות אלו.

הפעילויות המתוארות לעיל מעידות שעשייה בתחום קשורה בעיקרה ליוזמה ולמודעות. נוכח המשאבים המוגבלים שבאפשרות הרלב"ד להקצות לרשויות המקומיות, ונוכח מצבן הכספי הקשה של הרשויות המקומיות שנבדקו (ראו להלן בפרק התקציב) - למול צורך השעה לטפל בהיפגעות היתר בחברה הערבית והצורך להרחיב ולבסס את מערך ההסברה ברשות, מן הראוי שהרשויות המקומיות תבחנה את הצורך בביצוע עקבי של פעילויות נוספות לקידום ההסברה והחינוך לבטיחות בדרכים באמצעות מתנדבים, כמוצג לעיל.

המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 כי ועדת הבטיחות בדרכים החליטה בישיבתה בינואר 2020 שמנהל מחלקת החינוך יקדם את תוכנית הפעלת המתנדבים בכיתות י' לנושא בטיחות בדרכים.

66 במסגרת התוכנית מגיעים אחת לשבוע מתנדבים לגני הילדים ומעבירים פעילויות ומסרים בנושא בטיחות בדרכים באמצעות סיפורים, דפי פעילות ועבודות יצירה. התוכנית פועלת בשיתוף משרד החינוך.

67 בטרם, "פרויקט למניעת תאונות ילדים באוכלוסייה הבדואית - סיכום 2018".



לצורך הגברת ההסברה בחברה הערבית, מומלץ שהרלב"ד תעדכן את מנהלי מטות הבטיחות ברשויות המקומיות בחברה הערבית על מגוון הפעילויות בעלות נמוכה העומדות לרשותן, כדוגמת הפעילויות המוצעות לעיל, ותעודד את ראשי הרשויות המקומיות להפעילן.

ניהול הבטיחות בדרכים ברשות המקומית

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות)⁶⁸, לעירייה חובות וסמכויות בנוגע לרחובות ולמדרכות בתחומה, לרבות פיתוח, סלילה ותחזוקה של כבישים ומדרכות. מתוקף תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, מינה המפקח על התעבורה ראשי רשויות מקומיות לרשות תמרוך מקומית, שלה הסמכות להציב תמרורים ולקבוע הסדרי תנועה אחרים בתחום השיפוט שלה. נוסף על כך, בחקיקה ובנהלים נקבעו גופים עירוניים שמתפקידם לעסוק בנושא הבטיחות בדרכים, ובהם הוועדה לבטיחות בדרכים, מטה בטיחות בדרכים וועדת התנועה.

68 הסדרה דומה קיימת גם בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

תקציב

יש לציין כי המדד החברתי-כלכלי⁶⁹ של כל הרשויות המקומיות שנבדקו נמוך: עיריית כפר קאסם - 3, עיריית קלנסווה - 2, מועצה מקומית ג'ר - א-זרקא - 2, מועצה מקומית ג'ת - 4, מועצה מקומית תל שבע - 1. לכל הרשויות המקומיות שנבדקו מונה חשב מלווה ולכולן גירעון מצטבר. נוסף על כך, בכולן, למעט במועצה המקומית תל שבע, שלה עודף קטן ושולי, נרשם גירעון שוטף בשנת 2018. להלן נתונים מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות שנבדקו:

לוח 4: הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות שנבדקו, 2018 (באלפי ש"ח)

תל שבע	ג'ת	ג'ר - א-זרקא	קלנסווה	כפר קאסם	
גירעונות בתקציב הרגיל					
5,329	8,515	58,087	28,142	6,226	גירעון לתחילת השנה
		(2,000)			סכומים שנתקבלו להקטנת גירעונות
(18)	4,273	9,155	20,038	2,941	גירעון (עודף) בשנת הדוח
5,311	12,788	65,242	48,180	9,167	גירעון מצטבר לסוף השנה
תקציב שנתי					
86,446	80,623	88,478	131,200	162,491	גירעונות סופיים בתקציבים בלתי רגילים שהסתיימו
722	3,094	7,952	8,053	44	

על פי נוהל פנימי של הרלב⁷⁰ "הרשות הלאומית תשתתף... בפעילות המטה לבטיחות בדרכים בהתאמה (Matching)⁷¹ עם הרשות המקומית, בשעורים קבועים... השתתפות הרשות הלאומית בהוצאות תהיה עד גובה שיעור ההשתתפות שיקבע בהתאם למעמד הסוציו-אקונומי [המדד החברתי-כלכלי] של הרשות המקומית". קבלת תקציב מהרלב⁷² מותנית בקיומו של מטה בטיחות (ראו להלן בפרק "מטה בטיחות בדרכים") פעיל ביישוב; בהגשת תוכנית עבודה שנתית חתומה, באישורה על ידי מנהל בטיחות אזורי מטעם הרלב⁷³; ובניצול תקציב השנה הקודמת.

יצוין כי המודל התקציבי של הרלב⁷⁴ למטה בטיחות בדרכים אינו נותן עדיפות ליישובים בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, אולם פרמטר זה מובא בחשבון בחישוב אחוז ההשתתפות (Matching, להלן - "מצינג") של הרשות המקומית.

69 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן (רשויות באשכול 1 הן במצב החברתי-כלכלי הנמוך ביותר).

70 הרלב⁷⁵, "נוהל לפעילות ותקצוב מטות בטיחות ברשויות המקומיות", 2010.

71 מימון תואם ("מצינג" - Matching) הוא מימון של פרויקט או של שירות מסוים הן על ידי הממשלה והן על ידי הרשות המקומית. מתוך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מימון תואם (Matching) של משרדי ממשלה ורשויות מקומיות", (2008).



לצורך השוואה בדק משרד מבקר המדינה את ניהול הבטיחות בדרכים ברשות יהודית בעלת מאפיינים דומים לרשויות הערביות שנבדקו, מבחינת מספר תושבים, אשכול חברתי-כלכלי ומספר תאונות דרכים (להלן הרשות היהודית שנבדקה).

ברוב הרשויות הערביות הרלב"ד ממנת 100% מתקציב המטה, ואילו ברשות היהודית שנבדקה, שהיא במעמד חברתי-כלכלי גבוה ברמה אחת או שתיים מהן, מימנה הרלב"ד 90% מתקציב המטה.

כאמור, התקציב השנתי שהרלב"ד מעבירה לכל רשות מקומית נקבע על פי נוסחה קבועה, הכוללת את מספר התושבים ומספר הנפגעים מתאונות דרכים ביישוב (ראו לעיל בפרק המבוא). בשנת 2018 העבירה הרלב"ד לרשויות המקומיות שנבדקו את התקציבים האלה: עיריית **כפר קאסם** - 52,000 ש"ח; עיריית **קלנסווה** - 42,000 ש"ח; מועצה מקומית **גיסר א-זרקא** - 35,000 ש"ח; מועצה מקומית **ג'ת** - 33,000 ש"ח; מועצה מקומית **תל שבע** - 39,000 ש"ח.

ברשויות שנבדקו, למעט עיריית **כפר קאסם**, כל תוכניות ההסברה והחינוך בתחום הבטיחות בדרכים נעשות במימון שמעמידה להן הרלב"ד, והרשויות עצמן כלל אינן מקצות מקורות מתקציבן למימון פעולות בתחום זה.

יצוין לחיוב כי בשנים 2017 - 2019 הקצתה עיריית **כפר קאסם** מתקציבה מקורות למימון פעולות הסברה והדרכה בתחום הבטיחות בדרכים בסך כ-80,000 ש"ח.

נמצא כי גם ברשות היהודית שנבדקה העירייה אינה מתקצבת את מטה בטיחות בדרכים מעבר לתקציב שמתקבל מהרלב"ד. ואולם, מנהל המטה בעירייה דורש ממחלקת החינוך בעירייה מימון עבור חלק מעלות הפעילויות, וכך המטה מקבל תוספת של כ-35% לתקציבו.

מבירור שערך צוות הביקורת עם שני מנהלי אזור מטעם הרלב"ד (אזור צפון ואזור דרום) עולה כי למעט רשויות מקומיות בודדות, גם הרשויות המקומיות בחברה היהודית אינן מתקצבות את מטה בטיחות בדרכים.

ועדה לבטיחות בדרכים

1. בסעיף 1149(א) לפקודת העיריות נקבע כי "המועצה תבחר ועדה לבטיחות בדרכים⁷², שתפקידה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לבטיחות בדרכים; הועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתיה ותפקח על ביצוע התכניות

⁷² לפי הפקודה, אלה הם חברי הוועדה: ראש העירייה (או סגנו שהוא ממלא מקומו הקבוע) יהיה יו"ר הוועדה; מהנדס העיר ומנהל אגף החינוך (או מי שכל אחד מהם הסמיכו מבין עובדי העירייה); חברי מועצה או בעלי תפקידים אחרים בעירייה כפי שיקבע ראש הרשות; נציג שר התחבורה; נציגי גופים העוסקים בבטיחות בדרכים ונציגי השכונות המצויות בתחום העירייה; נציג השר לביטחון פנים.

המאושרות". הוועדה לבטיחות בדרכים היא ועדת חובה בעיריות. הוראה זו אינה חלה על מועצה מקומית.

עוד נקבע בפקודת העיריות כי "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכנס לפחות אחת לשלושה חדשים; לא תכנסה ועדה כאמור, יורה ראש העיריה לכנסה, והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הוועדה".

בישיבות המועצה של עיריית **כפר קאסם** ושל עיריית **קלנסווה**, שהתקיימו שתיהן בתחילת ינואר 2019, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות האחרונות שהתקיימו בסוף שנת 2018, בחרו חברי המועצה את חברי ועדות החובה בעירייה, לרבות חברי הוועדה לבטיחות בדרכים. נמצא כי בשתי העיריות לא התכנסה הוועדה לבטיחות בדרכים בתדירות הנדרשת בפקודת העיריות. ממועד הקמת הוועדה לבטיחות בדרכים ועד סוף אוקטובר 2019 (מועד הבדיקה) התכנסה הוועדה, בכל אחת מהעיריות, פעם אחת בלבד, ולא שלוש פעמים לכל הפחות, כנדרש.

הוועדה בעיריית **כפר קאסם** התכנסה באמצע מאי 2019 בתחנת המשטרה בכפר קאסם. בישיבה זו הוחלט על הקמת "ועדה מצומצמת" בראשות ראש העירייה שתתכנס אחת לחודש. עד סוף אוקטובר 2019 לא הוקמה הוועדה המצומצמת. בעירייה לא נמצאו פרוטוקולים המעידים על כינוס הוועדה לבטיחות בדרכים בקדנציה הקודמת, ואי-אפשר לדעת אם תכנסה.

הרלב"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2019 לא התקיימה ישיבה של הוועדה לבטיחות בדרכים בעיריית **כפר קאסם**, חרף פניותיה הרבות לעירייה.

בעיריית **קלנסווה** התכנסה הוועדה לבטיחות בדרכים בסוף אוגוסט 2019. בפרוטוקול הוועדה צוינו עיקרי הדברים שנדונו, ולא צוין אם התקבלו החלטות. יצוין כי גם הוועדה לבטיחות בדרכים שהוקמה בקדנציה הקודמת, שאף היא הייתה בראשות ראש העירייה המכהן כיום, התכנסה פעם אחת בלבד, בשנת 2018.

יצוין כי כבר בדוח הקודם הוער לעיריות **כפר קאסם** ו**קלנסווה** על כך שהוועדה לבטיחות בדרכים לא התכנסה כנדרש: בעיריית **כפר קאסם** הוועדה לא התכנסה כלל מינואר 2009 ועד סוף פברואר 2011; בעיריית **קלנסווה** התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד בין נובמבר 2008 לפברואר 2011.



על עיריות כפר קאסם וקלנסווה לכנס את הוועדה לבטיחות בדרכים לכל הפחות בתדירות שנקבעה בחוק ולדאוג לכך שהיא תמלא את התפקידים שנקבעו בחוק: ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לבטיחות בדרכים; להגיש לאישור המועצה את תוכניותיה ולפקח על ביצוע התוכניות המאושרות. פעילות סדירה של הוועדה בכוחה לתרום למלחמה בתאונות הדרכים ולהגברת הבטיחות בדרכים בתחום הרשות המקומית.

עיריית כפר קאסם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הוועדה לבטיחות בדרכים בעירייה התכנסה לאחרונה בפברואר 2020.

2. סעיף 124 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, קובע: "נוסף על הועדות הנקובות בצו זה או בכל חוק אחר רשאית המועצה לבחור ועדות קבועות או ועדות ארעיות לענינים או למקרים מסויימים".

במועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, ג'ת ותל שבע לא הוקמה ועדה לבטיחות בדרכים.

נוכח ריבוי הנפגעים בתאונות דרכים וכדי להגביר את הבטיחות בדרכים בתחומי השיפוט שלהן, משרד מבקר המדינה ממליץ למועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, ג'ת ותל שבע להקים ועדות לבטיחות בדרכים גם אם החוק אינו מחייבן להקימן; ולמשרד הפנים לבחון את האפשרות להסדרה אשר תחייב הקמת ועדת בטיחות בדרכים במועצות המקומיות, ובפרט ברשויות שבהן שיעור תאונות הדרכים גבוה מהממוצע הארצי.

בתחילת פברואר 2020, בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה, כינסה המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לראשונה ועדה לבטיחות בדרכים. בוועדה נכחו, בין היתר, ראש המועצה וחמישה חברי מועצה, והיא דנה בממצאי הביקורת.

הרלב"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מנסה לקדם הקמת ועדת בטיחות בדרכים במועצה מקומית ג'ת, ומינוי בעלי התפקידים הנדרשים לתפקודה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 כי הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים, "ביקש מהרשויות [מועצה מקומית ג'יסר א-זרקא וג'ת] למנות ועדות בנושא בטיחות בדרכים למרות שהיא ועדת רשות במועצות המקומיות, ולהקפיד על כינוסן".



בנוגע למועצה מקומית **תל שבע**, הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים מסרה כי "המחוז יפנה את תשומת לב מועצה מקומית **תל שבע** לצורך בהקמת ועדת בטיחות בדרכים הגם שמדובר בוועדת רשות. למרות חשיבות הנושא יש לקחת בחשבון שהמועצה מקומית **תל שבע** מתמודדת כרגע עם בעיות רבות ומהותיות".

מטה בטיחות בדרכים

על פי חוק הרלב"ד, "הרשות תפעל לתגבור המימון של פעולות בתחום הבטיחות בדרכים ברשויות מקומיות; מימון כאמור יבוצע על פי אמות מידה שתגבש הרשות באישור השר... הרשות תנהל מעקב אחר ביצוע הפעולות שלשמן ניתן מימון כאמור בסעיף זה, ואם החליטה על ביצוע המימון בשלבים, רשאית היא להתנות את מימונו של כל שלב בביצוע השלב הקודם".

כאמור, על פי נוהל פנימי של הרלב"ד⁷³, "השתתפות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים במימון פעולות מטה הבטיחות מותנית בקיומו של מטה בטיחות פעיל ביישוב, הגשת תוכנית עבודה שנתית חתומה, אישורה על ידי מנהל בטיחות אזורי מטעם הרשות הלאומית וניצול תקציבי שנה קודמת".

בדצמבר 2010 פרסמה הרלב"ד "אוגדן מנהל מטה הבטיחות ברשות המקומית" (להלן - נוהל מטה בטיחות). על פי נוהל זה, כל רשות מקומית (ובכלל זה מועצה מקומית ומועצה אזורית, שבהן אין חובה למנות ועדה לבטיחות בדרכים) תמנה מטה בטיחות בדרכים (להלן גם - המטה). במטה יכהנו יו"ר הממונה על ידי ראש הרשות, מנהל האזור מטעם הרלב"ד, מנהל מטה, נציג לשכת התנועה של המשטרה, נציגים ממשרד החינוך וממערכת החינוך המקומית ונציגי הגופים המתנדבים. למטה יצורפו חברים קבועים וכן נציגים ממחלקות ההנדסה הפיקוח והאכיפה, קצין הבטיחות בתעבורה של הרשות, וגופים אחרים לפי הצורך.

ייעודו של מטה הבטיחות לפי הנוהל הוא להיות הגוף המתכנן והמבצע של תהליכי העבודה בנושא הבטיחות בדרכים, שאותם בוחנות ומאשרות הוועדה לבטיחות בדרכים והרלב"ד. על המטה לאגם תקציבים ממקורות שונים ולנהל שיתופי פעולה בין גורמים רשמיים, גורמים ממלכתיים וגורמים ציבוריים והתנדבותיים. הנוהל אף קבע תפקיד של מנהל מטה הבטיחות (ראו להלן).

נמצא כי במועצה המקומית **גיסר א-זרקא** לא מונה מטה בטיחות בדרכים אלא רק מנהל מטה בטיחות.

73 הרלב"ד, "נוהל לפעילות ותקצוב מטות בטיחות ברשויות המקומיות", 2010.



הרלב"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במועצה מקומית ג'יסר א-זרקא התקיימה ישיבת מטה בטיחות בדרכים בספטמבר 2018, אך בשנת 2019 המטה לא התכנס ובשל כך העבירה הרלב"ד לראש המועצה מכתב ובו בקשה לקיים ישיבה של מטה הבטיחות בדרכים.

כאמור לעיל, בתחילת פברואר 2020 מינתה המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא ועדה לבטיחות בדרכים, ובישיבתה נכחו גם הגורמים הרלוונטיים למטה הבטיחות בדרכים.

מתוכניות העבודה שהכינו נציגי הרלב"ד לרשויות המקומיות כפר קאסם, קלנסווה, ג'ת ותל שבע עולה כי מונה בהן מטה בטיחות בדרכים, אולם לא נמצאו בהן פרוטוקולים או מסמכים אחרים המעידים שמטה זה התכנס או היה פעיל. מנהלי מטות הבטיחות ברשויות מקומיות אלו מסרו למשרד מבקר המדינה שהם מחליטים בסיוע נציגי רלב"ד על הפעילויות שיבצעו ברשות המקומית מתקציב הרלב"ד.

למטה בטיחות בדרכים תפקיד חשוב בקידום נושא הבטיחות בדרכים ברשות המקומית, ולפיכך לא די במינוי המטה אלא על הרשות המקומית והרלב"ד לדאוג לכך שהוא יתכנס ויבצע את תפקידו, ועליהן לעקוב אחר יישום החלטותיו. הדבר מקבל משנה תוקף במועצות המקומיות שנבדקו שבהן אין ועדה לבטיחות בדרכים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרלב"ד כי במהלך השנה האחרונה פנה מנהל הבטיחות האזורי למנהל המטה לבטיחות בדרכים בעיריית קלנסווה במטרה לקיים את ישיבות מטה הבטיחות בדרכים, אך ניסיונותיו לכנס את כל הנוגעים בדבר העלו חרס. בישיבה היחידה שהתקיימה נמסרה למ"מ ראש העיר תוכנית התמרוז החדשה שמימנה הרלב"ד, תוך הדגשת חשיבות יישומה בעיר. עוד מסרה הרלב"ד כי בשנת 2019 מונתה מנהלת מטה בטיחות בדרכים חדשה בעיריית כפר קאסם, לאחר שהתפקיד לא אויש במשך יותר משישה חודשים.

מנהל מטה בטיחות בדרכים

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 74/2002 (להלן - חוזר המנכ"ל), על הרשויות המקומיות להעסיק מנהל מטה בטיחות בדרכים. תפקידו וסמכויותיו של המכהן בתפקיד זה הם: להשתתף בישיבות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, לרכז את כל נושא הבטיחות בדרכים בעיר, להוציא לפועל את החלטות ועדת הבטיחות, לדאוג לכך שתקציבים שהועברו למוסדות חינוך כדי לחנך לבטיחות בדרכים אכן משמשים לייעודם, לסייר בעיר, לפקח ולאתר מפגעי בטיחות ולהביא את ממצאיו

לפני הגורמים המוסמכים, לבדוק תשתיות על פי הצרכים המשתנים, לרכז את פעולות המתנדבים בנושאי הבטיחות בדרכים - את הפעילות המיוחדת עם תנועות הנוער, משמרות זה"ב, נהגים מקצועיים צעירים, הורים לנהגים צעירים וכדומה; ולחנך קבוצות שונות באוכלוסייה - קשישים, ילדים וכיוצא בזה - לנושא הבטיחות בדרכים, לרבות ריכוז הפעולות במתנ"ס, בחינוך הבלתי פורמלי וכן הלאה.

בחוזה המנכ"ל נקבע היקף המשרה ודרגתה: בעיריות שבהן יותר מ-100,000 תושבים תוקצה לכך משרה מלאה בדרגה של מנהל מחלקה; בעיריות שבהן 20,000 - 100,000 תושבים - חצי משרה בדרגה של רכז בטיחות; ובעיריות קטנות יותר, במועצות מקומיות ומועצות אזוריות - רבע משרה בדרגה של רכז בטיחות.

על פי קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים (להלן - קובץ העיסוקים) שמפרסם האגף לבקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, תחומי אחריותו של מנהל מטה בטיחות בדרכים הם תכנון תוכנית עבודה לרשות המקומית, הוצאה לפועל של תוכנית העבודה והגברת המודעות הקהילתית בנושא הבטיחות בדרכים. בקובץ העיסוקים פורטו הביצועים והמשימות העיקריים הנגזרים מתחומי האחריות, לרבות איסוף וניתוח נתונים על אודות תאונות הדרכים ומגמותיהן באזור אחריותו. מנהל מטה הבטיחות בדרכים כפוף מינהלית לראש הרשות המקומית, ומקצועית לרלב"ד.

על פי קובץ העיסוקים, מנהל מטה הבטיחות בדרכים מחויב לעבור הכשרה מקצועית של קורס מנהלי בטיחות ברשויות מקומיות, לא יאוחר משלוש שנים מתחילת מינויו; המשך מילוי התפקיד בשנה הרביעית ואילך יתאפשר רק אם הוסמך במסגרת הכשרה זו.

בנובמבר 2019 הועסק בכל הרשויות המקומיות הערביות מנהל מטה בטיחות בדרכים. עם זאת, נמצא כי 34 מתוך 87 (כ-39%) בעלי תפקיד זה לא עברו הכשרה של קורס מנהלי מטות בטיחות.

נמצא כי לרלב"ד אין נתונים לגבי מועד מינוים של מנהלי מטות הבטיחות ברשויות המקומיות, ולפיכך אין ביכולתה לדעת מי מהם ממלא את תפקידו יותר משלוש שנים אף שלא הוכשר לכך. ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי מנהל מטה הבטיחות בעיריית קלנסווה לא עבר את ההכשרה אף שהוא מועסק בתפקיד זה משנת 2008; מנהלת מטה הבטיחות בעיריית כפר קאסם מאיישת תפקיד זה מתחילת יוני 2019 וטרם עברה את ההכשרה; שאר מנהלי מטות הבטיחות עברו את ההכשרה.



על עיריית קלנסווה לדאוג שמנהל מטה הבטיחות יעבור את ההכשרה הנדרשת.

על הרלב"ד לדרוש מכל הרשויות המקומיות שידווחו לה על מועד מינוי מנהל מטה הבטיחות, וכן לבצע מעקב ולהשלים את הנתונים החסרים על מנהלי מטות הבטיחות ברשויות המקומיות. על משרד הפנים לוודא כי כל מנהלי הבטיחות יעברו את ההכשרה הנדרשת לתפקיד בתוך שלוש שנים ממינוים.

הרלב"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לעיתים קרובות מנהלי מטות בטיחות בדרכים אינם משלימים שלוש שנים בתפקיד ולכן לא נדרשים לעבור את ההדרכה הנדרשת. עוד מסרה הרלב"ד כי ככל הידוע לה משרד הפנים אינו מנהל מעקב ואינו אוכף את קיום ההנחיה שלו הקובעת כאמור שמנהל מטה בטיחות בדרכים יחויב לסיים בהצלחה קורס למנהלי מטות בטיחות ברשויות מקומיות לא יאוחר משלוש שנים מתחילת מינויו, וכי המשך מילוי התפקיד בשנה הרביעית ואילך יתאפשר רק אם הוסמך במסגרת הכשרה זו. לכן, לפי הרלב"ד, הרשויות המקומיות אינן מעודדות, ובמקרה החמור יותר אינן מאשרות השתתפות מנהלי מטות בקורס.

מנהלי מטות הבטיחות ברשויות המקומיות שנבדקו הם עובדי הרשות המקומית, הממלאים תפקידים נוספים ברשות: מנהלת מטה הבטיחות בעיריית כפר קאסם עובדת ביחידה לקידום נוער כרכזת התנהגויות סיכון בחצי משרה, וכמנהלת מטה הבטיחות בחצי משרה. נוסף על כך היא מנהלת את תחום התחבורה הציבורית בזמן חירום; בעיריית קלנסווה התפקיד מאויש על ידי האחראי לרישוי עסקים בעירייה; במועצה מקומית ג'ית מהנדס המועצה מילא תפקיד זה שנים רבות, ובשנת 2019 מונתה לתפקיד מזכירת המהנדס; ובמועצה המקומית תל שבע מנהל מטה הבטיחות בדרכים אחראי גם להסעות תלמידים לבתי הספר ולתחום גיוס הכספים.

מבירור שערך משרד מבקר המדינה במשרד הפנים עולה שמשרד הפנים והרלב"ד דנו באפשרות לעדכן את הגדרת המשרה בקובץ העיסוקים ובחנו את סוגיית היקף המשרה, אך עד למועד סיום הביקורת, נובמבר 2019, לא הוחלט על שינוי כלשהו.



נוכח העובדה שבמקרים שנבדקו נשאו בתפקיד מנהל מטה הבטיחות בדרכים עובדים המשמשים בתפקיד נוסף, ולאור חשיבות הנושא, על ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו למנות לתפקיד מנהל המטה עובד שיש באפשרותו למלא את התפקיד, בהתאם להיקף המשרה שנקבעה לו, באופן מקצועי ומלא; על משרד הפנים וראשי הרשויות לבחון דרכים לחיזוק מעמדו של מנהל מטה הבטיחות ברשות המקומית, ולשלב בפעילות הרשות המקומית ובישיבות של ועדות המועצה הרלוונטיות.

משרד הפנים ציין במהלך הביקורת כי אין בסמכותו לכפות על רשות מקומית כזו או אחרת היקף משרה נדרש לתפקיד כלשהו, אלא אם הוא נקבע בחוק, ובפרט אם המשרה אינה ממומנת על ידי גוף מתקצב. לעניין עדכון הגדרת המשרה של מנהל מטה הבטיחות, משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי עדכון קובץ תיאורי התפקיד נמצא בתהליך גיבוש מקצועי משותף לו ולרלב"ד. לאחר קבלת התייחסות הרלב"ד להערות משרד הפנים לקובץ והטעמתן בטקסט, הקובץ יועלה לאתר משרד הפנים.

הרלב"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "אכן, ישנו צורך מידי לפעול להעלאת התקנים של מנהלי מטות בטיחות ברשויות המקומיות, בשיתוף משרד הפנים, משרד התחבורה ומרכז השלטון המקומי".

המועצה המקומיות ג'יסר א-זרקא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא נמצאת בתוכנית הבראה, וכי העסקת מנהל מטה לבטיחות בהיקף של רבע משרה "לא ישימה".

תוכנית עבודה שנתית

על פי נוהל מטה בטיחות, בסוף כל שנה יכין מטה הבטיחות בדרכים תוכנית עבודה שנתית בהנחיית הרכז האזורי של הרלב"ד. את התוכנית יאשרו המטה וחשב או גזבר הרשות המקומית. תוכנית עבודה שנתית היא כאמור תנאי לדרישת תקציב מהרלב"ד.

תוכנית עבודה שנתית היא יסוד והכוונה לפעילות במשך השנה כולה, והיא חשובה לקביעת סדרי עדיפויות בנושא הטיפול בבטיחות בדרכים ולמתן מענה לצרכים בהתאם לתקציב הנתון.

הרלב"ד העבירה לרשויות המקומיות מסמך המסביר בפירוט כיצד להכין את תוכנית העבודה השנתית. בין הנושאים שיש לכלול בה: הרכב מטה הבטיחות; סקירה ונתונים על הרשות, על תאונות דרכים עם נפגעים ועל מוקדי סיכון בתחום הרשות המקומית; ופירוט פעילויות, לרבות לוחות זמנים ומשאבים.



נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו בעצמן תוכניות עבודה שנתיות בתחום הבטיחות בדרכים, אולם הרפונטים של הרלב"ד הכינו אותן עבורן. בתוכניות עבודה אלה מוצגים נתוני התאונות והנפגעים ביישוב, והן אמורות להיות כלי עבודה חשוב בתכנון הפעילות למניעת תאונות ונפגעים ביישוב. עם זאת אין בהן נתונים על מיקום התאונות.

על הרשויות המקומיות שנבדקו להיות מעורבות בהכנת תוכנית עבודה שנתית בתחום הבטיחות בדרכים, שתכלול נתונים על מיקום התאונות שאירעו בתחומיהן, ולהוביל פעולות ותהליכים למניעת תאונות ונפגעים, המבוססים על ניתוח נתוני תאונות הדרכים ביישוב.

מידע על מוקדי תאונות

כאמור, על פי פקודת העיריות, תפקיד הוועדה לבטיחות בדרכים שברשות המקומית הוא "ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לבטיחות בדרכים". בנוהל מטה בטיחות פורטו תחומי הפעילות של הוועדה לבטיחות בדרכים. בין היתר: איתור בעיות בטיחות ביישוב; איסוף וניתוח נתונים סטטיסטיים המתייחסים להיקף התאונות ואפיון; העברת המלצות לשיפורים פיזיים תעבורתיים לדיון בוועדת תחבורה⁷⁵. כדי לאתר מוקדי בעיות בטיחות ולאפיינם, עליה לקבל נתונים כאלה מהמשרה⁷⁶.

על פי נוהל מטה בטיחות, על מנהל מטה הבטיחות בדרכים לאסוף ולנתח נתונים על תאונות דרכים ומגמותיהן באופן שוטף, לצורך זיהוי וטיפול במוקדי הסיכון וכבסיס לבניית תוכנית העבודה השנתית.

נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא דרשו מהמשרה נתונים על מוקדי התאונות, וממילא לא קיבלו נתונים על התאונות שקרו בתחומיהן באופן שוטף. מנהלת מטה הבטיחות במועצה מקומית ג'ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי המשרה אינה מעדכנת אותה על תאונות שקרו ביישוב, והנתונים שנמצאו בידיה על תאונות הדרכים בשנת 2018 נמסרו למועצה מהרלב"ד. עוד מסרה מנהלת מטה הבטיחות

75 על פי נוהל מטה בטיחות, בפרק "ועדות נוספות", רשאת הרשות המקומית למנות ועדת תחבורה המייצגת וממליצה בכל ענייני התחבורה של הרשות המקומית. אין לוועדה סמכות ביצוע, והחלטותיה טעונות אישור מליאת המועצה או רשות התמרון.

76 נוהל מטה בטיחות, בפרק "שיתוף פעולה עם משטרת ישראל".



כי ברוב המקרים אין לרשות המקומית מידע על מיקום התאונות שהתרחשו בתוך היישוב, ולכן אין ביכולתה לנתח את הנתונים לצורך זיהוי מוקדי הסיכון וטיפול בהם⁷⁷.

הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניהלו רישום של מידע על פרטי תאונות הדרכים בתחומי השיפוט שלהן. ללא מידע על מיקומן של התאונות הרשויות אינן יכולות לתת דעתן לשאלה אם תנאי הסביבה גרמו או תרמו לתאונות. הרשויות לא דנו בדרכים ובפתרונות הבטיחותיים האפשריים למניעת תאונות במקומות אלו בעתיד, וממילא לא בחרו את החלופה המועדפת.

מנהלי מטות הבטיחות ברשויות המקומיות שנבדקו מסרו למשרד מבקר המדינה כי לא תמיד יש בידי המשטרה נתונים על מיקום התאונות, כיוון שלא תמיד בוחן משטרה מגיע למקום התרחשותן, ולמשטרה מדווח עליהן בדיעבד ולא בזמן אמת. במקרים רבים אין ברשויות אלה כתובות ושילוט ולכן הדיווח של המעורבים בתאונות אינו מדויק.

השוואה בין נתוני המשטרה על התאונות שהתרחשו ברשויות המקומיות שנבדקו בשנים 2015 - 2017 לבין הנתונים המצוינים בתוכניות העבודה השנתיות של רשויות אלו (שמקורם בנתוני הרלב"ד) העלתה שהנתונים אינם זהים: לפי נתוני המשטרה התרחשו בשנים 2015 - 2017⁷⁸ 155 תאונות ברשויות המקומיות שנבדקו, ואילו לפי תוכניות העבודה התרחשו בתקופה זו רק 137 תאונות. כלומר לרשויות המקומיות שנבדקו לא היה מידע על 18 תאונות דרכים שאירעו בתחומי השיפוט שלהן בתקופה האמורה.

עוד עולה כי בידי המשטרה אין נתונים על מיקומן המדויק של רוב תאונות הדרכים שהתרחשו ברשויות המקומיות שנבדקו בשנים 2015 - 2018: מתוך 192 תאונות דרכים, רק לגבי 13 תאונות (7%) יש כתובת מדויקת, ולגבי 11 תאונות (6%) ידוע רק שם הרחוב.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2019 כי הנתונים לגבי הכתובת שבה התרחשה תאונת הדרכים מוזנים למערכת התפעולית באמצעים אלה:

77 גם ברשות היהודית שנבדקה מנהל המטה אינו מקבל דיווח שוטף מהמשטרה על תאונות דרכים המתרחשות ביישוב. רק כאשר מתרחשת תאונה קטלנית מתקבל דיווח, יוצאים לשטח ונרשם תסקיר. אם תאונה גורמת נזק לתשתיות, מיידעים את מנהל מטה הבטיחות - מנהל מטה הבטיחות והרפרנט של הרלב"ד יוצאים לשטח, בודקים ומצלמים. מנהל מטה הבטיחות מקבל דיווח מהרלב"ד על מיקום התאונות.

78 הנתונים בתוכניות העבודה השנתיות של הרשויות המקומיות כללו נתונים על תאונות הדרכים שהתרחשו בתחומיהן עד אוקטובר 2018 בלבד, ולכן השוואה אינה כוללת את שנת 2018.



1. כאשר בוחן מגיע בזמן אמת למקום תאונה הוא משתמש במערכת ניווט ייחודית - "איכון מקום תאונה"⁷⁹ - שממנה מתקבל המיקום המדויק של התאונה (קואורדינטות) על גבי המפה.
 2. בתאונות שאליהן לא הגיע בוחן מזינים את מיקומן על סמך עדויות המעורבים. בערים שבהן יש לכל הרחובות והבניינים שמות ומספרים קל יותר לקבל מהמעורבים כתובת מדויקת. לעיתים מתקבלים נתונים חלקיים או אמירות כלליות לגבי המיקום, בפרט ביישובים ערביים.
 3. המערכת מאפשרת הזנת כתובות גם במקרים של צמתים, כיכרות, כניסות ויציאות ליישוב וכדומה.
- עוד מסרה המשטרה כי לאחר הזנת הנתונים מערכות המידע משלימות את המידע - קואורדינטות הופכות לכתובת ולהפך - ונתונים אלו מועברים לרלב"ד. אך לפעמים הנתונים המוזנים אינם מתורגמים לכתובת מדויקת (במקרים אלו הקואורדינטות המתקבלות הן מרכז רחוב או מרכז יישוב): כאשר ביישוב אין כתובות מדויקות, או כשהתאונות מתרחשות בשטח (יערות, שדות) או ליד שטחים ציבוריים משני צידי הדרך (גינות ופארקים).
- מחובתה של הרשות המקומית לקרוא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסמטאות והככרות בתחומה, ולדאוג לקביעתם במקומות בולטים ולסימון הבניינים במקומות אלה במספרים⁸⁰.

79 המשטרה ציינה כי מערכת "איכון מקום תאונה" נכנסה לשימוש שוטף ללא תקלות" בשנת 2017.

80 סעיף 235(4)(א) לפקודת העיריות; סעיף 1א24 לצו המועצות המקומיות [נוסח חדש].

נתוני תאונות הדרכים שאירעו ברשויות המקומיות שנבדקו מצביעים על כך שלצורך קבלת מידע מדויק על מיקום התאונה ועל הסיבות לה יש חשיבות רבה לנוכחות בוחן במקום התאונה ולהפעלת מערכת הניווט "איכון מקום תאונה". נתונים אלו חשובים לצורך טיפול הרשויות המקומיות במוקדי הסיכון לתאונות דרכים.

כדי שיהיה אפשר לציין מיקום מדויק של תאונות דרכים בתחומן, על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול להסדרת הכתובות והשילוט בתחומי השיפוט שלהן.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לקבלת נתונים מהמשטרה באופן שוטף על אודות התאונות הקורות בתחומיהן. עוד מומלץ לרשויות לנהל קובץ מידע על מוקדי התאונות, הכולל ניתוח של הסיבות להן, כבסיס לעבודות תחזוקה ולהקמת אמצעי בטיחות; מוצע לכלול בקבצים אלו מידע על האמצעים שהרשויות נקטו למניעת הישנותן של התאונות, והערכה על מידת האפקטיביות של האמצעים האלה.

המועצה המקומית ג'סר א-זרקא מסרה בתשובתה כי היא סיימה פרויקט מתן שמות לרחובות. נציג המשטרה בוועדה לבטיחות בדרכים של המועצה יבדוק מול הגורמים הרלוונטיים במשטרה את נושא העברת המידע למועצה על תאונות דרכים בשטחה.



טיפול הרשויות המקומיות בתשתיות בתחום הבטיחות בדרכים ובמפגעים בדרכים

תוכנית אב לתחבורה

על פי הנחיות משרד התחבורה⁸¹, תוכנית אב לתחבורה (להלן - תוכנית אב) היא כלי חשוב לתכנון מערכת התחבורה בתחומי הרשות המקומית, הן לטווחים הקצר והבינוני והן לטווח הארוך; היא מקיפה ומתייחסת לכלל מערכת התחבורה, וצריכה להתייחס גם לפיתוח אמצעי תחבורה לא מנועיים - להתחשב בהולכי רגל וברוכבי אופניים ולספק את צורכיהם התחבורתיים והבטיחותיים. לתוכנית אב לתחבורה אין אומנם תוקף חוקי, אך לתפיסת משרד התחבורה התכנון התחבורתי צריך להיות מבוסס הן על תוכניות המתאר⁸² המתייחסות למיקום הפיזי של התשתיות, והן על תוכניות אב לתחבורה, המתייחסות לשאלות של תכנון התפעול והניהול של מערכת התחבורה.

מטבעה, תוכנית האב מתמקדת בפן העקרוני והתיאורטי, ומטרתה "לקבוע את כיווני הפיתוח התחבורתי לטווח הארוך ואת הפרויקטים הנגזרים לקידום וביצוע בטווחי הביניים ואף בטווח הקצר"⁸³.

נמצא כי לרשויות המקומיות שנבדקו אין תוכנית אב כזאת. תוכניות התחבורה הספציפיות של הרשויות הנ"ל נקבעות בעת הכנת תוכניות המתאר המקומיות הנקודתיות, המאושרות מפעם לפעם, ואלה מתייחסות רק לעניינים ספציפיים ולשטחים מוגבלים וקטנים. מכאן שהתייחסותן לנושא אינה מקיפה וכוללת, והן אינן כוללות את כל מרחב התכנון של הרשות המקומית. יש לציין שגם בדוח הקודם הוער לעיריות כפר קאסם וקלנסווה כי עליהן להכין תוכנית אב לתחבורה.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לקדם הכנת תוכנית אב לתחבורה, שכן היא כלי תכנוני חשוב שיספק להן מבט מקיף וכולל על צורכיהן התחבורתיים והבטיחותיים, וממנה יוכלו לגזור תוכניות עבודה שנתיות⁸⁴.

81 מפרטים להכנת תוכניות אב לתחבורה ברשויות המקומיות וקריטריונים להערכתן - קובץ הנחיות משרד התחבורה לרשויות המקומיות - אוקטובר 2003.

82 לתוכניות המתאר תוקף מחייב מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

83 פרק 3.1 למפרטים להכנת תוכניות אב לתחבורה ברשויות המקומיות וקריטריונים להערכתן - קובץ הנחיות משרד התחבורה לרשויות המקומיות - אוקטובר 2003.

84 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (2011), "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן", עמ' 369, 388.



המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשיבת הוועדה לבטיחות בדרכים שהתקיימה בפברואר 2020 הציג ראש המועצה בפני חברי הוועדה את תוכנית האב לתחבורה שתוכננה ונמצאת בטיפול לקראת אישור.

תשתיות הבטיחות בדרכים ותחזוקתן

דיני הרשויות המקומיות קובעים את חובתה וסמכותה של הרשות המקומית לפתח, לסלול ולתחזק את הדרכים הציבוריות - כבישים ומדרכות - שבתחום שיפוטה⁸⁵. בפסיקה נקבע כי על רשות מקומית לדאוג לתקינות מערכת הכבישים והמדרכות שבתחום שיפוטה⁸⁶.

תקצוב פרויקטים תחבורתיים ברשויות המקומיות

תקציב משרד התחבורה הוא אחד המקורות האפשריים למימון הפרויקטים התחבורתיים שהרשות המקומית מבצעת⁸⁷. שיעור ההשתתפות של משרד התחבורה במימון פרויקטים ברשויות המקומיות הוא בין 70% ל-100%, והגורם המרכזי בקביעתו הוא המצב החברתי-כלכלי של הרשות. בשנת 2018 מימן משרד התחבורה הקמת תשתיות תחבורה בחברה הערבית בסכום של כ-270 מיליון ש"ח⁸⁸.

נוהל פנימי של משרד התחבורה ממרץ 2018 - "נוהל תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים במגזרי המעוטים" (להלן - נוהל משרד התחבורה) - קובע את סוגי הפרויקטים שאותם מתכנן ו/או מבצע משרד התחבורה באמצעות חברות מנהלות ברשויות מקומיות; קריטריונים נדרשים בהתאם לסוגי הפרויקטים; אופן בקרת עלויות; ואופן תיעודו הפרויקטים והרשויות המקומיות. כמו כן, הנוהל מסדיר את חלוקת התקציב.

משרד התחבורה מקצה תקציבים לרשויות המקומיות בישראל על פי "צבר תכנוני", המגדיר סדר עדיפות לביצוע פרויקטים תחבורתיים בכל יישוב: המשרד מקיים דיון עם כל רשות מקומית לבחירת פרויקטים תחבורתיים שהם בעדיפות הגבוהה ביותר מבחינתה.

85 פקודת העיריות; צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

86 ע"א 544/10 פלוגית נ' עריית כפר קאסם, סעיף י"ט לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם במאגר ממוחשב, 12.3.2013).

87 "שותפים לדרך" - נוהל העבודה של משרד התחבורה עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח תשתיות", דצמבר 2013.

88 כל פרויקט פיתוח שמבצע משרד התחבורה כולל את המרכיבים האלה: ניקוז; מבנה כביש; מדרכות; תאורה; תמרורים, פסי האטה, מעקות בטיחות; קיר תומך בהתאם לצורך ועל פי התכנון.

על פי נוהל משרד התחבורה, במקרה שיהא צורך להתכנס למגבלת התקציב ייעשה תיעודף של הרשויות המקומיות ושל הפרויקטים⁸⁹ בהתאם למדרג הבא:



1. בשלב הראשון יתועדפו פרויקטים המופיעים בהחלטות ממשלה (פרויקטים ספציפיים בלבד, במקרים שמדובר בהחלטה כללית היא תכלול בסעיף טבלת הצדק). בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה העוסקות בפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית, ובייחוד באמצעות השקעות בתשתיות תחבורה ופיתוח של התחבורה הציבורית (להלן - תח"צ), לצורך צמיחה כלכלית של המשק וככלי לצמצום הפערים החברתיים. להלן דוגמאות:

א. החלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית הלא-יהודיים בשנים 2016-2020". הממשלה החליטה, בין היתר, לקדם את תשתית התחבורה, תשתית התח"צ, שירותי התח"צ והנגשת המידע וההסברה בנושא בטיחות בדרכים בחברה הערבית. על פי ההחלטה, ההשקעה בתשתיות כבישים עירוניים ביישובים הלא-יהודיים לשנת 2016 תוקצה ב-45% מסך ההשקעה השנתית בכבישים עירוניים בכל הארץ, ובשנים הבאות נקבע השיעור ל-40%. בנושא ההסברה לבטיחות בדרכים נקבע ששיעור ההקצאה לאוכלוסייה הערבית לא יפחת משיעורם באוכלוסייה הכללית.

ב. החלטת ממשלה 959 מיוני 2016, "תכנית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016 - 2020": הממשלה החליטה לבצע את פעולות הפיתוח בהתאם לתוכנית שהוגשה למשרד ראש הממשלה, וכן לנקוט פעולות נוספות לשיפור תשתיות התחבורה. היקף התוכנית עמד על 175 מיליון ש"ח, בפריסה על פני חמש שנים.

89 בחינת בקשות הרשויות המקומיות לביצוע פרויקטים חברתיים נעשית על פי חלוקה לסוגי פרויקטים: פרויקט תחבורה ציבורית; פרויקט בטיחות; פרויקט פיתוח.

- ג. החלטת ממשלה 1480 מיוני 2016, "תכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואיים בצפון לשנים 2016 - 2020". החלטה זו מנחה את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לפעול לפיתוח ולשדרוג התשתיות התחבורתיות ביישובי התוכנית, ובכלל זה הסדרת צמתים, מעגלי תנועה, ותאורה ופיתוח תשתיות תומכות תחבורה ציבורית. היקף התוכנית עמד על תקציב מרבי של 120 מיליון ש"ח, בפריסה על פני חמש השנים 2016-2020 (24 מיליון ש"ח לשנה), מתוכם 20 מיליון ש"ח ממקורות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, וסך של עד 100 מיליון ש"ח מתוך סעיף תשתיות ונגישות לתחבורה (סעיף 2) בהחלטת ממשלה 922.
- ד. החלטת ממשלה 2397 מפברואר 2017, "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021". על פי החלטה זו, משרד התחבורה אמור לגבש תוכנית לפיתוח תשתיות תחבורתיות ליישובי הבדואים בנגב, תוך שימת דגש על כבישי גישה לצירים ראשיים, כבישים ראשיים פנים-יישוביים ותחבורה ציבורית. במסגרת התוכנית בתחום תשתיות הכבישים התקציב לאוכלוסייה הבדואית בנגב יוקצה מהתקציב המוקצה בהחלטה 922 למשך תוכנית החומש, בהתאם לחלקם היחסי. נוסף על כך יוקצו 50 מיליון שקלים תוספתיים על ידי משרד האוצר למשך תוכנית החומש.
2. בשלב השני ניתנת עדיפות לתשתיות התורמות לתחבורה ציבורית.
3. בשלב השלישי ניתנת עדיפות ל"פרויקטים ממשיכים". "פרויקט ממשיך" הוא פרויקט שהוגדר מלכתחילה כפרויקט רב-שלבי, כלומר פרויקט שביצועו מחולק לשלבים, ולכל שלב ערך תחבורתי בפני עצמו.
4. בשלב הרביעי מנותחים נתונים רלוונטיים לפי "טבלת הצדק" - הסכום שהמשרד השקיע בפרויקטים בתחום התחבורה ברשות המקומית בעשר השנים האחרונות, מחולק בגודל האוכלוסייה. בשנת 2018 נבנתה מתודולוגיה מעודכנת יותר באגף התכנון במשרד התחבורה, שלפיה ייבדק מצב התשתיות הקיים ברשות ולא רק כמה הושקע בה בעשר השנים האחרונות, וכן יובא בחשבון גם גודל האוכלוסייה הנהנית מהפרויקט.

לוח 5: סכומי ההשקעה בפרויקטים שתקצב משרד התחבורה ברשויות שנבדקו, 2016 - 2018 (בש"ח)

2018	2017	2016	הפרויקט	היישוב
329,772			הרחבת מסלול תח"צ	כפר קאסם
	7,140,026	7,400,674	כביש סלאמה מחבר סאפי	קלנסווה
507,288			תכנון כביש 4,81 שלב ב'	גי'סר א-זרקא
190,130		17,696,072	כביש כניסה ראשי וכביש ראשי שלב א'	ג'ת
		977,566	כיכר בית עלמין	תל שבע

המקור: משרד התחבורה.

במהלך הביקורת, בחודשים אוגוסט - נובמבר 2019, צוות הביקורת סייר בתחומי חמש הרשויות המקומיות שבהן נעשתה הביקורת, ובדק את תשתיות התחבורה: כבישים ומדרכות, תמרורים, מעברי חציה, התקני מיתון תנועה (מעגלי תנועה, פסי האטה). ממצאי הבדיקה מפורטים להלן.

סלילת כבישים ומדרכות

פקודת העיריות קובעת כי "מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה". גם בפקודת המועצות המקומיות נקבעה סמכות להתקין חוקי עזר. מכוח חוק עזר הרשות המקומית יכולה להטיל על תושביה היטל לכיסוי הוצאות סלילת כבישים ומדרכות (להלן - היטל סלילת רחובות)⁹⁰.

1. עיריית **כפר קאסם** התקינה חוק עזר לכפר קאסם (סלילת רחובות), התשע"ב-2012⁹¹. על פי חוק העזר אפשר להטיל היטל סלילת רחובות במקרים אלה: תחילת סלילת רחוב גובל בנכס, אישור בקשה להיתר בנייה ובנייה חורגת - וכל זאת בתנאים שצוינו באותם סעיפים פרטניים. כמו כן חוק העזר מאפשר הטלת חיובים מכוח חוק העזר הקודם שהסמיך את העירייה להטילם.

עיריית **כפר קאסם** גבתה היטל סלילת רחובות כתנאי לקבלת היתר בנייה: בשנים 2017 ו-2018 ובמחצית הראשונה של 2019 גבתה העירייה היטל בסך של כ-660 אלף ש"ח, כ-674 אלף ש"ח וכ-207 אלף ש"ח, בהתאמה.

90 מאחר שברשות היהודית שנבדקה האדמות הן אדמות מינהל, רשות מקרקעי ישראל גובה היטלי פיתוח ומפתחת את התשתיות - אין ברשות המקומית כבישים ומדרכות לא סלולים, וכל הרחובות מוארים.

91 החוק ביטל את חוק עזר לכפר קאסם (סלילת רחובות), התשכ"ד-1964.



בדוח הקודם העיר מבקר המדינה על כך שקטעי דרך רבים בתחום עיריית **כפר קאסם** אינם סלולים (כ-30 ק"מ מתוך כ-60 ק"מ), ועל כך שהעירייה לא גבתה דמי השתתפות בגין סלילת כבישים לפי חוק העזר שלה. על פי נתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה ממחלקת ההנדסה בעיריית **כפר קאסם**, אורך הכבישים והמדרכות הלא-סלולים במועד עריכת הביקורת הנוכחית הוא שניים עד שלושה ק"מ.

מהנדס עיריית **כפר קאסם** מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי העירייה השתמשה בכספים שנצברו בקרן לעבודות פיתוח (מגביית היטל השבחה בעת הקמת אזור התעשייה "לב הארץ") למימון סלילת כבישים. בנוגע לגביית היטל סלילת רחובות מסר המהנדס כי העירייה גובה היטל זה רק במסגרת היתרי בנייה חדשים.

יש לציין לחיוב את התקנת חוק העזר החדש על ידי העירייה ואת פעילות העירייה לגביית היטל סלילת רחובות ולחידוש כבישים. ואולם, משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריית **כפר קאסם** תקיים בדיקה ותפתח מנגנון שייעל את גביית היטל סלילת הרחובות באופן שיחול על כל החלופות הנקובות בחוק העזר שלה, ובדרך זו תשלם את סלילת כלל הכבישים ברשות.

2. עיריית **קלנסווה** ומועצות מקומיות **ג'סר א-זרקא** וג'ת התקינו חוקי עזר המסדירים את נושא סלילת הרחובות בתחומן⁹². לפי חוקי העזר, הרשות המקומית רשאית לסלול כביש באופן שיקבע מהנדס שהרשות המקומית מינתה, ולגבות עבורו היטל סלילה (במועצות מקומיות **ג'סר א-זרקא** וג'ת) או דמי השתתפות (בעיריית **קלנסווה**).

קטעי דרך רבים בתחומן של עיריית **קלנסווה** ומועצות מקומיות **ג'סר א-זרקא** וג'ת אינם סלולים, ובשנים האחרונות לא סללו רשויות מקומיות אלו כבישים בתחומן בעצמן. לפי הערכות מחלקת ההנדסה של עיריית **קלנסווה**, בשנת 2019 היו בתחומה כ-14.6 ק"מ כבישים ומדרכות לא סלולים (מתוך 43.7 ק"מ); למחלקת ההנדסה של המועצה המקומית **ג'סר א-זרקא** אין הערכה לגבי אורך הכבישים והמדרכות הלא-סלולים בתחומה; לפי הערכות מחלקת ההנדסה של המועצה המקומית **ג'ת**, בשנת 2019 היו בתחומה כ-10 ק"מ כבישים ומדרכות לא סלולים (מתוך 30 ק"מ).

92 חוק עזר לקלנסווה (סלילת רחובות), התשל"א-1971; חוק עזר לג'סר א-זרקא (סלילת רחובות), התשע"ה-2015 (החוק ביטל את חוק עזר לג'סר אל זרקא [סלילת רחובות], התשכ"ז-1967); חוק עזר לג'ת (סלילת רחובות), התשע"ח-2017.

נמצא כי עיריית קלנסווה לא גבתה מהתושבים דמי השתתפות בסלילת רחובות בשנים 2017 - 2018⁹³; המועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא וג'ת לא גבו מהתושבים היטל סלילת רחובות בשנים 2017-2019.

יצוין כי בדוח הקודם העיר מבקר המדינה לעיריית קלנסווה שעליה לסלול את הכבישים והמדרכות שבתחומה (בתחילת שנת 2009 היו בתחומה כ-15 ק"מ כבישים לא סלולים), וכי עליה להפעיל במידת הצורך את סמכותה ולגבות מבעלי הנכסים הגובלים את הוצאות סלילת הכביש.

תמונה 1: ג'יסר א-זרקא - כביש ללא מדרכה המוביל לגן ילדים



צולם ב-2.10.19.

3. המועצה המקומית תל שבע לא התקינה חוק עזר המסדיר את נושא סלילת הרחובות בתחומה ולכן אין באפשרותה לגבות היטל סלילת רחובות. לפי הערכות מחלקת ההנדסה של המועצה, בשנת 2019 היו בתחומה כ-4.8 ק"מ כבישים ומדרכות לא סלולים (מתוך 41.9 ק"מ).

93 לא התקבלו נתונים לגבי שנת 2019.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית תל שבע כי עליה לחוקק חוק עזר שיאפשר לה לגבות היטל סלילת רחובות. על הרשויות המקומיות שנבדקו לנקוט את כל הצעדים הנדרשים לגביית היטל סלילה מבעלי מקרקעין בהתאם לחוקי העזר שלהן, ובסיועו לתקצב ולממן את עבודות הסלילה הרבות שעליהן לבצע בתחומי השיפוט שלהן.

היעדר תשתיות הכבישים ביישובים שנבדקו מחדד את הצורך במעקב של משרד הפנים אחר גביית היטל הסלילה וביצוע עבודות הסלילה ברשויות המקומיות שנבדקו. מומלץ כי משרד הפנים ומשרד התחבורה ילוו את הרשויות המקומיות בהכנת תוכניות פרטניות מבוססות מקורות תקציביים ולוח זמנים לביצוע, לשם השלמת תשתיות הכבישים ביישובים שנבדקו ובכלל היישובים בחברה הערבית שבהם קיימים פערי תשתיות רחבים.

נוכח הממצאים שהועלו בדוח זה, משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הפנים לפעול - בשיתוף גורמים מקצועיים רלוונטיים ובכללם משרד התחבורה - לגיבוש ולפרסום הנחיות ונהלים לגבי אופן פעילותן של הרשויות המקומיות בתחום התחבורה, שישמשו בסיס אחיד לרשויות המקומיות לצורך קביעת פעילותן בנושא⁹⁴. הסדרת הנושא תאפשר גם פיקוח על תקינות הדרכים העירוניות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "ייעול מערך הגבייה ושליחת חיובים לנישומים - זו חובתה של הרשות המקומית. חיקוק חוקי העזר הינו בתחום האחריות והסמכות של הרשות המקומית ואין למשרד הפנים סמכות ואחריות בכל הנוגע לאופן יישום חוקי העזר והאכיפה על פיהם".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים - בהיותו גורם המפקח על הרשויות המקומיות, וכמאסדר בעניינים הנוגעים לפעולות מסוימות של הרשויות המקומיות - ינחה את הרשויות המקומיות לפעול לחקיקת חוקי עזר שיאפשרו להן לגבות היטל סלילת רחובות - בפרט בקרב רשויות הזכות למענקי איזון; במסגרת המערכת של ביקורת חשבונות ודוחות ביקורת מפורטים שמקיים משרד הפנים ברשויות המקומיות מומלץ לבצע מעקב אחר גביית ההיטלים מכוח חוקי העזר.

94 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (2012), "תחזוקת דרכים ציבוריות בידי רשויות מקומיות", עמ' 202.



הסדרי תנועה

תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), קובעות כי "רשות תמרור מקומית"⁹⁵ תהיה אחראית להצבתו, התקנתו, הפעלתו, סימונו, רישומו ואחזקתו של כל הסדר תנועה שבתחומה". הן קובעות גם כי הסדר תנועה הוא "תמרור וכל סימן או אות, או התקן בנוי, סלול או מוצב כדין בדרך או מופעל בה, לרבות כל עצם אחר המוצב בתחום הדרך, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך".

רישום של הסדרי התנועה

הרשויות המקומיות שנבדקו הן רשות תמרור מקומית לתחומן ולכן עליהן מוטלת האחריות לרישומן של כל הסדר תנועה בתחומן, לרבות תמרורים. הרישום צריך לכלול פרטים הנוגעים למועד ההחלטה על הסדר התנועה ולמועד הצבתו או ביצועו בפועל. הרישום מסייע לרשות המקומית, בין היתר, לעקוב אחר התקנת התמרורים, והוא נחוץ גם בדיונים משפטיים שעניינם תאונות דרכים או עבירות תנועה הנעברות בתחום היישוב - לשם הוכחת חוקיות התמרורים.

נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניהלו רישום של הסדרי התנועה שבתחומי השיפוט שלהן, בכלל זה של התמרורים המוצבים בהן, ולכן אי-אפשר לדעת מי החליט על ביצוע הסדרי התנועה ומתי. יצוין כי גם בדוח הקודם הוער לעיריות כפר קאסם וקלנסווה על שלא ניהלו רישום של הסדרי התנועה שבתחומיהן.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לנהל רישום מפורט ומדויק של כל הסדרי התנועה שבתחומי השיפוט שלהן, ובכלל זה תמרורים, פסי האטה ומעגלי תנועה.

תוכנית תמרור יישובית

בתחילת שנת 2018 פרסמה הרלב"ד קול קורא לתמיכה ברשויות תמרור במגזרי המיעוטים, לצורך הגשת תוכנית תמרור יישובית (להלן - תוכנית התמרור). במסגרת הקול הקורא הוזמנו רשויות תמרור מקומיות במגזרי המיעוטים שאין להן תוכניות תמרור מאושרות או שאין להן תוכניות תמרור מאושרות לכל שטחן, להגיש בקשה למימון הכנתן של תוכניות כאמור מתקציב הרלב"ד. הסכום המרבי לתמיכה בהכנתן של כל תוכנית תמרור הועמד על 150,000 ש"ח. תוכניות התמרור נועדו להסדיר את התנועה וכך להגביר את הבטיחות בדרכים שבתחומי השיפוט של הרשויות.

95 כהגדרתה בתקנות התעבורה: "רשות תמרור מקומית" - מי שהמפקח על התעבורה שמונה לכל שטח המדינה מינה אותו, בהודעה ברשומות, להיות רשות תמרור מקומית לגבי התחום או המקומות שקבעה". הרשויות המקומיות שנבדקו הן רשות תמרור מקומית לתחומן.



מתוך 87 הרשויות המקומיות בחברה הערבית, 74 הגישו בקשות לקבלת התמיכה. 22 מבין הרשויות שהגישו בקשה לתמיכה הצהירו שאין להן כלל תוכניות תמרון מאושרות. יתר הרשויות הצהירו כי קיימות בידיהן תוכניות תמרון חלקיות (עבור בין 4% ל-84% משטחן). מתוך 74 הרשויות שהגישו בקשות אישרה הרלב"ד מתן תמיכה ל-36 רשויות מקומיות בסך של 5 מיליון ש"ח: סך של עד 150,000 ש"ח (לא יותר מעלות הכנת התוכניות בפועל) הוענק לכל אחת מ-22 הרשויות שאין להן כלל תוכניות תמרון מאושרות; יתרת הסכום חולקה ל-14 רשויות מקומיות לפי אחוז השטח שלגביו אין להן תוכניות תמרון מאושרות.

לגבי תוכניות התמרון של הרשויות המקומיות שנבדקו העלתה הביקורת כדלהלן:

1. תוכניות התמרון הנוכחיות לעיר **כפר קאסם** אושרו על ידי המפקח על התעבורה שבמשרד התחבורה בפברואר 2009. אף שהרלב"ד אישרה ביוני 2018 את בקשת העירייה למימון תוכנית תמרון חדשה במסגרת הקול הקורא שפורסם, עיריית **כפר קאסם** לא עמדה בלוחות הזמנים, לא הגישה תוכנית תמרון מאושרת עד המועד שנקבע, והחמיצה את האפשרות לקבל את המימון. בסוף אוקטובר 2019 אין עדיין לעיריית **כפר קאסם** תוכנית תמרון מעודכנת ומאושרת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כפר קאסם על שלא פעלה לקבל את המימון שהיה ביכולתה לקבל מהרלב"ד לקידום תוכנית תמרון חדשה, שתתרום לקידום הבטיחות בדרכים לטובת התושבים ולתועלתם.

2. למועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** אין תוכנית תמרון כלל, והיא אף לא הגישה בקשה לרלב"ד למימון הכנת תוכנית כזו במסגרת הקול הקורא.

3. מהנדס המועצה המקומית **ג'ת** מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי תוכנית התמרון הקיימת של המועצה אינה רלוונטית מאחר שאושרו חמש תוכניות מפורטות⁹⁶ ליישוב לאחר עריכת תוכנית התמרון הקודמת, ויש לערוך תוכנית תמרון חדשה. ואולם, המועצה לא הגישה בקשה לרלב"ד למימון הכנת תוכנית תמרון במסגרת הקול הקורא. מהנדס המועצה מסר למשרד מבקר המדינה באמצע יולי 2019 כי המועצה מעריכה את עלות התכנון והביצוע של תוכנית תמרון ביישוב בכמיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא וג'ת על כך שאף שאין להן תוכניות תמרון הן לא הגישו בקשה לרלב"ד למימון הכנת תוכנית תמרון מעודכנת.

96 על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.



4. לעיריית קלנסווה אושרה תוכנית תמרור ביולי 2019. רלב"ד מימנה את עלות התוכנית בסך 105,000 ש"ח במסגרת הקול קורא שפורסם. תוכנית התמרור הקודמת של העירייה אושרה בשנת 1998.

5. הרלב"ד אישרה למועצה המקומית תל שבע מימון במסגרת הקול קורא בסך 150,000 ש"ח, ורשות התמרור המרכזית⁹⁷ אישרה את תוכנית התמרור שהמועצה הכינה כנדרש ב-2019. למועצה לא הייתה תוכנית תמרור קודמת. מהנדס המועצה המקומית מסר בסוף אוגוסט 2019 למשרד מבקר המדינה כי בשלב זה לא ידוע למועצה מהו התקציב הנדרש לביצוע מלא של הסדרי התנועה שנקבעו בתוכנית התמרור.

מסוירים של צוות הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו עולה כי בצמתים ובכבישים חסרים תמרורים או שהתמרורים נשחקו (ראו להלן). מלבד למועצה מקומית ג'ת, אין לרשויות המקומיות שנבדקו הערכה של עלות הביצוע המלא של הסדרי התנועה כפי שאושרו בתוכנית התמרור, או הערכה כללית בהיעדר תוכנית תמרור.

על עיריית כפר קאסם והמועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא וג'ת לפעול לאישור תוכנית תמרור מעודכנת. על כל הרשויות המקומיות שנבדקו ליישם ללא דיחוי את הסדרי התנועה שאושרו או יאושרו בתוכנית התמרור.

תמרורים

על פי הגדרת הרלב"ד, תמרור הוא מפגע בטיחות אם הוא מוסתר על ידי צמחייה או כל גורם אחר; אם נפל, ניזוק או סובב לצד אחר; אם צבעו דהה; אם הוא תמרור ישן שאינו מחזיר אור ועוד⁹⁸.

נמצא כי בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות שנבדקו יש תמרורים שהם מפגע בטיחות כאמור לעיל, ולא טופלו על ידי הרשויות המקומיות. להלן שתי דוגמאות:

97 כהגדרתה בתקנות התעבורה: "רשות תימרור מרכזית" - המפקח על התעבורה שמונה לכל שטח המדינה או אדם שהמפקח אצל לו בהודעה ברשומות מסמכיותיו כרשות תימרור מרכזית, לכל שטח המדינה או לחלק ממנה".

98 הרלב"ד, "אוגדן מנהל מטה הבטיחות ברשות המקומית" (דצמבר 2010), עמ' 103.

תמונה 2: תל שבע - כיכר ללא תמרורים



צולם ב-25.8.19.

תמונה 3: קלנסווה - תמרור שנתלש מהעמוד וסימון מחוק של מעבר החציה



צולם ב-27.8.19.

גם בדוח הקודם צוין כי נמצאו בעיריות כפר קאסם וקלנסווה מעברי חציה רבים שצבעם דהה עד כדי כך שקשה ואף אי אפשר להבחין בהם.

לצורך שמירה על הבטיחות בדרכים ולשם מניעת פגיעה בחיי אדם, חובה על הרשויות המקומיות שנבדקו לתקן ולתחזק כנדרש את התמרורים בתחומי השיפוט שלהן.



מעברי חציה

כאמור, על פי תקנות התעבורה רשות תמרור מקומית אחראית לסימונו ולתחזוקתו של כל הסדר תנועה בתחומה. פקודת העיריות קובעת את חובת העירייה למנוע ולהסיר מכשולים ברחוב, ולנקוט אמצעי זהירות נאותים נגד תאונות בשעת בנייה או תיקון של רחובות (באחריות הרשות המקומית לתקן כל מפגע העלול לגרום למשתמשים בדרך לכשל ולפגיעה). מעבר חציה אמור להיות מקום בטוח לחציית כביש עבור משתמש הדרך. אם הסימונים שעל הכביש נמחקו וקשה לנהג לראותם, זהו מפגע בטיחותי⁹⁹.

נמצא כי בתחום הרשויות המקומיות שנבדקו קיימים מעברי חציה שצבעם דהה עד כדי כך שקשה להבחין בהם.

גם בדוח הקודם צוין כי בעיריות כפר קאסם וקלנסווה נמצאו מעברי חציה רבים שצבעם דהה עד כדי כך שקשה ואף אי-אפשר להבחין בהם.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לדאוג לכך שמעברי החציה בתחומי השיפוט שלהן יהיו במצב תקין וייראו בבירור. מעבר חציה דהוי שאינו נראה על ידי משתמשי הדרך, במיוחד בשעות החושך, מסכן את חייהם.

סימון והתקנים

משרד התחבורה מקצה בכל שנה תקציב לרשויות המקומיות עבור סימון והתקנים (תיקון מעקות, צביעת מעברי חציה, צביעת אבני שפה וכדומה). סכום התקציב נקבע לפי נוסחה הכוללת פרמטרים למיניהם, כמו המדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית, מדד פריפריאליות¹⁰⁰ ואם הרשות מקבלת מענק איזון¹⁰¹. התקציב שמשרד התחבורה מעמיד לפעילות זו לכל הרשויות המקומיות בישראל מחולק על פי הנוסחה שנקבעה. בשנת 2018 הקצה משרד התחבורה כ-25 מיליון ש"ח עבור סימון והתקנים כך שכל רשות מקומית תקבל בין 50 ל-150 אלף ש"ח. רוב הרשויות

99 נוהל מטה בטיחות.

100 מדד פריפריאליות מאפיין ומדרג רשויות מקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. המדד פותח על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וגרסתו הראשונה פורסמה בשנת 2008. רשות מקומית פריפריאלית מוגדרת כרשות מקומית מרוחקת ממוקדי תעסוקה, מסחר, השכלה, פנאי וכדומה. בכך פריפריאליות היא ההפך ממרכזיות, המגדירה את יתרון המיקום של רשות מקומית יחסית לכל הרשויות האחרות (מתוך אתר המרשתת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

101 מענק האיזון נועד להשלים את הכנסותיהן הנורמטיביות של הרשויות המקומיות להוצאות הנורמטיביות שלהן, במטרה לסייע להן לספק לתושביהן רמה סבירה של שירותים מוניציפליים. מאז שנת 2004 משרד הפנים מקצה בצורה הדרגתית את מענקי האיזון לרשויות המקומיות בהתאם להמלצות ועדה ציבורית חדשה - ועדת גדיש (מתוך תקציב המדינה 2017-2018, עיקרי התקציב 2017 ו-2018, משרד הפנים והרשויות המקומיות).

המקומיות נדרשות לממן כ-10% מהפעילות כתנאי להשתתפות משרד התחבורה ב-90% הנתרים (90% "מצי'נג").

הרשות המקומית אינה נדרשת להגיש בקשה למשרד התחבורה עבור קבלת התקציב לסימון והתקנים, אלא מקבלת מדי שנה "הרשאה" בגובה התקציב שהוקצה לה. על הרשות המקומית לבצע את העבודות ולשלוח את החשבוניות למשרד התחבורה, וזה מעביר לה את הכסף לאחר בדיקה שאכן התשלום ניתן עבור עבודות סימון והתקנים.

מהנתונים שהמציא משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה בנוגע לתקציב שנקבע עבור סימון והתקנים בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו לשנים 2016 - 2018 ואחוז ניצול תקציב זה על ידי הרשויות המקומיות, עולים הממצאים האלה: המועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא ותל שבע לא ניצלו כלל את התקציבים שהקצה להן משרד התחבורה לשנים 2016 - 2018 לצורך עבודות סימון והתקנים: מועצה מקומית ג'יסר א-זרקא - אי-ניצול בסך 421,479 ש"ח ומועצה מקומית תל שבע - אי-ניצול בסך 461,958 ש"ח. עיריית קלנסווה ומועצה מקומית ג'ת לא ניצלו כלל את תקציב הסימון והתקנים שנקבע לשנת 2018 (עד נובמבר 2019, מועד סיום הביקורת): עיריית קלנסווה - אי-ניצול בסך 126,593 ש"ח ומועצה מקומית ג'ת - אי-ניצול בסך 97,276 ש"ח. בסיוורים שערך צוות הביקורת בתחומי רשויות מקומיות אלו נמצא כי יש תמרורים וסימוני דרך שנשחקו, לרבות מעברי חציה שצבעם דהוי ומעקות בטיחות עקומים¹⁰².

גזבר המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי קיים קושי לניצול התקציבים שנקבעו בשל שיטת ה"מצי'נג". בסוף 2018 התקשרה המועצה המקומית עם קבלן שזכה במכרז לביצוע עבודות סימון והתקני בטיחות ליד מוסדות חינוך ברחבי היישוב. סכום ההתחייבות עמד על כ-378 אלף ש"ח (כולל מע"ם). ואולם לאחר שהקבלן דרש תשלומי ביניים מהמועצה המקומית הופסקו העבודות, והמועצה מנהלת משא ומתן עימו לפתרון הבעיה. לאחר סיום העבודות יוגש החשבון למשרד התחבורה עבור ניצול התקציבים לשנים 2016 - 2018.

גזבר המועצה המקומית תל שבע מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי עד סוף שנת 2019 תפרסם המועצה מכרז לביצוע עבודות סימון והתקנים ותנצל את התקציבים שמשרד התחבורה אישר.

102 ברשות היהודית שנבדקה נמצאו הסימונים וההתקנים תקינים. בכל שנה ביולי-אוגוסט מתקבלת הרשאה ממשרד התחבורה לסימון והתקנים, והעירייה צובעת ומתקנת מתקני בטיחות לפני תחילת שנת הלימודים. בשנת 2019 לא התקבלה הרשאה, והעירייה ביצעה את עבודות הצביעה מתקציבי פיתוח.



נוכח המצב הגרוע של התקני הבטיחות והתמרורים בתחום הרשויות המקומיות ג'יסר א-זרקא ותל שבע עליהן לנצל את המימון לביצוע העבודות שמשרד התחבורה העמיד לרשותן. אי-ביצוע תחזוקה שוטפת של התקני הבטיחות, של התמרורים, של מעברי החציה וכדומה, מסכן את חייהם של משתמשי הדרך ברשויות האלה.

יצוין כי נוכח הקיצוץ בתקציב משרד התחבורה לשנת 2019, שנבע מהגירעון בתקציב המדינה, לא הקצה משרד התחבורה לרשויות המקומיות את התקציב של סימון והתקנים לשנת 2019, והדבר פוגע ביכולתן לבצע את העבודות הנדרשות.

תאורת רחובות

בנסיעות בלילה זמני התגובה מתארכים בשל הראות המוגבלת, ויכולתו של הנהג לזהות עצמים החולפים במהירות בשדה הראייה הולכת ופוחתת. נסיעה בטוחה בלילה מחייבת שדה ראייה גדול יותר מהמרחק המואר על ידי אורות כלי הרכב לבדם.

בהנחיות משרד התחבורה לתכנון מאור בדרכים משנת 1996 (להלן - ההנחיות לתכנון מאור בדרכים), נכתב כי מחקרים הראו כי תאורת דרך מספקת תפחית את התאונות הליליות בכ-30% במוצע.

על פי ההנחיות לתכנון מאור בדרכים, חובת התקנת מאור בדרכים עירוניות חלה בכל המקרים המפורטים להלן:

א. כל דרך עירונית חייבת במאור. רמת ואופי ההארה יקבעו לפי סיווג הדרכים...;

ב. כל צומת דרכים עירוני חייב להיות מואר;

ג. בכל מקום אחר במרקם התשתית העירונית בה נדרשת תאורה עקב שיקולים בטיחותיים ובטחוניים.

לגבי הארת מעברי חציה קובעות ההנחיות לתכנון מאור בדרכים כי יש לזהות את מיקום מעבר החציה באמצעות הוספת תאורה (נוסף על השילוט המתחייב) שעוצמתה גדולה ב-50% מתאורת קטע ההתקרבות. הארת מעבר החציה מעודדת את הנהג לפעול כנדרש בזמן הנהיגה ומורה להולכי הרגל להשתמש בו.

נמצא כי רחובות שלמים בתחומי הרשויות שנבדקו אינם מוארים כראוי, ובחלקם אין תאורה כלל לרבות במעברי החציה. זאת ועוד, חלק מהצמתים בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו אינם מוארים: לפי הערכות מחלקת ההנדסה בעיריית כפר קאסם אורך הרחובות הלא-מוארים בעיר הוא 18.5 ק"מ (מתוך 61.5 ק"מ) ויש



צמתים ומעברי חציה לא מוארים; מהנדס המועצה המקומית ג'ת מסר למשרד מבקר המדינה כי כ-10 ק"מ (מתוך 30 ק"מ) כבישים בתחומי המועצה אינם מוארים; ממחלקת ההנדסה במועצה מקומית תל שבע נמסר כי כ-4.8 ק"מ רחובות אינם מוארים (מתוך 41.9 ק"מ). עיריית קלנסווה ומועצה מקומית ג'יסר א-זרקא לא מסרו למשרד מבקר המדינה נתונים לגבי אורך הכבישים הלא-מוארים בתחומי השיפוט שלהן, על אף הבקשות החוזרות, אך מסיור בשטחן עולה כי ברחובות שלמים בתחומיהן אין תאורה כלל. יצוין כי בדוח הקודם לא ניתנה הערכה של אורך הרחובות הלא-מוארים בעיריות כפר קאסם וקלנסווה, אך צוין כי רחובות שלמים בתחומיהן אינם מוארים כיאות, ובכמה מהם אין תאורה כלל.

על הרשויות שנבדקו לקיים את חובתן ולהתקין תאורה בכל הדרכים העירוניות שבתחומיהן, לרבות צמתים, כפי שנדרש מהן בהנחיות לתכנון מאור בדרכים של משרד התחבורה, בהתאם לסוג הדרך ולשיקולי הבטיחות בדרכים.

במסגרת מימון הפרויקטים התחבורתיים ברשויות המקומיות, מן הראוי שמשרד התחבורה יבחן את האפשרות לגבש תקציב ייעודי להשלמת הפערים הקיימים בתאורת הרחובות ברשויות המקומיות בחברה הערבית.

המועצה המקומית תל שבע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 כי במסגרת פרויקט תאורת רחובות בעקבות החלטת הממשלה מס' 922 (תאורה סולרית אנרגטית) בוצעו עבודות לשדרוג תאורת הרחובות.

עיריית כפר קאסם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי פרסמה מכרזים לתאורת רחובות, וכי בחודשים דצמבר 2019 - פברואר 2020 בוצעו עבודות לשדרוג תאורת הרחובות.

התקני מיתון תנועה בסביבת הולכי רגל

על פי הנחיות משרד התחבורה לתכנון אזורי מיתון תנועה משנת 2002, מטרותיהם של התקני מיתון התנועה¹⁰³ (להלן - התקני מיתון) הן להפחית את מהירויות כלי הרכב המנועיים; להקטין את תדירות התאונות ואת מידת חומרתן; לשפר את הבטיחות בדרכים ואת תפיסת הבטיחות בדרכים של המשתמשים הלא-מונעים בדרך.

103 כמו פסי האטה, צמתים מעגליים והגבלת מהירות הנסיעה.



הגבלת מהירות התנועה

על פי הנחיות משרד התחבורה, ברחובות או באזורים מסוימים בתחום היישוב (כמו למשל ליד בתי ספר) מוטלת הגבלה על מהירות הנסיעה, בדרך כלל ל-30 קמ"ש; למניעת נסיעה במהירויות גבוהות ננקטים צעדים כמו התקנת פסי האטה, וניתנת שם עדיפות לתנועת אופניים והולכי רגל.

בביקורת נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא הגבילו את מהירות הנסיעה בשום אזור בשטח השיפוט שלהן, לרבות באזור בתי הספר. לדוגמה, בכביש הסמוך לבית ספר אבן רושד בכפר קאסם, למרות הפנייה החדה והשיפוע בכביש, העירייה לא הגבילה את מהירות הנסיעה סמוך לכניסה לבית הספר; היא אף לא הציבה תמרורים אחרים המזהירים את הנהגים מהימצאות הילדים באזור זה, ולא הציבה תמרור המורה על מעבר החציה הסמוך לכניסה לבית הספר.

בדוח הקודם צוין כי עיריות כפר קאסם וקלנסווה לא פעלו להגביל את מהירות הנסיעה באזורים מסוימים שבשטח השיפוט שלהן ובאזורים שבקרבת בתי הספר.

על הרשויות המקומיות שנבדקו, כרשויות תמרור מקומיות, לשקול להגביל את מהירות הנסיעה במקומות שבהם אירעו תאונות דרכים או במקומות שבהם תנאי הדרך קשים לנהיגה (ראות מוגבלת, עיקול חד וכדומה), ובייחוד בסביבת מוסדות החינוך בתחומי השיפוט שלהן.

מומלץ כי משרד התחבורה ינחה את רשויות התמרור המקומיות בחברה הערבית לכלול בתוכניות התמרור שלהן הגבלת אזורי מיתון תנועה כאמור.

מעגלי תנועה

על פי הנחיות משרד התחבורה לתכנון מעגלי תנועה משנת 2005, הסדרת צומת על ידי מעגל תנועה היא אחד האמצעים היעילים והידידותיים למיתון תנועה. הסדרת צמתים באמצעות שימוש במעגל התנועה הוכחה כאמצעי יעיל להפחתת מספר התאונות בצמתים, למיתון התנועה ולהסדרתה בצמתים בעלי מבנה גאומטרי בלתי שגרתית.

מעגל התנועה אף תורם לשיפור העיצוב הנופי של הרחוב העירוני. על פי הנחיות משרד התחבורה לתכנון מעגלי תנועה אפשר לקיים במעגלי התנועה ובסביבתם פיתוח נופי שייעשה ממרכיבים סלחניים¹⁰⁴ (כגון צמחייה ועצמים דוממים, כמו חלוקי נחל, רכיבי עץ וריצוף), שלא יפגעו פגיעה חמורה במשתמשי הדרך הנקלעים לאי המעגלי שלא מרצונם.

104 "מרכיבים סלחניים" הם מרכיבי תשתית המצמצמים ככל האפשר את הפגיעה בנוסעים ברכב המעורב בתאונה באי המעגלי או סמוך לו.



על פי הנחיות משרד התחבורה לתכנון מעגלי תנועה משנת 2005, כדי לשמר את הבטיחות המתקיימת במעגלי התנועה חשוב להקפיד על הכללים האלה:

1. להבטיח היסט מתאים של התנועה, הגורם להאטת מהירות הנסיעה בכניסה למעגל.
2. להתקין איי תנועה בנויים להולכי רגל, התורמים גם הם להאטת מהירות הכניסה למעגל.
3. להתקין באזור תמרור ברור וחד-משמעי.
4. להימנע מהתקנת מכשולים קשיחים בתוך המעגל, כגון סלעים גדולים העלולים לגרום לתאונה במצבים שבהם הנהג לא הבחין במעגל התנועה או סטה ממסלולו.
5. להבטיח מרחקי ראות מתאימים לתנועה המגיעה משמאל ולתנועת הולכי הרגל.
6. לדאוג לבניית דרך בעלת רוחב מתאים בכניסות וביציאות, כך שלא תתאפשר מהירות נסיעה גבוהה מדי במעגלי התנועה.
7. להתקין תאורה במעגלי התנועה, כפי שמתחייב מהנחיות משרד התחבורה לתכנון מעגלי תנועה.

ברשויות המקומיות שנבדקו קיימים כמה מעגלי תנועה, אולם אין להן רישום של מעגלי התנועה ושל מידותיהם. נמצא כי בחלק ממעגלי התנועה ברשויות המקומיות שנבדקו לא מתקיימים כללי הבטיחות הנדרשים למעגלי תנועה: חלקם בממדים שאינם מאפשרים מעבר של מכוניות שירות ומשאיות ארוכות; בחלקם אין תמרורים המזהירים מפני התקרבות למעגל תנועה; ובאחרים אין תאורה מספקת, אם בכלל.

בעיריית **כפר קאסם** הותקנו בתוך שני מעגלי תנועה מתקנים קשיחים שהם בגדר מפגע בטיחותי, **בקלנסווה** נמצאו שני מעגלי תנועה כאלה, ובמועצות מקומיות **ג'סר א-זרקא** ו**תל שבע** נמצא בכל אחת מעגל תנועה אחד כזה (ראו תמונות להלן):

1. בכיכר אלחרסה בכפר קאסם הוצב התקן קשיח ומסוכן העלול לגרום לפגיעה חמורה אם הנהג סוטה ממסלולו. לא הותקנו תמרורים באזור המזהירים את הנהגים מהכיכר ומורים כי יש לתת זכות קדימה לרכבים הנמצאים בכיכר.

תמונה 4: כפר קאסם - מתקן קשיח בכיכר אלחרסה



צולם ב-25.9.19.

בדוח הקודם צוין כי בכמה ממעגלי התנועה בעיריות נעשה הפיתוח הנופי שלא לפי ההנחיות לתכנון מעגלי תנועה. בדוח הובאו שתי תמונות מכפר קאסם של מעגלי תנועה שהוצב בהם התקן קשיח ומסוכן. הביקורת העלתה כי אחד ממעגלי התנועה האלה (בקרבת מבנה העירייה) תוקן וההתקן הקשיח הוסר ממנו.

2. בכיכר במרכז **תל שבע** נבנה מבנה בלתי חוקי. בשל המבנה אי אפשר להבחין בכיכר, והוא אף חוסם את שדה הראייה ואינו מאפשר להבחין בתנועת הרכבים המגיעים מצידה השמאלי של הכיכר. התמרור שהוצב דהוי לחלוטין ואי-אפשר להבחין בו. כמו כן, תושבים הציבו פס האטה פיראטי סמוך למעגל התנועה.

תמונה 5: תל שבע - מבנה שנבנה על כיכר במרכז היישוב



צולם ב-25.8.19.

על הרשויות שנבדקו לבצע מדידות לכל מעגלי התנועה שבתחומי השיפוט שלהן, לתקנם ולהתאימם לתקן, ולהכין מאגר נתונים הכולל את כל המידע ההנדסי על הסדרי התנועה, ובכללם מעגלי התנועה.

כמו כן עליהן להתקין בכל מעגלי התנועה את התמרורים ואת התקני הבטיחות הנדרשים, לרבות תאורה מתאימה, ולהסיר מהם מפגעים קשיחים.

פסי האטה

ההנחיות של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים משנת 2002 בנוגע לתכנון ולביצוע של פסי האטה (להלן - ההנחיות לפסי האטה) קובעות כי "הרשות המקומית, בתחום שיפוטה, תהיה אחראית על כל תהליך התכנון והביצוע של פסי האטה, הכולל בדיקת ישימות האמצעים - בחינת התנאים לשימוש בפסי האטה, אישור התכנון, יזום הביצוע, בדיקות הביצוע בשטח וביצוע מעקב אחרי התקנת הפסים".

לפי ההנחיות לפסי האטה, פסי האטה "הנם אזורים מוגבהים מעל פני המיסעה, המותקנים לרוחב הדרך ומהווים אמצעי גיאומטרי להורדת מהירויות הנסיעה בדרך". הורדת מהירות התנועה באמצעות פסי האטה מתבצעת לאורך דרך או אזור שלמים, או באופן נקודתי במקומות מיוחדים, כגון ליד מעברי חציה, בתי ספר או בהתקרבות לצומת. פסי האטה בנויים מאספלט, מגומי או מאבני ריצוף. יתרונם טמון בכך שהם מסייעים באכיפה עצמית (האטת מהירות) וביצירת רושם חזותי של דרך שאינה מיועדת למהירות מופרזת או לתנועה עוברת.



לפי ההנחיות לפסי האטה, יש לוודא שהליך ההאטה עצמו יהיה בטיחותי ולא יגרום נזק לכלי הרכב. פסי ההאטה יותקנו בתגובה לבעיות בטיחות או תנועה; כמו כן אפשר להתקין גם לבקשת תושבי הרחוב, משיקולים של איכות הסביבה או לשם מניעת תנועה עוברת. יש לוודא שהתקנתם אינה מחמירה את בעיות הבטיחות ברחוב המיועד. כל בעיה או בקשה הקשורות להתקנת פסי האטה צריכות להיות מתועדות במסמכי הרשות המקומית.

משרד התחבורה קבע פרמטרים מומלצים לבחירת הסוג והצורה של פס האטה המותקן על גבי הדרך (מעגלי, טרפזי, כריות האטה): גובה הפס, אורך הפס בכיוון הנסיעה, שיפוע (בפס טרפזי), מרחק בין הפסים, סימון ועוד. המהירות המותרת בקטע הדרך הרלוונטי נקבעת בהתאם לפרמטרים האלה.

נמצא כי ברחבי הרשויות המקומיות שנבדקו קיימים פסי האטה שלא נצבעו וקשה להבחין בהם מבעוד מועד בשעות היום, ובוודאי בשעות החושך.

במועצה מקומית **תל שבע** נמצאו פסי האטה שהותקנו על ידי גורמים לא מורשים (ראו לדוגמה תמונה 5 לעיל) בלי לקבל את אישור הרשות המקומית והגורמים הרלוונטיים האחראים לנושא. המועצה המקומית לא פעלה להסרת פסי ההאטה האמורים, אך גם לא עשתה דבר כדי להסדירם כחוק.

בדוח הקודם צוין כי נמצאו בעיריות **כפר קאסם** ו**קלנסווה** פסי האטה שהותקנו באופן יזום על ידי גורמים פרטיים, ללא אישור העיריות, ושתי העיריות לא פעלו להסרתם או להסדרתם. בסיוורם שערך צוות הביקורת ברשויות אלה נמצא כי פסי האטה אלה הוסרו על ידי שתי העיריות.

על המועצה המקומית תל שבע לדאוג לתיקונם או להסרתם של פסי ההאטה הלא-תקניים שבתחומה, כך שיעמדו בהנחיות של משרד התחבורה. על הרשויות המקומיות שנבדקו להשלים תכנון וביצוע של פסי האטה בכל המקומות שבהם נדרש להגביל את מהירות הנסיעה, כגון ליד מעברי חציה ומוסדות חינוך, בהתאם להנחיות לפסי האטה, ועליהן לתעד במסמכיהן כל החלטה או בקשה להתקנת פסי האטה בתחומי השיפוט שלהן, כנדרש.

המועצה המקומיות **ג'יסר א-זרקא** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תקצבה סך של 30,000 ש"ח מהתקציב השוטף בשנת 2019, לטובת הקמת פסי האטה.

מדרכות

מדרכה נחשבת מפגע בטיחות אם מתקיימים בה הדברים האלה: עצמים זרים המונחים עליה ומפריעים להולכי הרגל, בייחוד עצמים המאלצים אותם לרדת מהמדרכה; עצים או גדמי עצים שנגדעו; ומכונות חונות על המדרכה.

ממציאי הביקורת עולה כי מדרכות ברשויות המקומיות שנבדקו חסומות על ידי מכלי אשפה, על ידי מרכולתם של סוחרים ועל ידי כלי רכב החונים עליהן. להלן דוגמאות:

תמונה 6: תל שבע - מכל תדלוק על המדרכה



צולם ב-25.8.19.

תמונה 7: תל שבע - מדרכה חסומה בתמרור שנפל ובמעקה בטיחות עקום ברחוב אל-זית



צולם ב-25.8.19.

כדי לא לסכן את תושביהן ואת העוברים בתחומי השיפוט שלהן, על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול מיד להסרת כל המכשולים החוסמים את המדרכות ברחבי היישובים, לרבות עצים, עמודי תאורה ורכבים חונים.

מניעת תאונות דרכים ליד מוסדות חינוך

בפקודת התעבורה [נוסח חדש] נקבע: "רשות תימרון מקומית, באישור רשות תימרון מרכזית, תקבע הסדרי תנועה בדרך שבקרבת בית ספר".

משרד החינוך קבע לרשויות המקומיות הוראות בטיחות במוסדות חינוך, ואלה פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בפברואר 2013 (להלן - הוראות משרד החינוך)¹⁰⁵. בהוראות משרד החינוך נקבע כי "האחריות הישירה לתקינות המתקנים והתשתיות במוסדות החינוך ולעמידתם בדרישות החוק והתקנים מוטלת על הרשות המקומית/ על הבעלות", ופורטו הצעדים שעל הרשויות המקומיות לנקוט כדי למנוע מפגעי בטיחות ולשמור על שלום התלמידים. בין היתר נקבעו הוראות בדבר דרכי הגישה אל מוסד החינוך; חניית כלי רכב בסביבת מוסד החינוך; שערי המוסד ועוד¹⁰⁶.

להלן עיקרי ההוראות המתייחסות לסביבה החיצונית של מוסד החינוך: דרכי הגישה אל מוסד החינוך וממנו יאפשרו ככל הניתן תנועה רגלית בטוחה והימנעות מחציית

105 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, תשע"ג/6(א), 5.1 - 5.2 סידורי בטיחות במבני מוסדות החינוך (1.2.13).

106 יצוין כי בדצמבר 2019 פרסם משרד התחבורה "הנחיות לתכנון הסדרי תנועה בקרבת מוסדות חינוך", אשר נועדו לתת מענה למתכנן ולרשויות בנוגע לכלל הצרכים והפתרונות התנועתיים בקרבת מוסדות החינוך. ההנחיות נסמכות על ההנחיות התקפות לתכנון הסדרי תנועה שפורסמו בישראל, ומתאימות אותן לצרכים של קרבת מוסדות החינוך.



עורקי תחבורה ראשיים, צמתים, מסילות ברזל ונתיבי מים; דרכי הגישה למוסד והמדרכות שלצידן יהיו סלולות, מרוצפות או כבושות; מקום החנייה של כלי הרכב הממונעים יהיה מחוץ לגדר המוסד; הגישה לחניית כלי הרכב תהיה מחוץ למוסד, ורצוי שלא תחצה צירי תנועה של התלמידים; במקרים מיוחדים, שבהם החנייה ממוקמת בתוך שטח המוסד, היא תהיה מאורגנת, מסודרת, משולטת וממוקמת בנפרד מאזור התנועה של הולכי הרגל בבית הספר; אם האזור שמחוץ לשער הולכי הרגל קרוב לכביש, יש להתקין במקום מעקה בטיחות ממתכת בגובה של מטר אחד לפחות. המעקה ייקבע מול שער היציאה, על שפת המדרכה הצמודה לכביש. רוחב המעקה יהיה כרוחב השער, בתוספת 2 מ' מכל צד של השער.

לפי הוראות משרד החינוך מאוגוסט 2018¹⁰⁷, לשם הבטחת שלומם של התלמידים יש לבדוק לפני פתיחת שנת הלימודים את תשתיות הבטיחות במוסדות החינוך. הפרטים שייבדקו הם, בין היתר:

1. מעברי החציה בכבישים המובילים אל בית הספר נצבעו והם נראים היטב;
2. מעקות הבטיחות שלמים וצבועים;
3. השילוט בבית הספר ובדרכים המובילות אליו ברור ומתאים למטרותיו;
4. התמרורים המוצבים סביב המוסד החינוכי תקינים ונראים לעין, ובכלל זה סימני הדרך שעל הכביש וצבעי שפת המדרכה.

ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו ליקויי בטיחות בחלק ממוסדות החינוך: מעברי החציה ליד בתי ספר לא סומנו בצבע או שצבעם דהה; במעברי החציה הסמוכים לבתי הספר לא היו תמרורים או שלטי אזהרה; מעקה הבטיחות אינו ברוחב הנדרש או שיש בו פתחים המאפשרים מעבר תלמידים; כניסת כלי הרכב צמודה לכניסת התלמידים; תנועת כלי הרכב חוצה צירי תנועה של התלמידים; קיים פתח בחניון כלי הרכב המאפשר מעבר תלמידים מחצר בית הספר לחניון ולהפך. להלן דוגמאות:

107 חוזר מנכ"ל משרד החינוך, מס' 139 - החלפה, מעטפת הבטיחות הפיזית לזהירות בדרכים (15.8.2018).



תמונה 8: כפר קאסם - הכניסה לבית הספר אבן חלדון, שבה שביל הגישה לחנייה חוצה את שביל הגישה הרגלי לבית הספר



צולם ב-25.9.19.

תמונה 9: קלנסווה - הכניסה לבית הספר אל-ראשידייה משותפת לתלמידים ולכלי הרכב המגיעים לבית הספר ולמוסך הסמוך



צולם ב-27.8.19.

תמונה 10: ג'יסר א-זרקא - רכבים חונים בכניסה לבית הספר היסודי אלקנדיל, אין הפרדה בין מקומות החנייה לשביל הגישה הרגלי לבית הספר



צולם ב-16.12.19.

גם בדוח הקודם צוין כי בעיריות כפר קאסם וקלנסווה נמצא כי חלק ממעברי החציה שליד בתי הספר לא סומנו בצבע או שצבעם דהה; ליד כמה ממעברי החציה הסמוכים לבתי הספר לא היו תמרורים או שלטי אזהרה; היציאות דרך חצרות בתי הספר לא הוסטו למקומות אחרים כנדרש. כמו כן צוין שהכניסה לבית הספר "אל-ראשידייה" בעיריית קלנסווה משותפת לתלמידים ולכלי הרכב, ואין מעקה בטיחות מול פתח היציאה.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לתיקון ליקויי הבטיחות בסביבת מוסדות החינוך, כדי לשמור על בטיחותם ועל ביטחונם של התלמידים וכדי לאפשר הפעלת משמרות זה"ב במוסדות החינוך בתחומי השיפוט שלהן (ראו לעיל תת-פרק משמרות הזה"ב).

מועצה מקומית תל שבע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עבודות תחזוקת כבישים, מדרכות ותשתיות נעשות על ידי קבלן אשר זכה במכרז מסגרת בשנת 2018. המועצה צירפה לתשובתה אסמכתאות על ביצוע עבודות בשנת 2019 בסך כ-93 אלף ש"ח: התקנת מעקות בטיחות בגני ילדים, צביעת מעברי חציה בכל היישוב לקראת פתיחת שנת הלימודים, התקנת פס האטה ותיקון צומת.



עיריית כפר קאסם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הליקוי בבית הספר אבן חלדון תוקן; הוקם חניון חדש ונסלל שביל גישה לתלמידים המפריד בין התלמידים לרכבים.

אכיפה

אכיפת חוקי התעבורה היא אחד הכלים המרכזיים להגברת הצייות לחוק, לצמצום מספרן וחומרתן של תאונות הדרכים ולשינוי התנהגות נהגים.

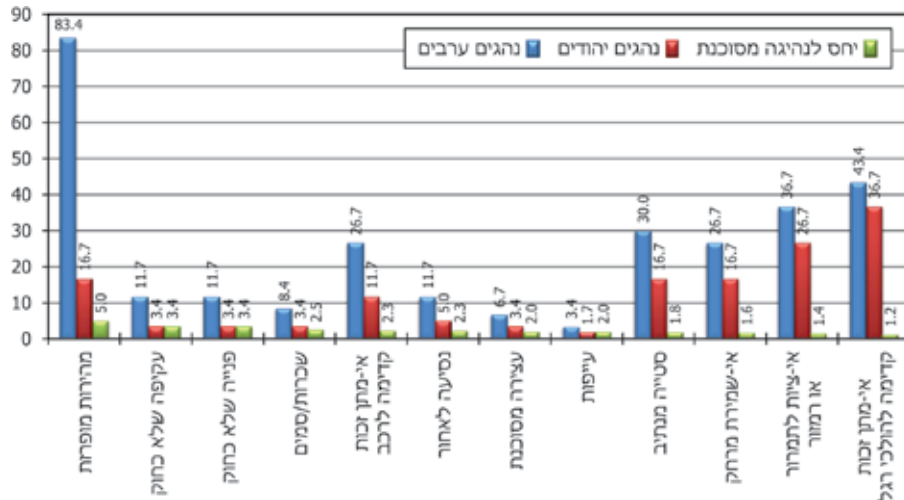
נתוני המשטרה על עבירות תנועה ודוחות תנועה

נתוני משטרת ישראל כוללים מידע על עבירות תנועה של נהגים המעורבים בתאונות דרכים¹⁰⁸. מהנתונים עולה כי שיעור הנהגים הערבים שביצעו עבירות תנועה גבוה מזה של נהגים יהודים. לדוגמה, בשנים 2013 - 2015 היה שיעור הנהגים הערבים גבוה פי 5 מנהגים יהודיים שביצעו עבירות של מהירות מופרזת ופי 3.4 מנהגים יהודיים שביצעו עבירות של עקיפה שלא כדין¹⁰⁹.

108 יש לציין את המגבלות העיקריות הנוגעות לנתוני עבירות תנועה: הנתונים מתייחסים לנהג הפוגע בלבד; הנתונים נרשמים בידי בוחן התאונה לאחר סיום הטיפול בזירה, כאשר הוא פותח את תיק החקירה במערכת מחשוב התאונות. עבירת התנועה אינה משתנה על פי ההרשעה בבית המשפט; ובמקרים רבים אי-אפשר לקבוע בבירור את סיבת התאונה בסיים החקירה הראשונית וגם לא בסיים החקירה המקיפה.

109 התוכנית להורדת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים בחברה הערבית, תוכנית מס' 116, הרלב"ד, אוגוסט 2018, עמ' 12.

תרשים 7: יחס הסיכון לביצוע עבירות נהיגה בתאונות דרכים חמורות - נהגים ערבים לעומת נהגים יהודים, 2013 - 2015 (נהגים עם עבירות נהיגה ל-500,000 מורשי נהיגה)



המקור: הרלב"ד.

מנתוני המשטרה עולה, בין היתר, כי שיעור הדוחות בגין עבירות תנועה לנהגים ערבים מתוך כלל הנהגים, גבוה יותר בכבישים בין-עירוניים מאשר בתוך יישובים, כמפורט להלן:

לוח 6: דוחות תנועה שנתנה המשטרה, 2015 - 2019*

נהג	בין-עירוני	בתוך יישוב (יהודי וערבי)	כמות דוחות	אחוז מכלל הדוחות
יהודי	879,562	1,507,108	2,386,670	62%
ערבי	824,259	650,160	1,474,419	38%
סה"כ	1,703,821	2,157,268	3,861,089	100%

המקור: משטרת ישראל.

* עד אוגוסט 2019.

מהלוח עולה כי שיעור הדוחות (38%) בגין עבירות תנועה של הנהגים הערבים גבוה משיעורם באוכלוסייה (כ-21%). יצוין כי על פי נתוני הרלב"ד, נהגים בחברה הערבית הם 17% מסך כל המורשים לנהוג, בעוד שנהגים בחברה היהודית הם 79% מסך כל המורשים לנהוג¹¹⁰.

110 הרלב"ד, מגמות - עשור של בטיחות בדרכים בישראל 2008 - 2018, נובמבר 2019.



מנתוני המשטרה עולה כי מתוך 650,160 דוחות שניתנו לנהגים ערבים בתחומי יישוב (להבדיל מדרך בין-עירונית), 229,116 דוחות (כ-35%) ניתנו בתוך יישובים ערביים, ואילו היתר, 421,044 דוחות שהם כ-65%, ניתנו בתוך יישובים יהודיים. נתון זה יכול להצביע על אכיפה מועטה יחסית בתוך היישובים הערביים.

בתשובה לשאלת עובדי משרד מבקר המדינה לגבי היקף עבודת המשטרה בנושא הבטיחות בדרכים ביישובים הלא-יהודיים ענתה המשטרה באוגוסט 2019: "אגף התנועה במסגרת מלחמתו בתאונות הדרכים ממקד את פעילותו בעבירות מסכנות חיים ובעבירות בריונות. במסגרת פעילות השגרה, במהלך כל השנה, מקיים האגף מבצעים יזומים בשת"פ מחוזות משטרת ישראל ביישובים הלא-יהודיים (לדוגמה - עיריות טמרה, סכנין ורהט, מועצות מקומיות ג'סר א-זרקא ופארדיס ויישובי ואדי ערה...). בנוסף מתקיימת פעילות ממוקדת בחגים בפריסה ארצית כולל בכבישים הסמוכים ליישובים במגזר הלא-יהודי ובסמוך לאזורי הבילוי. הפעילות הנ"ל מתבצעת ע"י יחידות אגף התנועה - סיירת ארצית, מתנ"א [משטרת תנועה ארצית] ורכב כבד כולל שימוש באמצעים שונים (מצלמות סטילס, רחפנים, ממל"ז [מד מהירות לייזר], משקפות ומסוק)... מתחילת השנה (2019) בוצעו סה"כ 29 מבצעים יזומים ביישובים מהמגזר הלא-יהודי".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2020 הוסיפה המשטרה כי עקב אילוצי כוח אדם ומשאבים ולצורך הגברת ההרתעה ממקדים אגף התנועה והמחוזות את פעילותם במוקדי סיכון. הצירים שבהם ממוקדת הפעילות נקבעים בהתאם למספר התאונות בהם. המשטרה ציינה כי קיימת בעייתיות במיקוד בחלק מהיישובים הערביים, שכן בהם אין שמות לרחובות ואין מספרי בתים.

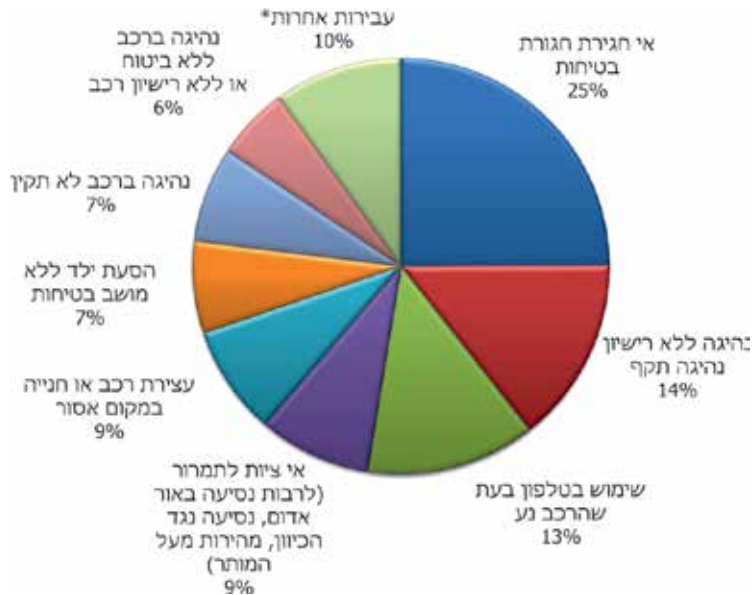
המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2020 כי בפעילות המשטרה להגברת הבטיחות בדרכים ביישובים הלא יהודיים יש להביא בחשבון גם את תוספת תחנות המשטרה במגזר הערבי והתגבור המשמעותי בכוחות השיטור במסגרת התוכנית לשיפור הביטחון האישי בחברה הערבית¹¹¹. משטרת ישראל הקצתה 1,231 תקני כ"א לצורך יישום התוכנית בשנים 2016 - 2019. עוד צוין כי הוכפל היקף ניידות התנועה בצירים הבין-עירוניים. הכפלה זו מאפשרת, בין היתר, את הרחבת נוכחות המשטרה בצירים הבין-עירוניים המועדים שסמוכים ליישובים ערביים בצפון הארץ ובמרכזה.

להלן נתונים על דוחות בגין עבירות תנועה שהמשטרה נתנה בשנים 2015 - 2019 (עד חודש אוגוסט) בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית **כפר קאסם** -

111 במסגרת החלטת ממשלה 1402 (10.4.16) לקידום תוכנית פעולה רב-שנתית לשנים 2016 - 2020 לטובת שיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי ולטובת חיזוק הביטחון במחוז ירושלים, אומצה תוכנית חומש לשנים 2016 - 2020 לחיזוק המשילות ושלטון החוק במגזר הערבי על ידי חיזוק התחנות והמערכים המשטריים.

5,034 דוחות, עיריית קלנסווה - 2,354 דוחות, מועצה מקומית ג'יסר א-זרקא - 1,897 דוחות, מועצה מקומית ג'ת - 2,173 דוחות, מועצה מקומית תל שבע - 4,300 דוחות. בתרשים מוצג פילוח הדוחות על פי סוג העבירה:

תרשים 8: פילוח דוחות על עבירות תנועה שנתנה המשטרה בתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו, 2015 - 2019



על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ב"עבירות אחרות" נכללות עבירות ששיעורן נמוך מ-5% מסך העבירות, ובין היתר כאלה שנעברו ברכיבה על טרקטורונים/אופנועים/אופניים חשמליים, נהיגה בהשפעת סמים/אלכוהול, הובלת מטען והיעדר לוחיות זיהוי לרכב.

מהתרשים עולה כי העבירה שבגינה נרשם מספר דוחות התנועה הגבוה ביותר ברשויות המקומיות שנבדקו היא אי-חגירת חגורות בטיחות.

המשטרה ציינה בתשובתה כי ניתוח נתונים שבוצע במחוז מרכז (מרחב שרון) הראה כי הסיבות העיקריות להיפגעות בתאונות דרכים במגזר הלא יהודי הן בעיקר עבירות הבריונות, וכן תאונות "החצר" בסמיכות לבית, וכי מוסכם שיש לבצע אכיפה בנושא כדי לחזק את תחושת הביטחון, לייצר תרבות חוק ומשילות ולהביא למניעה של תאונות דרכים.

יחס החברה הערבית כלפי האכיפה המשטרתית

מחקרים¹¹² איכותניים שנערכו בקרב החברה הערבית בישראל מצביעים על המצב הקשה של התשתיות, אופן הנהיגה בתוך היישובים הערביים וחוסר האכיפה המשטרתית כגורמים העיקריים לתאונות הדרכים. הזליגה של נורמות חוסר הציות לחוק בתוך היישובים אל מחוץ ליישובים משמעותה שכיחות גבוהה של אי-ציות גם בכבישים הבין-עירוניים. מדברי המשתתפים במחקרים עולה תפיסת החברה הערבית כלפי המשטרה: כאשר השוטרים נכנסים ליישובים הערביים, תפקידם בתוך היישובים נתפס בעיקר כמתן דוחות תעבורה וקנסות בגין עבירות תעבורה שבוצעו; המשתתפים אינם תופסים את תפקיד המשטרה כהשלטת סדר ביישובים ערביים; השוטרים נתפסים כמאיימים, ולא כדמויות העוזרות ומסייעות לתושבים. היחס לאכיפה המשטרתית מורכב: מצד אחד, מדברי המשתתפים במחקרים עולה כי לנוכחות המשטרה ביישוב יש תפקיד הרתעתי וביכולתה למנוע התנהגות מסוכנת ואי-ציות לחוקי התעבורה. מהצד האחר, האכיפה עצמה (בתוך היישובים ומחוצה להם) מעוררת תחושות של אפליה וניכור בקרב הנהגים מהחברה הערבית. להלן תיאור רלוונטי של אחד המרואיינים: "יש הבדל גדול כאשר תופס אותך שוטר יהודי והוא יודע שאתה ערבי, הוא ינסה בשיטה כלשהי לתת לך עבירה, למרות שליהודי הוא לא ייתן דו"ח עבור אותה עבירה".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה משטרת ישראל כי המשטרה נתפסת כגוף אוכף חוק. יש אוכלוסיות המצדדות בעבודת האכיפה, ללא קשר לדתו ושפתו של השוטר. לעומת זאת, יש אוכלוסיות שמתגרות במשטרה ועושות הכול כדי להקשות ולפגוע ביכולת לאכוף. כך או כך, שוטרי התנועה מבצעים אכיפה שוויונית, ללא הבדלי מגזר ומגדר ובהתאם לפרמטרים מקצועיים. המשטרה אוכפת את החוקים בהתאם לסוגי העבירות המבוצעות על ידי הנהגים. בשנים 2017 - 2019 ניתן לזהות מגמה ברורה של עלייה באכיפת עבירות מסכנות חיים ועבירות בריונות כביש כנגד נהגים מהחברה הערבית. המשטרה הוסיפה כי היא מקימה תחנות ונקודות משטרה בתחומי היישובים הערביים כדי לחזק את המשילות והציות לחוק.

מחקר¹¹³ שנעשה ב-2016 מציע ובוחן תוכנית התערבות לטיפול בנושא עבירות התנועה ביישובים הערביים בישראל. תוכנית ההתערבות מסתמכת על הרציונל

112 אורנה בראון-אפל, מיכל חמו-לוטם, מיקה מורן, "אפיון ידע, תפישות ועמדות באוכלוסיה הערבית כלפי היפגעות בתאונות דרכים", דוח מדעי מסכם, מחקר במימון הרלב"ד (2007); אורנה בראון-אפל, שלהבת צור-לייבוויץ, ואפא אליאס, אוניברסיטת חיפה, "בנית תוכניות התערבות לשיפור הבטיחות בדרכים ברשויות המגזר הערבי באמצעות שיתוף הציבור", רוני פקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים ואוניברסיטת חיפה, "פיתוח ובחינה אמפירית של מודל חדשני לאכיפת עבירות תנועה ביישובים ערבים בישראל המבוסס על שיתוף הציבור" (2016). המחקרים כללו בין היתר הליך שיתוף ציבור, קבוצות מיקוד וראיונות עם מאות אנשים, וכן תצפיות על אלפי כלי רכב.

113 רוני פקטור, האוניברסיטה העברית בירושלים ואוניברסיטת חיפה, "פיתוח ובחינה אמפירית של מודל חדשני לאכיפת עבירות תנועה ביישובים ערבים בישראל המבוסס על שיתוף הציבור" (2016).



של השיטור המודרני, הכולל שיטור קהילתי, שיטור מבוסס בעיות ושיטור נקודות חמות, ומשלבת רעיונות של שיתוף הציבור.

המחקר מעלה סברה כי תהליך שיתוף הציבור, הכולל איתור בעיות בתחום עבירות התנועה ביישוב ומציאת פתרונות לבעיות אלו ויישומם בשטח, יכול להשפיע על התנהגות הנהגים והנוסעים. פיתוח ההתערבות בשיתוף הציבור מאפשר לעצב תוכנית המותאמת תרבותית למאפיינים הייחודיים של התושבים והיישובים, אשר אינה מלבה את תחושות ההתנגדות, מגבירה את האמון והלגיטימיות של המשטרה בעיני התושבים ומובילה לאכיפה אפקטיבית.

שיפור פעילות האכיפה היה אחת מהמלצות עורכי מחקר ההערכה של התוכנית הייעודית הכוללת לאחר שנה¹¹⁴.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 ציינה הרלב"ד כי המלצתה מתייחסת לאכיפה המתלווה לתוכנית לשינוי התנהגות. דוגמה לכך היא התוכנית לקידום השימוש בחגורת בטיחות, שבה האכיפה נועדה לאו דווקא ליצירת הרתעה, אלא לחיזוק אקלים הבטיחות ביישובים הערביים, להדגשת ערך הבטיחות בדרכים, לחידוד הציפיות מהתושבים לשמור על חוקי התעבורה, ולשיפור הוגנות האכיפה ומידת האמון של התושבים בחוקי התעבורה. הרלב"ד הוסיפה כי המלצתה בנושא האכיפה עולה בקנה אחד עם המחקר האמור מ-2016, ועם הגישה של הרלב"ד לקידום תרבות הבטיחות בדרכים בכלל ותרבות הנהיגה בפרט, אשר שמה דגש על יצירת הוגנות ואמון בחוק ובאכיפתו¹¹⁵.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא מפעיל, באמצעות הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, תוכניות למניעת אלימות למאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות מקומיות. במסגרת זו משתתף המשרד במימון תוכניות מקצועיות למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות. בכל רשות מקומית שבה פועלת התוכנית, עורכת הרשות מיפוי של התופעות והצרכים הייחודיים לה, ובהתאמה נבנות תוכניות המיועדות למניעה ולצמצום התופעות האנטי חברתיות הנבחרות. ברשויות המקומיות הרלוונטיות מופעלות תוכניות מקצועיות להתמודדות עם תופעות של נהיגה פרועה ואלימות בכבישים, המשלבות תוכניות הסברה שונות.

114 ראו לעיל בפרק "הערכת התוכנית הייעודית הכוללת".

115 הרלב"ד, "תרבות של נהיגה בטוחה בישראל: הגדרה, תיאור מצב, ושילוב בניהול הבטיחות בדרכים" (2019).



שיטור קהילתי

תחנת המשטרה היא הגוף העיקרי המבצע את רוב תפקידי המשטרה המפורטים בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971. בשנת 1995 החלה המשטרה להקים מרכזי שיטור קהילתיים בתוך היישובים. מרכז שיטור קהילתי הוא נקודת קצה מרוחקת של תחנת המשטרה.

מרכז שיטור קהילתי נועד לתת מענה ושירותי משטרה לאוכלוסייה בתא השטח שעליו הוא מופקד ולהקל על העומס בתחנה הראשית. "שיטור קהילתי" הוא תפיסה ניהולית של שיטור ממוקדת אדם וממוקדת חיזוק הקהילה, המיושמת בשיתוף הקהילה במטרה לשפר את איכות החיים של הציבור.

מרכז שיטור קהילתי מספק את מרבית שירותי המשטרה הניתנים לאזרחים, במטרה למנוע פשיעה או לצמצמה באופן ניכר, ולשפר את השירות המשטירי באמצעות קירובו לתושבי המקום. בין היתר המרכז עוסק בקבלת תלונות ודיווחים מתושבים וטיפול בהם, בטיפול ראשוני וסיוע לנפגעים בזירה שבה התבצעה עבירה, באכיפת עבירות תנועה ובטיפול במפגעים תעבורתיים כגון כתמי שמן וחפצים על הכביש.

בכל היישובים שנבדקו הוקמו תחנות שיטור קהילתי. שיטור קהילתי, שלא כמו שיטור עירוני (ראו להלן), אינו קשור לרשות המקומית, והשוטרים המשרתים בו אינם עובדים בשיתוף עם הפקחים מטעם הרשות המקומית.

פיקוח ואכיפה על ידי הרשויות המקומיות

בידי הרשויות המקומיות נתונות סמכויות שמטרתן לשמור על הסדר הציבורי, ובכלל זה בתחום הבטיחות בדרכים, מתוקף הוראות בחקיקה ראשית ובחוקי עזר שבסמכותן להתקין. הרשויות המקומיות רשאיות לפעול לאכיפת כללי התעבורה ולפקח על ביצוע חוקי עזר בתחום שיפוטן באמצעות יחידות הפיקוח העירוניות וכן בשיתוף גורמי אכיפה של השלטון המרכזי, ובכללם המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל.

חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן בפרק זה - החוק או החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים)¹¹⁶, חוקק בהמשך להחלטת ממשלה¹¹⁷ שקבעה מתכונת להפעלת מערכי אכיפה עירוניים משותפים לרשויות המקומיות ולמשטרה, במטרה ליעל את יכולת

116 ס"ח תשע"א, 1057. החוק הוארך כמה פעמים ולאחרונה עד 31.12.19: ראו חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ז-2017, ס"ח 430.

117 החלטה 1848 של הממשלה ה-32 "מתכונת להפעלת שטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי" (24.6.10).



הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות באשר לעבירות שבתחום אחריותן, ולאפשר להן לסייע למשטרה בפעולות למניעת אלימות. החוק מסדיר את נושאי הפיקוח העירוני ומערך האכיפה העירוני (להלן - השיטור העירוני).

החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016, קובע שפקחי רשות מקומית שהוסמכו לפי חוק זה יכולים לפעול לאכיפת הדין בגין עבירות תעבורה הקשורות ברכיבה על אופניים וגלגילנוע (קורקינט חשמלי) וכן שימוש אסור בטלפון נייד בזמן הנהיגה.

יחידות הפיקוח העירוניות

החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים קובע שראש רשות מקומית רשאי להסמיק פקחים עירוניים, אשר עומדים בתנאים הקבועים בחוק, לשם פיקוח על חוקי עזר ואכיפתם.

תנאים הכרחיים ליכולת הפקחים לבצע אכיפה בתחום הבטיחות בדרכים הם תוכנית תמרון תקפות (ראו לעיל בפרק "תוכנית תמרון יישובית") וחוקי עזר עירוניים בנושאים שהרשות המקומית מבקשת לאכוף.

יצוין לחיוב כי בעיריית **כפר קאסם** הוקמה במאי 2018 יחידת פיקוח עירונית. ביחידה שני פקחים ב-1.5 משרות, המוסמכים לאכוף את חוקי העזר של הרשות בנושא חנייה. בחודשים מאי עד יוני 2019 הטילה היחידה כ-3,000 דוחות בגין חנייה בניגוד לחוק העזר העירוני לכפר קאסם¹¹⁸.

המועצה המקומית **גי'סר א-זרקא** הגישה בינואר 2019 למשרד הפנים בקשות לנחיצות משרה¹¹⁹, ובין היתר למשרה של פקח לאכיפת חוקי עזר¹²⁰. בפברואר 2019 החזיר הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים את הבקשות לרשות המקומית להשלמת מסמכים, ובין היתר היא התבקשה לצרף לבקשה חוות דעת גזבר לגבי תקצוב פעילות נלווית, כגון רכב ומכשור נוסף, לעלות השכר; וכן פירוט של מקורות מימון וממשקים תקציביים מול המשרד להגנת הסביבה.

118 דוחות חנייה הוטלו רק באזור התעשייה החדש, שהוא האזור היחיד בעיר שבו התמרון מוסדר.

119 מועצות מקומיות זקוקות לאישור משרד הפנים לגיוס או למינוי עובדים.

120 בטופס בקשה לאישור נחיצות מילוי משרה שהרשות מילאה ב-10.4.19 צוין שהמשרה היא של פקח תברואה, חנייה, שילוט ואכיפת חוקי עזר.



נמצא כי עד מועד עריכת הביקורת (אוקטובר 2019), שמונה חודשים לאחר שהתבקשה להשלים מסמכים, המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא המציאה את מלוא המסמכים המבוקשים למשרת הפקח ולפיכך בקשתה לא אושרה.

נמצא כי גם ביתר הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית קלנסווה ומועצות מקומיות ג'ת ותל שבע) אין יחידת פיקוח עירונית המבצעת פיקוח ואכיפה בתחום הבטיחות בדרכים¹²¹.

עוד נמצא כי לעיריית קלנסווה ולמועצה המקומית ג'ת אין כלל חוקי עזר בנושא חנייה¹²², כך שממילא אין ביכולתן לקדם את האכיפה בתחום הבטיחות בדרכים.

על עיריית קלנסווה והמועצה המקומית ג'ת לחוקק חוקי עזר ולפעול להקמת יחידות פיקוח עירוניות שיאפשרו להן לבצע פיקוח ואכיפה בנושא הבטיחות בדרכים בתחומי השיפוט שלהן. כמו כן, על מועצה מקומית ג'יסר א-זרקא להשלים את ההליך מול משרד הפנים כדי שתוכל להקים את יחידת הפיקוח.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 כי המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא נמצאת בתוכנית הבראה ובפיקוח מחוזי צמוד, אשר על כן תיבחן האפשרות להקמת יחידת פיקוח אם הנושא יעלה בקנה אחד עם תוכנית הבראה.

מערכי אכיפה עירוניים (שיטור עירוני)

במסגרת מערך האכיפה העירוני (להלן גם - השיטור העירוני) מתקיים שיתוף פעולה בין המשטרה לרשויות המקומיות לשם ייעול האכיפה וחיזוק הביטחון האישי במרחב העירוני. מטרת השיטור העירוני הן מניעה ואכיפה בתחום עבירות איכות החיים, האלימות וההתנהגות האנטי-חברתית; ובין היתר טיפול בתופעות בריונות, אלימות וונדליזם במרחב הציבורי, ומניעה וטיפול בעבירות בתחום בריונות תנועה (רכב מפריע לתנועה, רכב חוסם יציאה או כניסה, רכב משתולל, חנייה על מדרכה, נסיעה על מדרכה, חנייה כפולה, ניסיון דריסה, רכב המפריע לתחבורה ציבורית).

121 במועצה המקומית ג'ת קיימת יחידת פיקוח, שבה פקח אחד שביצע פיקוח ואכיפה בתחום התברואה בלבד.

122 המועצה המקומית תל שבע העבירה באוקטובר 2019 חוקי עזר עירוניים לאישור משרד הפנים, ובהם חוק עזר לחנייה.



מנגנוני הניהול של השיטור העירוני הם מינהלה ארצית, שהיא הגוף המסדיר, המתכנן והמנהל של התוכנית ברמה הלאומית, ואחראית בין השאר למימוש מדיניות ולגיבוש סדרי עדיפויות ברמה הלאומית; ומועצה לאכיפה עירונית, שחברים בה ראש הרשות המקומית ומפקד תחנת המשטרה המקומית, ובין תפקידיה - התוויית מדיניות וסדרי עדיפויות ברמה העירונית¹²³.

על פי החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים, מערך אכיפה עירוני יורכב מיחידת פיקוח עירוני ייעודית של פקחים מסייעים, ומכוח שיטור עירוני ייעודי של שוטרים. מערך האכיפה העירוני, ובכללו הפקחים המסייעים, יפעל בהנחיית המשטרה.

על פי החלטות הממשלה בנושא, כוח השיטור העירוני יכלול פקחים ושוטרים במספר זהה, ויהיה אפשר להגדיל או להקטין את מספרם על פי קביעת המינהלה הארצית ובתיאום עימה ועם משטרת ישראל¹²⁴. בהחלטת הממשלה מיוני 2016¹²⁵ נקבע כי תוכנית השיטור העירוני תופעל ברשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה למעלה מ-16,000 תושבים. בהחלטת הממשלה נקבעו תבחינים להכללת רשויות מקומיות בתוכנית ולהשתתפות המשרד לבט"פ במימונה, וביניהם היקף אירועי איכות החיים ועבירות האלימות והפשעה ברשות במספרים מוחלטים וביחס להיקף האוכלוסייה ברשות המקומית. תבחין נוסף שנקבע הוא מתן ייצוג לרשויות, על פי הקריטריונים האלה: מגזרים שונים, דירוג חברתי-כלכלי שונה, היקפי אוכלוסייה שונים, ופריסה טריטוריאלית.

על פי נוהלי העבודה של המשרד לבט"פ בהקשר למערכי האכיפה העירוניים (להלן גם - תפיסת הפעלה)¹²⁶, לצורך הקמת השיטור העירוני על הרשות המקומית להקצות ליחידה כלי רכב מצוידים בציוד המפורט בנוהל, ולהנפיק מדים ייחודיים לפקחים. הרשות המקומית היא האחראית לגיוס כוח אדם ליחידה על פי התבחינים הקבועים בחוק, ולאחר שהמועמד קיבל את אישור המדור הפלילי של המשטרה הוא יכול לעבור הכשרה והסמכה. בנהלים מפורטים גם סוגי ההכשרות.

באפריל 2020 היו 66 רשויות מקומיות שבהן פעלה יחידת שיטור עירוני, 8 מהן ברשויות מקומיות ערביות ו-3 ברשויות מקומיות מעורבות. כמו כן, ב-7 רשויות מקומיות היו יחידות בשלב הקמה, 3 מהן בחברה הערבית.

123 בהחלטת הממשלה 4388 (אלמ/30), "עדכון תוכניות למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות" (20.12.18), נקבע כי המינהלה הארצית לשיטור ואכיפה עירונית במשרד לבט"פ תהיה אגף ברשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול במשרד, הכפוף למנהל הרשות.

124 החלטת הממשלה 696 (אלמ/2), "הפעלת מערך אכיפה ושיטור עירוני משולב" (21.8.13).

125 החלטת הממשלה 1645 (אלמ/7), "עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתוכניות שמפעיל המשרד לביטחון הפנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון" (7.7.16).

126 המשרד לבט"פ, מערכי האכיפה העירוניים - תפיסת הפעלה, עדכון מרץ 2014.



שיטור עירוני ברשויות שנבדקו

ברשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו יחידות שיטור עירוני. יצוין כי במועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא וג'ת האוכלוסייה מונה פחות מ-16,000 תושבים ולכן אי-אפשר להפעיל בהן את תוכנית השיטור העירוני.

עיריית קלנסווה חתמה על הסכם עם המשרד לבט"פ ביוני 2018 בנוגע להקמת שיטור עירוני¹²⁷. כוח האדם המתוכנן ביחידה הוא עשרה שוטרים וחמישה פקחים. עד מועד סיום הביקורת היחידה טרם הוקמה.

עיריית כפר קאסם עמדה אמנם בתבחינים להצטרפות לתוכנית, אך מהמשרד לבט"פ נמסר לעובדי משרד מבקר המדינה שאין תקציב לכך, ולפיכך לא היה שיטור עירוני בתחומה.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו כי בסוף שנת 2019 התקבל אישור לצירוף עיריית קלנסווה לתוכנית השיטור העירוני; צפי לביצוע אימון הקמה שבסיומו תוגדר היחידה כמבצעית הוא בסוף הרבעון השלישי של שנת 2020. לגבי עיריית כפר קאסם מסר המשרד כי העירייה מועמדת להיכלל בתוכנית והמשרד יפעל להקמת מערך אכיפה בתחומה לכשיוקצה תקציב לנושא.

בדצמבר 2017 הודיע המשרד לבט"פ למועצה המקומית **תל שבע** כי המשרד יסייע במימון פקחים מסייעים בתנאי שהרשות תעמיד מספר מינימלי של פקחים. בדצמבר 2018 ובינואר 2019 אישר משרד הפנים נחיצות לשש משרות של פקח מסייע למועצה המקומית **תל שבע**. אישור המשרות ניתן לתקופה של 18 חודשים, והמשך איושן הותנה במציאת מקורות מימון על ידי הרשות המקומית. יצוין כי המשרות מומנו מתקציב המשרד לבט"פ ומשרד הפנים¹²⁸.

המועצה המקומית **תל שבע** הצליחה לגייס פקחים מסייעים שקיבלו את אישור המשטרה אך טרם רכשה רכב וקטנוע לשימוש היחידה. בעת הביקורת הייתה יחידת השיטור העירוני בשלבי הקמה. את האכיפה בנושא הבטיחות בדרכים ביצעו שוטרי היחידה שבהקמה. מנהל תחום מערכי אכיפה מגזריים במשרד לבט"פ מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי הצפי לביצוע אימוני הקמה שבסיומם תוגדר היחידה כמבצעית הוא לסוף הרבעון השני של שנת 2020.

המשטרה מסרה בתשובתה כי על אף החוסר הזמני ביחידת שיטור עירוני במועצה המקומית תל שבע, מבצעות תחנות המשטרה באזור פעילות אכיפה בעיקר כנגד עבירות בריונות בכביש ועבירות מסכנות חיים.

127 הסכם בין המשרד לבט"פ לעיריית קלנסווה בעניין השיטור העירוני, יוני 2018.

128 319,000 ש"ח מתקציב המשרד לבט"פ ו-658,000 ש"ח מתקציב משרד הפנים. מספר תב"ר 629 לשנת 2018.

הממצאים בפרק זה מצביעים על חולשה של מנגנוני אכיפה ברשויות המקומיות שנבדקו: בעיריית קלנסווה ובמועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא, ג'ת ותל שבע לא היו כלל יחידות פיקוח עירוניות בנושא תעבורה. בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא היו יחידות שיטור עירוניות (במועצה מקומית תל שבע היחידה בהקמה).



סיכום

כדי לקדם את הבטיחות בדרכים בחברה הערבית יש לפעול בכמה מישורים: חינוך והסברה, שיפור התשתיות ואכיפה.

הפעילות החינוכית וההסברתית להגברת הבטיחות בדרכים בחברה הערבית הנעשית על ידי משרד החינוך והרלב"ד ראויה לציון. עם זאת, משרד החינוך לא בדק באופן שיטתי את האפקטיביות של כלל תוכניות הלימוד לבטיחות בדרכים המועברות במוסדות החינוך בחברה הערבית.

שיעור ההפעלה של תוכנית משמרות הזה"ב במוסדות החינוך בחברה הערבית היה נמוך ביותר. הדבר נובע ממיעוט שוטרי הדרכה לחברה הערבית וממיעוט מדריכי זה"ב דוברי ערבית ביחידה, וכן מתשתיות לקויות בסביבת מוסדות החינוך.

הביקורת העלתה כי תחום ניהול הבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות שנבדקו לוקה בחסר: הוועדה לבטיחות בדרכים בעיריות כפר קאסם וקלנסווה לא התכנסה בתדירות שנקבעה בחוק; מטות הבטיחות בדרכים ברשויות המקומיות שנבדקו לא התכנסו ולא מילאו את תפקידם; הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניהלו רישום של מידע על פרטי תאונות הדרכים בתחומי השיפוט שלהן.

ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו כבישים ומדרכות לא סלולים וליקויים בהסדרי התנועה ובהתקני הבטיחות הפוגעים בבטיחותם של משתמשי הדרך, לרבות ליקויים בסביבת מוסדות חינוך, המסכנים את התלמידים ואינם מאפשרים הפעלה של משמרות זה"ב.

על מנת להקטין את מספר תאונות הדרכים והנפגעים בתחומי הרשויות המקומיות בחברה הערבית, על הרשויות המקומיות להציב את נושא הבטיחות בדרכים בין הנושאים שבראש סדר העדיפויות שלהן. נדרשת מעורבות רבה יותר של הרשויות המקומיות בחברה הערבית לקידום נושא הבטיחות בדרכים ולהובלת פעולות שייתנו מענה לאוכלוסיות בסיכון ולמוקדי הסיכון.

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



**פעולות הרשויות
המקומיות באמצעות
מרכזים קהילתיים
לתרבות, נוער וספורט
(מתנ"סים)**



פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מרכזים קהילתיים לתרבות, נוער וספורט (מתנ"סים)

רקע

המתנ"סים משמשים זרוע ביצועית של הרשויות המקומיות בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי, ובהם מרוכזת עיקר פעילות הרשות בתחומים אלה. בבסיס הקמתם ופעולתם עומד הרעיון של שיתוף הקהילה באזור שבו פועל המתנ"ס, וניתן דגש רב על מעורבות נציגי הקהילה בניהולם.

בהפעלת מתנ"סים כמרכזים קהילתיים שותפים, נוסף על הרשויות המקומיות, שני גופים עיקריים: החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (החברה למתנ"סים), וחברות בנות של הסוכנות היהודית לארץ ישראל ומגביותיה: מגבית ארה"ב בישראל ומגבית קנדה (הסוכנות ומגביותיה יחד - הסוכנות היהודית).

נתוני מפתח

2.5 פי	84 מיליון ש"ח	200
גדל מחזור פעילותו של מתנ"ס ברשות מקומית באשכול חברתי-כלכלי גבוה לעומת מתנ"ס באשכול נמוך, המשרתים היקף אוכלוסייה דומה	מחזור הפעילות הכולל של ששת המתנ"סים שנבדקו בשנת 2018	מרכזים קהילתיים ב-161 רשויות מקומיות, הנותנים שירותים ל-1,500,000 איש
9 מיליון ש"ח	24 מיליון ש"ח	43 מיליון ש"ח
סכום השתתפות משרדי הממשלה בתקצוב פעילות ששת המתנ"סים שנבדקו בשנת 2018	היקף הכספים שהעבירו הרשויות המקומיות לששת המתנ"סים שנבדקו בשנת 2018	סכום ההכנסות של ששת המתנ"סים שנבדקו מתשלומי משתתפים בשנת 2018

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים. נבדקו בין היתר ההיבטים האלה: אסדרה ופעילות, העברת כספים, הנגשת הפעילות לקהילה ובטיחות.

הביקורת נערכה בשש רשויות מקומיות, שנבחרו תוך מתן דגש על רשויות הנמצאות בפריפריה הכלכלית והגיאוגרפית ובמתנ"סים שבתחומן. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים - אגף בכיר לתאגידים עירוניים; במשרד המשפטים - רשם העמותות; ובחברה למתנ"סים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הסדרת הפעילות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים - משרד הפנים לא הסדיר את פעולתן של הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים הנמצאים בבעלות הסוכנות היהודית, הוא אינו נוהג בהם כתאגידים עירוניים ולא מבצע עליהם מעקב ופיקוח.

הסדרת פעילות משרד הפנים למול החברה למתנ"סים - לא נקבעו נהלים להסדרת פעילות משרד הפנים למול החברה למתנ"סים. כך לדוגמה, לא נקבע הליך סדור שבמסגרתו החברה למתנ"סים מיידעת את משרד הפנים על התחלת התקשרות עם מתנ"ס או על הפסקת התקשרות קיימת.

הבטחת ביטחונם האישי של ילדים ובני נוער - מתנ"ס אור עקיבא, מתנ"ס קריית מלאכי, מתנ"ס גדרה ומתנ"ס יבנאל לא דרשו הצגת אישור בדבר היעדר עבירות מין מהעובדים המפעילים חוגים במתנ"ס ומועסקים בו באמצעות חברות וגורמים פרטיים.

הנשפת פעילות המתנ"ס לקהילה - מתנ"ס נוף הגליל, מתנ"ס קריית מלאכי ומתנ"ס יבנאל לא קבעו הסדרים למתן הנחות במימון ההשתתפות בפעילות המתנ"ס כדי לסייע לאוכלוסיות מוחלשות. למתנ"ס אור עקיבא ולמתנ"ס קריית מלאכי לא היה אתר מרשתת, ואף כי למתנ"ס נוף הגליל ולמתנ"ס יבנאל היה אתר במרשתת לא התאפשר לבצע דרכו שירותים מקוונים.

מינוי חברי הנהלות המתנ"סים - הרשויות המקומיות אור עקיבא, גדרה ויבנאל מינו את נציגייהן בהנהלת המתנ"ס בלי שקיבלו את אישור ועדת המינויים במשרד הפנים כנדרש, והרכב הנציגים לא תאם את ההרכב הקבוע בתקנות.

התקשרויות הרשויות המקומיות עם המתנ"סים שבתחומן - עיריות אור עקיבא ונוף הגליל לא חתמו על הסכמים עם המתנ"סים להסדרת פעילותם; המועצה המקומית יבנאל ערכה הסדרים חוזיים חלקיים בלבד; המועצה המקומית גדרה לא אכפה חלק מהוראות החוזה שנחתם עם המתנ"ס; ועיריית קריית מלאכי התקשרה עם המתנ"ס בפטור ממכרז כ"ספק יחיד" שלא על פי הדין.

תקצוב המתנ"סים על ידי הרשויות המקומיות - הרשויות המקומיות שנבדקו העבירו כספים למתנ"סים שבתחומן, בין היתר, בדרך של מתן שווה כסף ובאמצעות העברת כספים דרך מנגנון השכר, שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא; המועצה המקומית כפר תבור התקשרה עם המתנ"ס שבתחומה לקיום פעילות שאינה עולה בקנה אחד עם המטרות שלשמן הוקם וללא עריכת מכרז; עיריית קריית מלאכי ביצעה פעולות רכש באמצעות המתנ"ס שבתחומה ללא עריכת מכרז.



כל ששת המתנ"סים נותנים דגש על פעילות בתחומי התרבות, החינוך והספורט בקהילה שבאזורם, מקיימים פעילות ענפה ומגוונת המיועדת לכל שכבות הגיל, ובכך הם מגשימים את ייעודם הלכה למעשה.

בכל ששת המתנ"סים חלק הארי של התקציב משמש לטובת פעילות המתנ"ס, והם פועלים בהתאם לשיעור המרבי המותר של הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות, כפי שמופיע בנוהל התמיכות ממוסדות המדינה.

מתנ"ס גדרה ומתנ"ס כפר תבור הפעילו מנגנון סדור של קבלת משוב מהמשתתפים בפעילות המתנ"ס לצורך קבלת החלטות בדבר טיוב השירות והתאמתו לצורכי הקהילה.

בכל הרשויות המקומיות והמתנ"סים הנבדקים קיימים הסדרי ביטוח לפעילות במתנ"סים.

עיקרי המלצות הביקורת

על הרשויות המקומיות להסדיר את ההתקשרויות עם המתנ"סים שבתחומן, למנות את נציגיהן בהנהלת המתנ"סים בהתאם לתקנות ולפעול להעברת הכספים אליהם כדין.

על הרשויות המקומיות ועל המתנ"סים שבתחומן לוודא את הנגשת השירותים הניתנים במתנ"ס לכל שכבות החברה, לרבות אלה שידם אינה משגת, ולהנגיש את המידע בדבר הפעילויות לכלל תושבי הרשות, לרבות באמצעות טכנולוגיית תקשוב עדכנית. מומלץ כי כלל המתנ"סים יבחנו את הדרכים לקבלת משוב מהמשתתפים בפעילויות.

מוצע כי משרד הפנים יפעל להסדרת הפעילות של הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים, כפי שנהג בכל הנוגע לפעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים.

מוצע כי משרד הפנים יבחן את הדרכים להסדרת הליכי הבחירה והמינוי של נציגי הציבור מטעם הקהילה ואת פעולתם כחברי הנהלה במתנ"סים.

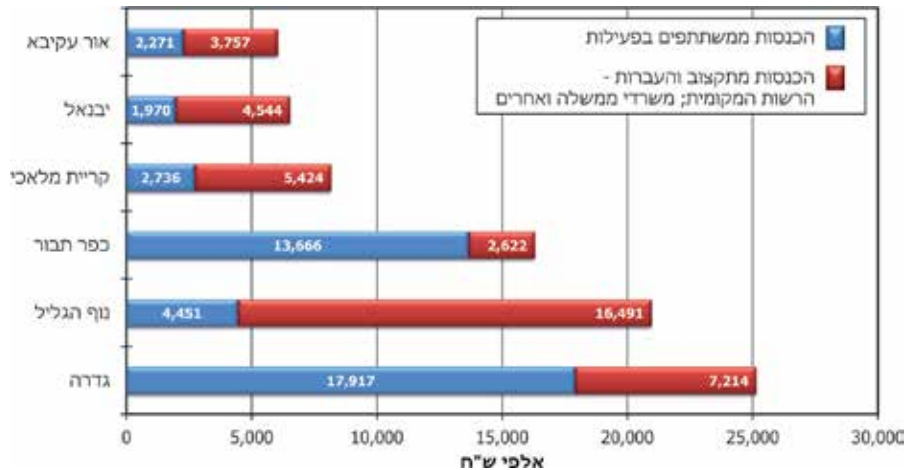
נוכח הממצאים שעלו בביקורת בנוגע לדרכי העברות הכספים מהרשויות המקומיות למתנ"סים, מוצע כי משרד הפנים יבחן את הצורך בעדכון ההסדרים הקיימים בנושא, בפרט עבור פעילויות ומתנ"סים שאינם עומדים בתנאים הקבועים בתקנות הפטור, ויפעל לכך שההסדרים יביאו לידי ביטוי את הייחודיות של התאגידים הפועלים בשיתוף חברה ממשלתית.

מוצע כי משרד הפנים יפעל להסדרת פעילותו למול החברה למתנ"סים באמצעות נוהלי עבודה, לרבות נוהל בדבר עדכון משרד הפנים במקרים שבהם החברה מתחילה או מפסיקה להשתתף בניהול מתנ"ס מסוים.

סיכום

למתנ"סים תפקיד חשוב במארג החברתי של הקהילה שבה הם פועלים. מעורבות הקהילה בפעילותם ובהנהלתם מסייעת לכך שכספי המדינה והרשות המקומית יושקעו באופן יעיל ומועיל בהתאם לצרכים ולמאפיינים של חברי הקהילה, מקבלי השירות. מוצע כי משרד החינוך, בשיתוף החברה למתנ"סים, הנמצאת באחריותו, ובסיוע משרד הפנים, ימשיכו להרחיב לרשויות מקומיות נוספות את דפוס הפעלת המתנ"ס בשילוב החברה, תוך המשך מתן הדגש על רשויות הנמצאות בפריפריה החברתית-כלכלית והגיאוגרפית.

מקורות מימון לפעילות המתנ"סים שנבדקו והיקפה בשנת 2018 (באלפי ש"ח)



פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מרכזים קהילתיים לתרבות, נוער וספורט (מתנ"סים)

מבוא

הרשויות המקומיות¹ הן גוף נבחר והן משמשות כנאמן הציבור בכל פעולותיהן². ככאלה, מחובתן ובסמכותן לדאוג לרווחת תושביהן, בין היתר, בתחומי התרבות, החינוך, הנוער והספורט³.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) נקבע כי בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העיריה ותפקידיה, לרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים; לענין זה, 'חברה', 'אגודה שיתופית' או 'כל אגודה אחרת' - חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שהתאגדו בישראל על פי דין"⁴. עוד נקבע בפקודת העיריות כי בסמכות העירייה "לבצע כל סמכות מסמכויותיה ולמלא כל תפקיד מתפקידיה יחד או בשותפות עם מוסדות המדינה, רשויות מקומיות אחרות, חברות, אגודות שיתופיות וגופים או אנשים אחרים".

בהתאם לסמכותן, הרשויות המקומיות פעלו להקמת מרכזים לתרבות, נוער וספורט (להלן - מתנ"סים) באמצעות התאגידים הייעודיים לכך. הלכה למעשה המתנ"סים משמשים מעין זרוע ארוכה של הרשות המקומית למימוש אחריותה, ובהם מרוכזת לרוב פעילות התרבות, הנוער והספורט בתחומה של הרשות המקומית.

בשונה ממחלקותיהן של הרשויות המקומיות, בבסיס הקמתם ופעולתם של המתנ"סים כמפורט להלן עמד הרעיון של שיתוף הצרכים והרצונות של הקהילה המתגוררת באזור המתנ"ס, כפי שאלה באים לידי ביטוי באמצעות שיתוף חברי הקהילה בהנהלתו. לפיכך, בעת הקמת המתנ"סים בעולם ובישראל ניתן דגש רב על מעורבות נציגי הקהילה בפעילותם ובניהולם של המתנ"סים בהנחה שמדובר באבן יסוד לפעולת המתנ"ס.

1 הכוונה במושג "רשויות מקומיות" לעיריות, למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות.

2 ראו לדוגמה בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).

3 היקף החובות והסמכויות המוקנות לרשויות המקומיות ולתחומי אחריותן נקבע, בהתייחס לעיריות: פקודת העיריות [נוסח חדש], בהתייחס למועצות מקומיות: צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות או הצו).

4 הסדר דומה נקבע גם בצו המועצות המקומיות.



במועד סיום הביקורת בספטמבר 2019 (להלן - מועד סיום הביקורת) פעלו בתחומן של הרשויות המקומיות כ-200 מתנ"סים. בשנת 2018 היה מחזור הפעילות הכולל של ששת המתנ"סים שנבדקו 84 מיליון ש"ח, השתתפות משרדי הממשלה בתקצוב פעילותם הייתה כ-9 מיליון ש"ח, וסך הכספים הכולל שהעבירו הרשויות המקומיות אליהם, כפי שהוצג בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, היה כ-24 מיליון ש"ח.

התפתחותם ותפקידם של המרכזים הקהילתיים

התפתחותם ותפקידם של המרכזים הקהילתיים בעולם

סקירת התפתחותם של מרכזים קהילתיים (להלן - מרכזים) בצפון אמריקה ובבריטניה⁵ מלמדת על הניסיונות המוקדמים לקיים פעילות מרוכזת למען הקהילה בנושאים שונים, כגון מתן שירותי רפואה, רווחה או חינוך למבוגרים. התארגנות זו נועדה לאספקת השירות האמור באופן פרטני עד להתפתחותם של מרכזים קהילתיים שאיגדו בתוכם תכנים רבים ומגוונים ונתנו מענה לצורכי הקהילה במגוון נושאים רחב הרבה יותר⁶.

כבר בתחילת המאה העשרים, בראשית דרכם של המרכזים הקהילתיים, התקיימה פעילותם במתקנים קהילתיים קיימים: חלקה במבני כנסיות ורובה בבתי ספר מחוץ לשעות הפעילות של אותם המוסדות. לפעילות זו היו מאפיינים תרבותיים וחברתיים, והיא נועדה לבני הקהילה שהתגוררו בסביבת המרכזים.

פעולת המרכזים התפשטה במהירות ברחבי ארה"ב. בשנת 1915 שונה שמם מ"מרכזים סוציאליים" לשמם כפי שהוא מוכר כיום - "מרכזים קהילתיים". בשנים 1918 עד 1919 הוקמו מרכזים שכאלה ב-107 ערים; בשנים 1923 עד 1924 כבר פעלו מרכזים ב-240 ערים; ובשנת 1930 היו בעיר ניו יורק לבדה כ-500 מרכזים קהילתיים אשר השתתפו בפעילותם יותר מארבעה מיליון בני אדם. בבריטניה התפתחות המרכזים הקהילתיים נתנה מענה לצורך ביצירת אינטגרציה בין המעמד הגבוה שחבריו היו בעלי אמצעים והשכלה אקדמית לבין אנשי המעמד הנמוך שהיו לרוב חסרי השכלה.

במקומות רבים הפכו הנהלות המרכזים הקהילתיים הלכה למעשה לנציגות השכונות או הכפרים שבהם פעלו בפני השלטון המרכזי בעיקר בכל הקשור לגיוס משאבים מהשלטון לטובת צורכי הקהילה.

5 Smith, M. K. (2002). 'Community centers (centers) and association', the encyclopedia of informal [education]. [<http://infed.org/mobi/community-centers-and-associations>]

6 אפשר למצוא דוגמה לכך בתיעוד המקיף הראשון של הקמת מרכז קהילתי בארה"ב על ידי הכומר Edward J. Ward בשנת 1907 בעיר רוצ'סטר שבמדינת ניו יורק. פעילותו מהווה דוגמה לאופן שבו הוקמו והתפתחו המרכזים הקהילתיים במתכונתם הנוכחית.



בשלהי שנות הארבעים היו למרכזים הקהילתיים שלוש מטרות עיקריות: 1. לשמש מקום המשרת את ההתאגדות הקהילתית הקשורה לניהולם; 2. לספק את התנאים להתפתחות תרבות הפנאי ולקידום רווחתם של חברי הקהילה; 3. לשמש מקום מפגש לארגוני מתנדבים ולקבוצות אחרות בקהילה הזקוקות לאכסניה עבור פעילותן הקהילתית. כמו כן הוגדרה "התאגדות קהילתית" כהתאגדות התנדבותית שהתרחשה בתא גיאוגרפי נתון המכיל קהילה טבעית של אנשים, כאשר אנשים וארגונים באותה הקהילה התכנסו יחדיו מתוך מטרה לקדם את צורכי קהילתם.

עד היום המרכזים הקהילתיים בעולם נתפסים ככלי מרכזי בחיי הקהילה, והם ממשיכים לתת מענה לצרכים מרכזיים בחיי האדם. ואלו כמה מהתרומות העיקריות שלהם:⁷

1. חיזוק הקשר המשפחתי - המרכז מאפשר לחברי הקהילה לקחת פסק זמן מחיי היום-יום ולהשתתף כמשפחה בפעילויות התורמות לחיזוק הקשר המשפחתי.
2. כלי להעברת מידע על הפעילויות בקהילה לחבריה - במרכז הקהילתי נחשף הציבור באופן פשוט ובלתי אמצעי למידע על פעילויות, אירועים ותוכניות הרלוונטיים לחיי היום-יום בקהילה. המרכז משמש גם כלי בידי רשויות אחרות להעברת מידע לחברי הקהילה, מידע אשר ללא המרכז ספק אם היו נחשפים אליו באופן ישיר.
3. חיבור בין משפחות בקהילה - בין המשפחות החברות בקהילה מתרחשת אינטראקציה בחסות המרכז הקהילתי. כך לדוגמה נוצר קשר בין הורים המביאים את ילדיהם לחוגים במרכז הקהילתי וממתינים יחד לסיום החוג.
4. סיוע נפשי כנגד דיכאונות ועצבות - אחת התופעות המאפיינות מדינות צפוניות שבהן תקופת החורף ארוכה וקרה במיוחד היא "דיכאון עונתי"⁸. הפעילויות המתקיימות במרכז הקהילתי בתקופה זו מסייעות בהתמודדות עם התופעה: הן מושכות את חברי הקהילה לצאת מהבית ולהשתתף בהן, הן מחזקות את קשרי הידידות ביניהם ומשמשות שבירת שגרה.

ממחקרים שנערכו באוסטרליה⁹ לבחינת המועילות והיעילות של פעולת המרכזים הקהילתיים נמצא כי בקרב קהילות בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים נמוכים

⁷ <https://www.nvrc.ca/notices-events-blog/active-living-blog/4-reasons-community-centres-are-important-families>

⁸ SAD (Seasonal Affective Disorder) - שינוי קיצוני במצב הרוח המושפע משינויים במזג האוויר. בארצות צפוניות התופעה משויכת להתארכות שעות החשיכה ביממה בתקופת החורף.

⁹ Gul Izmir, Ilan Katz and Jasmine Bruce, "Neighborhood and Community Centers: results for children, families and communities", *SPRC Report* 16/09, Social Policy Research Centre University of New South Wales, August 2009

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.205.4403&rep=rep1&type=pdf>



השירותים שמעניק המרכז הקהילתי לחברי הקהילה יעילים יותר ומועילים יותר מהשירותים שמעניקה להם המדינה. מבחינת ה**יעילות** - עלות השירותים שמעניק המרכז הקהילתי נמוכה יותר משתי סיבות עיקריות: הראשונה, עלות העסקת עובדים על ידי הממשלה גבוהה יותר מעלות העסקתם על ידי המרכזים הקהילתיים. והשנייה, המרכזית יותר, נעוצה בעובדה שמתנדבים מפעילים חלק ניכר מהפעילות במרכז הקהילתי. מבחינת ה**מועילות** - נמצא כי קיימת מעורבות מלאה של אנשי הקהילה בהגדרת הצרכים הרלוונטיים להם ובקביעת התכנים שבהם יעסוק המרכז הקהילתי. בשונה מתוכניות שהממשלה יוזמת ומגיעות לעיתים בכפייה (top down) על האוכלוסייה, מעורבות הקהילה בהגדרת צרכיה מביאה לחיסכון ניכר במשאבים, שכן לא מוקצים משאבים לפעילויות שאינן תואמות את דרישות הקהילה ואין תקציבים שנתרים לא מנוצלים על ידה.

תולדות הקמתם של המתנ"סים בישראל

באופן דומה להתפתחות המרכזים הקהילתיים בעולם ומתוך הצורך לתת מענה לבעיות דומות בחברה הנרקמת בישראל התפתחו גם בה מרכזים קהילתיים¹⁰.

"מרכז קהילתי" מוגדר¹¹ ככזה אם מתקיימים בו שישה תנאים: הוא ממוקם במבנה מסוים; הוא מציע פעילות ביותר משני תחומים שונים; הוא משרת אוכלוסיות מקבוצות גיל שונות; הוא פתוח לכל מי שרוצה להשתתף בפעילויות; הוא מכון לקהילה שבתוכה הוא פועל; והוא אינו בעל זיקה מפלגתית.

המרכז הקהילתי הראשון שענה להגדרה לעיל היה "בית הנוער העברי" שהוקם בירושלים בשנת 1949 מתרומות של יהדות ארצות הברית ובהתאם למאפיינים של המרכזים הקהילתיים היהודיים בארה"ב. המודל שלאורו נוסד המרכז הקהילתי הראשון ואשר התפתח במשך השנים הוא זה שהגדיר את היסודות להקמת המתנ"סים והוא המוכר כיום: **ניהול משולש** הכולל את נציגות הקהילה, את נציגות הרשות המקומית ואת נציגות החברה למתנ"סים - מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ (להלן - החברה למתנ"סים או החברה)¹².

את ההקמה השיטתית של מתנ"סים כמרכזים קהילתיים בישראל בחסות המדינה מקובל לשייך למהלך שיזם בשלהי שנות השישים של המאה העשרים שר החינוך דאז זלמן ארן ז"ל לאחר שזיהה פער בין השירותים המוענקים לתושבים באזורים מבוססים, איכותם וכמותם ובין אלה המוענקים לתושבים בעיירות הפיתוח

10 א' ינאי, "מרכזים קהילתיים כמרכזי שירות - יתרונות ומגבלות", **חברה ורווחה**, ט/3 (1988). במאמר מוצגת בין היתר ההיסטוריה של הקמת המתנ"סים בישראל.

11 ראו שם.

12 ראו בהמשך בפרק "מינוי חברי הנהלות המתנ"סים".



וביישובים שבהם רוכזה אוכלוסייה של עולים חדשים. הוא מינה ועדה בין-משרדית שהתוותה תוכנית להקמת מרכזים קהילתיים שיאפשרו מתן שירותי חינוך בלתי פורמלי ושירותי רווחה לתושבים באזורים הנ"ל, והחליט לאמץ את המלצותיה ולפעול בהתאם לכך. מכיוון שמשרד החינוך הוביל את המהלך, הוחלט בין היתר כי המרכזים יעניקו לתושבים שירותי "תרבות, נוער וספורט", קרי: "מתנ"סים", שם שהשתרש עד היום¹³, וכי כל המרכזים יופעלו על פי עקרונות דומים, אך יתפתחו בהתאם לאוכלוסייה שבתוכה הם יושבים וייתנו לה מענה ייחודי.

בחלוף השנים ובעקבות התפתחות הדין בישראל בוצעה אסדרה בכל הקשור לחובה החלה על המדינה ועל הרשויות המקומיות לתת לתושבים שירותים גם מחוץ למסגרות הלימוד הפורמליות כדי לצמצם את הפערים בחברה. בכל הנוגע לחינוך ולהעשרה בלתי פורמלית כיום, המתנ"ס הוא אחד האמצעים המרכזיים העומדים בידי הרשות המקומית לספק תכנים מעין אלה. בהתאם לכך, הרשויות המקומיות פועלות באמצעות המתנ"סים שבתחומן ומעבירות דרכם משאבים לקהילה הן מתקציביהן והן מתקציבים שהעמיד לטובתן השלטון המרכזי.

הפעלת המתנ"סים בישראל - גופים מעורבים וסוגי התאגדויות

אופן הפעלת המתנ"סים בישראל ומבנה הנהלתם נגזרו מהרעיון שעמד בבסיס הקמתם כמרכזים קהילתיים וכן ממהות הגוף שהיה מעורב בהקמתם. בהפעלת המתנ"סים כמרכזים קהילתיים מעורבים שני גופים מרכזיים: החברה למתנ"סים והסוכנות היהודית באמצעות חברות בנות (להלן יחד - הסוכנות היהודית). גופים אלו, בצוותא עם הרשויות המקומיות, מהווים כיום את הכוח המניע בהפעלת המתנ"ס כמרכז קהילתי.

כאמור, במועד סיום הביקורת פעלו בתחומן של הרשויות המקומיות כ-200 מתנ"סים: כשני שלישים (136) מהם מתנ"סים משותפים לרשות המקומית ולחברה למתנ"סים. בשליש הנותר (63) מתנ"סים של הסוכנות היהודית, ו-48 מתוכם מנוהלים בסיוע החברה למתנ"סים אך הבעלות המלאה עליהם היא בידי הסוכנות היהודית.

נוסף על המתנ"סים שהחברה למתנ"סים שותפה בניהולם ועל המתנ"סים שהקימה הסוכנות היהודית, קיימים סוגים נוספים של התאגדויות אשר מופיעה בשמם התיבה "מתנ"ס", לרבות מתנ"סים בבעלות פרטית מלאה ומתנ"סים הפועלים כתאגידיים עירוניים בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות¹⁴.

13 ההגדרה של המרכזים הקהילתיים כמתנ"ס - מרכזי "תרבות, נוער וספורט" נעוצה בעובדה שמשרד החינוך, מי שפעל לקדם את היזומה, רצה לבדל אותם ממרכזים שהתמחו במתן שירותי רווחה.

14 יצוין כי הביקורת לא עסקה במרכזים קהילתיים הפועלים בשליטה מלאה של הרשות המקומית ובמרכזים הפועלים בבעלות פרטית.

תמונה 1

רשויות מקומיות שבהן פעלו מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים או הסוכנות היהודית בשנת 2019



מחוז צפון

כפר מנדא | אבו סמאן | בוטיעה נויליאת | בוקעאתה | בדידה מוכר | בוליס | דיר חנה | חצור הגלילית | סביריה | טנא זנבריה | טורעאן | יאמח ג'ת | יזבא | כאכול | כפר ורדים | כרפאל | מבאאת הרטון | מראר | מבר אל כרום | מגדל | מדרעה | מטה אשר | מסולה | סעלה יוסף | מעלות תרשיחא | מרום גליל | שושב | טוריה | נגי הגליל | נחף | עילוט | עכו | צמת | קצרין | קרית שמונה | ראש פינה | רמת הגולן | שלחין | שעב | שפרעם | התרה

מחוז חיפה והעמקים

אנטאל | באקה אל ג'ביה | בוטנא אל חאר' | בית שאן | בנימינה-בעת ערה | בסמת טבעון | גלצא | דבוריה | חיפה | סירת כרמל | יבנאל | יוקעס | יפיע | כפר קמא | כפר תבור | מגדל העמק | נסר | עמק השפיים | עפולה | כרדס-תה-כרכור | קריית אתא | קריית ביאליק | קריית טבעון | קריית ים | קריית שבעין | רכסים | רמת ישי | שפילא אום אל טאנס

מחוז מרכז

אבן יהודה | אור יהודה | אורנית | אזור | אלעד | אלפי תששה | אלקנה | בית דגן | בני ברק | כרדס כץ | בעת שמואל | בדרת | הוד השרון | הרצליה | זמר | חדרה | חולון | טייבה | יהוד | כפר ברא | כפר יונה | כפר מנדא | כפר סבא | לוד | מזכרת בתיה | נס ציונה | נתניה | עמנואל | עמק חפר | פתח תקוה | קרומים | קריית צורן | קלסואה | קריית עקרון | קריית אנון | קרית שמונה | ראשון לציון | רחובות | רמלה | רמת גן | רמת השרון | תל אביב | תל מונד

מחוז ירושלים

ירושלים | אפרת | בית אל | בית אריה | בית שמש | ביתר עילית | בנימיין | בקעת הירדן | בעת אב | נטש עייטן | מודיעין עילית | מעלה אדומים

מחוז דרום

אשקוזים | אילת | אל קאסום | אשדוד | אשכול | אשקלון | גן יבנה | דימונה | הר חברון | חבל אילות | חבל יבנה | חורה | יבנה | יאב | ירוחם | כטייפה | להבים | לכיש | לקיה | מיתר | מצפה רמון | מרחבים | נהל חדרו | נחל שורק | נתניה | ערבה תיכונה | ערד | ערשה נגב | קריית ארבע | קריית מלאכי | רהט | רמת הגב | שגב שלום | שדות נגב | שדרות | שער הנגב | שפיר | תל שבע

על פי נתוני החברה למתנ"סים והסוכנות היהודית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החברה למתנ"סים

החברה למתנ"סים הוקמה כחברה ממשלתית באחריות משרד החינוך בשנת 1969 כדי להגשים את החזון להקמת מרכזים קהילתיים בישראל וקידום, בדגש על אזורי הפיתוח והפריפריה. החל משנת 2009 החברה רשומה כחברה לתועלת הציבור (חל"צ) והיא זרוע ביצועית של משרד החינוך. נוסף על פעילותה בתחום הייזום,



הניהול, הפיתוח והארגון של המתנ"סים היא מפעילה תוכניות ופעילויות עבור משרד החינוך ועבור משרדי ממשלה אחרים.

ייעודה של החברה כפי שהוא מופיע באתר המרשתת¹⁵ (אינטרנט) שלה מוגדר כדלקמן: "בניית קהילות מקומיות ברשת ארצית לקידום החוסן החברתי, באמצעות המרכזים הקהילתיים ותוכניות החברה, ולאפשר לכל אדם להרגיש משמעותי ושייך". החברה מתמקדת בפיתוח ובניהול מסגרות מתקדמות של חינוך משלים, בלמידה רציפה כאורח חיים ובמתן מענה שוויוני וכולל לכלל חברי הקהילה ולכל הגילים. ואלה הערכים המובילים את פעילות החברה: מעורבות והתנדבות, נגישות והשתלבות, ויצירת זהות קהילתית. בהתאם לכך החברה יוזמת ומפעילה מגוון תוכניות לרבות מסגרות למשפחה ולגיל הרך; מעונות וצהרונים; מרכזי למידה; חוגי העשרה במגוון גדול של תחומים ולכל הגילים; אירועי תרבות וספורט; סיירות וטיולים; תוכניות להעלאת המעורבות החברתית בקהילה; ומסגרות לעידוד ההתנדבות. בכל פעילות החברה ניתן דגש על התאמת התוכניות לצורכי הקהילה שבה היא פועלת.

החברה פועלת ברשת ארצית של מרכזים קהילתיים, ומפעילה¹⁶, נכון למועד סיום הביקורת, כ-190 מתנ"סים המשרתים כמיליון וחצי תושבים ב-154 רשויות מקומיות מכל המגזרים והאוכלוסיות בחברה הישראלית בדגש על הפריפריה החברתית והגיאוגרפית. שיתוף הפעולה בין החברה למתנ"סים, הרשות המקומית והמתנ"ס מעוגן בהסכם מסגרת שמגדיר את הסדרת הפעילויות ואת סדרי העבודה בין הגופים (ההסכם המשולש).

במתנ"סים שבהם החברה פועלת היא עוסקת בהכשרת מנהלי המתנ"סים ובפיתוח המקצועי של עובדי המתנ"ס ובהכוונתם, החל בשלב בניית תוכניות העבודה וכלה בהוצאתן לפועל. החברה מעניקה למנהלי המתנ"סים שמונו מטעמה תשתית מקצועית המסייעת להם בשגרת ניהול המתנ"ס, בדגש על שיתוף ידע בין כלל עובדיה לרבות באמצעות אתר מרשתת שהיא מנהלת ושאליו יכול עובד החברה להיכנס עם סיסמה ייעודית. באתר המרשתת ניתן למצוא, בין היתר, ריכוז חומרים מקצועיים, דיווחים ועדכונים על המתרחש במתנ"סים האחרים של החברה. החברה מספקת גם מעטפת משפטית וביטוחית למתנ"סים - המתנ"ס מקבל הן ליווי משפטי ממשרד עורכי דין המתמחה בתחומי עיסוקו וכן כיסוי ביטוחי על ידי מבטחים שערים נקשרה החברה, בעלויות פחותות.

¹⁵ <https://www.matnasim.org.il/?CategoryID=1794>

¹⁶ הנתונים מוצגים בתוכנית העבודה של החברה למתנ"סים לשנת 2019, המפורסמת באתר המרשתת של החברה.



מטה החברה הכולל עובדים ומנהלים משמש שלד לניהול פעילותה והוא הנותן תמיכה לפעילות במתנ"סים שבהם החברה מעורבת. בבדיקה עלה כי מחזור הפעילות של החברה במגמת עלייה. לרכיב הוצאות הנהלה וכלליות¹⁷, כפי שהוא משתקף בדוחות הכספיים של החברה, ערכים נמוכים בהשוואה למחזור הפעילות שלה (כ-4% בלבד), ובשנים 2016 עד 2018 הוא היה במגמת ירידה (ראו לוח 1).

לוח 1: נתונים מהדוחות הכספיים של החברה למתנ"סים, (באלפי ש"ח) 2018 - 2016

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות	עלות הפעילות	מחזור הפעילות	
כ-4.4%	20,432	444,401	465,414	2016
כ-4%	21,424	498,058	521,330	2017
כ-3.6%	22,875	615,077	638,875	2018

החברה למתנ"סים משמשת גורם המאזן ומחבר בין הרשות המקומית ובין נציגי הקהילה להגשמת ייעודם של המתנ"סים. להפעלת מתנ"ס בשיתוף החברה למתנ"סים עשויים להיות יתרון יחסי וערך מוסף גם בהיבט הכספי וגם בהיבט העשרת התכנים שהוא מספק נוכח היותה גוף מקצועי המרכז ידע רב בנושא ומפעיל עשרות רבות של מתנ"סים בישראל.

הסוכנות היהודית

הסוכנות היהודית לארץ ישראל הוקמה בשנת 1929 כזרוע המבצעת של ההסתדרות הציונית העולמית. בשנת 1952 זכתה הסוכנות היהודית לארץ ישראל במעמד מיוחד שעוגן בחקיקת חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, התשי"ג-1952. בחוק זה נקבע כי מדינת ישראל מכירה במעמד המיוחד של הסוכנות היהודית לארץ ישראל ומאפשרת לה להמשיך ולפעול בארץ בין היתר לצורך פיתוח הארץ ויישובה ולצורך קליטת עולים מהתפוצות.

עם תחילת פרויקט המתנ"סים בשלהי שנות השישים של המאה העשרים ולאחר פנייה של ממשלת ישראל אל הסוכנות היהודית לארץ ישראל לגיוס כספים לבניית מבני ציבור לרווחת התושבים, הוקמו חברות קרן החינוך של הסוכנות היהודית העוסקות בניהול והפעלה של מבני תרבות, חינוך, רווחה, ספורט וקהילה ברשויות המקומיות. בין הרשויות המקומיות לבין הסוכנות היהודית נחתמו הסכמי הפעלה,

17 ציון כי רכיב הוצאות הנהלה וכלליות מתייחס למטה החברה בלבד ואינו כולל את תשלום משכורותיהם של מנהלי המתנ"סים שהוא בגדר חלק מפעילות החברה.



ולפיהם התחייבה הרשות המקומית להעמיד לרשות חברת קרן החינוך את המבנה ואת הכספים הנדרשים לפעולותיה הסדירות על פי כל דין ובהתאם למטרותיה, וכן לדאוג לכיסוי כל ההוצאות השוטפות של חברת קרן החינוך הנובעות מתחזוקת המבנה, הפעלתו וניהולו. בד בבד נחתמו גם הסכמי חכירה. לצורך הקמתו של כל מרכז קהילתי הוקמה חברה לתועלת הציבור בבעלות הסוכנות היהודית (להלן - מתנ"סים סוכנותיים).

הבנת תהליך הקמת המתנ"סים, לרבות הנסיבות שהובילו להקמתם, מחזקת את ההכרה כי בעיות היסוד שעליהן הם נועדו לתת מענה וצורכי הקהילות המקומיות בכל הקשור בקבלת שירות מצמצם פערים - לא השתנו במהותם. די אם נציין את האתגרים החברתיים שעיימם התמודדה מדינת ישראל כאשר עלה הצורך בשילוב העלייה הרוסית ועליית יהדות אתיופיה, ואת הפערים הגדולים הקיימים בפריפריה החברתית - יישובים בעלי מעמד סוציו-אקונומי הנמוך מ-5, ובפריפריה הגיאוגרפית - יישובים המרוחקים ממרכזי הערים הגדולות, בכל הקשור במתן הזדמנויות שוות לאוכלוסייה.

הסקירה האמורה מלמדת כי המתנ"סים משמשים גורם חשוב במארג החברתי של הקהילה שבה הם פועלים, והפעלה נכונה של המתנ"ס תיצור יחסי גומלין חיוביים בין הקהילה ובין השלטון המקומי. המתנ"ס משמש זרוע ביצועית של הרשויות המקומיות בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי ובו בזמן מאפשר מעורבות חברתית של הקהילה, שמסייעת לכך שהכספים יושקעו באופן יעיל ומועיל בהתאם לצרכים ולמאפיינים של חברי הקהילה, מקבלי השירות. השמירה על השילוב בין ייצוג השלטון מחד גיסא ומתן אפשרות למעורבות הציבור מאידך גיסא מובילה להשגתן של שתי מטרות חשובות: האחת - שמירה על קשר ישיר בין השלטון לאוכלוסייה שהוא משרת, והשנייה - שמירה על המעורבות של הציבור ועל אחריותו הישירה לגורל¹⁸.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את נושא פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים. בביקורת נבדקו בין היתר ההיבטים האלה: אסדרה ופעילות; העברת כספים למתנ"סים; הנגשת פעילות המתנ"ס לקהילה; ובטיחות. הביקורת בוצעה בעיריות אור עקיבא, נוף הגליל וקריית מלאכי, במועצות

18 הדבר חשוב שבעתיים בדמוקרטיה ייצוגית שבה השפעתו של הציבור באה לידי ביטוי רק אחת לכמה שנים בעת שהוא בוחר את נציגיו למוסדות השלטון.



המקומיות גדרה, יבנאל וכפר תבור, וכן נבדקו המתנ"סים שבתחומן¹⁹: "מרכז קהילתי ע"ש מירלמן אור עקיבא" (להלן - מתנ"ס אור עקיבא); "מרכז קהילתי בנצרת עילית ע"ש גורדון וברקוביץ בע"מ" (להלן - מתנ"ס נוף הגליל); "מרכז קהילתי בקרית מלאכי ע"ש חטיבת הנשים של המגבית היהודית" (להלן - מתנ"ס קריית מלאכי); "מתנ"ס גדרה - מרכז תרבות, נוער וספורט גדרה" (להלן - מתנ"ס גדרה); "בית המושבה - מתנ"ס יבנאל" (להלן - מתנ"ס יבנאל); "מרכז קהילתי כפר-תבור" (להלן - מתנ"ס כפר תבור). בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים - אגף בכיר לתאגידים עירוניים (להלן - אגף התאגידים), במשרד המשפטים - רשם העמותות ובחברה למתנ"סים.

הרשויות המקומיות שבהן נערכה הביקורת נבחרו בין היתר על סמך איסוף נתונים בטרם הביקורת, בדגש על בחינת מתנ"סים הממוקמים בפריפריה הכלכלית והגיאוגרפית בישראל²⁰. עוד ניתן משקל לכך שייבדקו מתנ"סים השונים באופן ההתאגדות שלהם.

מתנ"סים - אסדרה ופעילות

בפקודת העיריות, כאמור, הוגדרה סמכותה של העירייה לייסד תאגיד שייעודו לסייע לה לממש את התפקידים המוטלים עליה מתוקף היותה נאמן של הציבור או להשתתף בניהולו. תאגיד עירוני נועד לשמש כלי בידי הרשות המקומית לביצוע סמכויותיה ולמלא את התפקידים המוטלים עליה. התאגיד העירוני הוא ישות משפטית הנושאת את עצמה. הקמת תאגידים עירוניים והשתתפות בשליטה בהם נועדה, בין השאר, להעניק לרשויות המקומיות גמישות ויעילות במתן שירותים לתושבי הרשות²¹.

בדוח מבקר המדינה בנושא "פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות" (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2005)²² עלו ליקויים רבים, בין היתר, בכל הקשור לפעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות שאינן בשליטת הרשות המקומית. בעקבות הביקורת הקים משרד הפנים בשנת 2008 את אגף התאגידים, הממונה על הפיקוח על תאגידים, ואלה מטרותיו בין היתר: ריכוז הטיפול בכל מגזר התאגידים העירוניים; קביעת המדיניות של השלטון המרכזי בנוגע אליהם; הסדרת התאגידים

19 כבר בחודשים פברואר עד מרץ 2019 החל משרד מבקר המדינה באיסוף מידע בנושא בעיריית אור עקיבא ובמועצה המקומית גדרה.

20 בדגש על יישובים שמעמדם הסוציו-אקונומי על פי נתוני הלמ"ס הוא 5 ומטה, והמרוחקים מגוש דן וממרכזי הערים הגדולות.

21 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (דצמבר 2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 72.

22 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (דצמבר 2005), "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות".



הקיימים; גיבוש מדיניות בקשר לתאגידי שאינם בשליטת הרשות המקומית; פיקוח, מעקב ובקרה על התאגידיים²³.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 (להלן - חוזר מנכ"ל 2011)²⁴ רוכזו ההנחיות העיקריות הנוגעות לפעילותה של הרשות המקומית באמצעות תאגיד עירוני. בסעיף ההגדרות נעשתה הבחנה בין שני סוגי תאגידי עירוניים על פי היקף שליטת הרשות המקומית בהם:

1. **תאגיד עירוני:** תאגיד שרשות מקומית אחת או יותר או שרשות מקומית אחת או יותר ביחד עם תאגיד עירוני אחד או יותר מחזיקים במחצית או יותר מהונו או במחצית או יותר מכוח ההצבעה בו או בזכות למנות מחצית או יותר ממספר הדירקטורים בו (להלן - תאגיד עירוני בשליטה).

2. **תאגיד עירוני שאינו בשליטה:** תאגיד עירוני שבו רשות מקומית מחזיקה לפחות חלק מהונו, מכוח ההצבעה בו או מהכוח למנות לו דירקטורים.

בעת הקמת המתנ"סים בישראל הוחלט שינהלו את המתנ"ס נציגי הרשות המקומית בשיתוף גורמים אחרים, ובהם נציגי הקהילה שבה המתנ"ס פועל, ושרשות המקומית לא יהיה רוב בהנהלתו. משכך המתנ"ס הוא "תאגיד עירוני שאינו בשליטה".

על כל סוג תאגיד עירוני, כזה שבשליטה וכזה שאינו בשליטה, חלים כללים שונים²⁵ הנגזרים מהיקף השליטה בהם. בין העיקרים שבהם:

1. **התקשרות הרשות המקומית עם תאגיד:** התקשרות עם תאגיד עירוני בשליטה אינה מחייבת עריכת מכרז, ואילו התקשרות עם תאגיד עירוני שאינו בשליטה מחייבת עריכת מכרז בהתאם לדיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות.

2. **העברות כספים מהרשות המקומית לתאגיד:** הרשות המקומית רשאית לתקצב תאגיד עירוני בשליטה, אך אין היא רשאית לתקצב תאגיד עירוני שאינו בשליטה, והעברת כספים לתאגיד עירוני שאינו בשליטה חייבת להתבצע בהתאם לנוהל התמיכות של משרד הפנים כפי שהוא מופיע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 (להלן - נוהל התמיכות)²⁶.

23 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (דצמבר 2012), "אסדרת התאגידיים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 107.

24 פורסם באפריל 2011.

25 ראו למשל את המצגת של מנהל אגף בכיר לתאגידיים עירוניים במשרד הפנים מאתר המרשתת <https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=511b34ec-2f4f-4517-e7d6-df352438532f>

26 פורסם בספטמבר 2006.

סוגי התאגדויות של המתנ"סים ומטרותיהם

המתנ"סים שנבדקו התאגדו בשני סוגים של התאגדויות: עמותות או חברות לתועלת הציבור כלהלן:

מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים

מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים מאוגדים כעמותות המשותפות לרשות המקומית ולחברה למתנ"סים (להלן - מתנ"ס בשיתוף החברה). להסדרת פעילותם וניהולם של מתנ"סים אלה קבע משרד הפנים בשיתוף החברה למתנ"סים תקנון אחיד. את התקנון האחיד אישר גם רשם העמותות בשנת 2013 (להלן - התקנון האחיד או התקנון). התקנון מסדיר בין היתר את מבנה הנהלת מתנ"ס בשיתוף החברה וקובע כי הנהלתו תורכב כך: לפחות 40% - נציגי הקהילה; לפחות 40% - נציגי הרשות המקומית; ועד 20% - נציגי החברה. עוד קובע התקנון כי את מנכ"ל המתנ"ס תמנה החברה למתנ"סים, שגם תשלם את משכורתו, והוא יהיה עובד החברה. בביקורת נדגמו שני מתנ"סים המהווים התאגדות משפטית שכזאת: **מתנ"ס יבנאל ומתנ"ס כפר תבור**.

1. **מתנ"ס יבנאל:** המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של המועצה המקומית יבנאל אשר בשנת 2017 מנתה 4,300 תושבים על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה המועצה באשכול 3 הן במדד החברתי-כלכלי²⁷ והן במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי²⁸ היה 45. מתנ"ס יבנאל נוסד בשנת 2002 כעמותה. בשנים שנבדקו הפעילו את המתנ"ס העמותה, המועצה המקומית והחברה למתנ"סים, בשיתוף פעולה מלא. החברה למתנ"סים היא המעסיקה של מנהל המתנ"ס ומעניקה למתנ"ס שירותים שונים, לרבות שירותי ייעוץ והדרכה שוטפים ללא תמורה.

2. **מתנ"ס כפר תבור:** המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של המועצה המקומית כפר תבור אשר בשנת 2017 מנתה 4,100 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה המועצה באשכול 8 במדד החברתי-כלכלי ובאשכול 4 במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 79. מתנ"ס כפר תבור נוסד בשנת 1984 כעמותה. בשנים שנבדקו הפעילו את המתנ"ס

27 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתה. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

28 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של 10 דרגות (אשכולות) לפי מדד הפריפריאליות שלהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מאפיין ומדרג גם את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. הדירוג נמדד בערכים 1 - 255: 1 הוא הפריפריאלי ביותר, בעל הנגישות הנמוכה ביותר והמרוחק ביותר מגבול תל אביב.



העמותה, המועצה המקומית והחברה למתנ"סים בשיתוף פעולה מלא. החברה למתנ"סים היא המעסיקה של מנהל המתנ"ס ומעניקה למתנ"ס שירותים שונים, לרבות שירותי ייעוץ והדרכה שוטפים ללא תמורה.

מתנ"סים סוכנותיים

מתנ"סים סוכנותיים הם מתנ"סים שהקימה הסוכנות היהודית כחברות לתועלת הציבור והם בבעלותה. חברי דירקטוריון המתנ"ס, המשמשים הנהלת המתנ"ס, מתמנים על ידי האסיפה הכללית של בעלי מניות החברה לתועלת הציבור שהקימה את המתנ"ס²⁹ - שלישי מהם נציגיה והיתר מתמנים בהתאם להמלצת ראש הרשות המקומית³⁰. בביקורת נדגמו שני מתנ"סים שהם בגדר התאגדות משפטית שכזאת: מתנ"ס נוף הגליל ומתנ"ס קריית מלאכי:

1. **מתנ"ס נוף הגליל:** המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של עיריית נוף הגליל אשר בשנת 2017 מנתה 40,600 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה העירייה באשכול 5 הן במדד החברתי-כלכלי והן במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 149. מתנ"ס נוף הגליל הוא מוסד ללא כוונת רווח שייסדה קרן החינוך של הסוכנות היהודית בשנת 1976 כחברה לתועלת הציבור והוא פועל מאז הקמתו כמתנ"ס סוכנותי. בשנים שנבדקו פעל המתנ"ס בסיוע החברה למתנ"סים, והיא אף המעסיקה של מנהלת המתנ"ס³¹.

2. **מתנ"ס קריית מלאכי:** המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של עיריית קריית מלאכי אשר בשנת 2017 מנתה 22,300 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה העירייה באשכול 3 במדד החברתי-כלכלי ובאשכול 5 במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 176. מתנ"ס קריית מלאכי הוא מוסד ללא כוונת רווח שייסדה קרן החינוך של הסוכנות היהודית בשנת 1975 כחברה לתועלת הציבור והוא פועל מאז הקמתו כמתנ"ס סוכנותי.

29 כפי שהוגדרו במסמכי הייסוד של החברה בעת הקמתה על ידי הסוכנות היהודית.

30 בהתאם ל"הנחיות נהלי מינוי דירקטורים בחברות קרן החינוך". במתנ"סים סוכנותיים המנוהלים בסיוע החברה למתנ"סים עד שניים מתוך נציגי החברה לתועלת הציבור ימונו בהתאם להמלצת החברה למתנ"סים - ראו הרחבה בהמשך בפרק "מינוי חברי הנהלות המתנ"סים".

31 יצוין, כפי שמופיע בביאור, ששכר מנהלת המתנ"ס אינו משוקף בדוחות הכספיים של המתנ"ס לא כהוצאה ולא כהכנסה.

בביקורת נמצאו כמה ליקויים הנוגעים להיעדר הסדרה ופיקוח על פעולות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים:

1. הבדיקה העלתה כי אומנם פעל משרד הפנים להסדרת פעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים, בין היתר באמצעות קביעת תקנון אחיד להסדרת פעילותם וניהולם, אך הוא לא נהג כך בנוגע למתנ"סים הסוכנותיים ולא קבע הסדרים לפעולת הרשויות המקומיות באמצעותם ולפיקוח עליהם.

2. הבדיקה העלתה כי משרד הפנים אינו רואה במתנ"סים הסוכנותיים תאגידיים עירוניים. בהתאם לכך הם אינם מופיעים במאגרי הנתונים של אגף התאגידיים והוא אינו מפקח על פעילותם ועל התנהלותם. זאת בניגוד לרשויות המקומיות אשר בפועל נוהגות בהם ככאלה - לרבות תקצוב ישיר של פעילותם ומינוי נציגים מטעם הרשות המקומית בהנהלתם כמו עובדי הרשות וחברי המועצה³².

3. עוד עלה כי בהסכמים בין הרשויות המקומיות לסוכנות היהודית להקמת המתנ"סים הסוכנותיים באמצעות כספי תרומות שגויסו על ידיה ואשר נחתמו ברובם בשנות השבעים של המאה העשרים, נקבע שהרשות המקומית תישא בכל עלות ההפעלה של המתנ"סים, אך הבעלות על המתנ"ס הסוכנותי וכל הזכויות הנובעות מכך, ובהן הסמכות למנות את חברי ההנהלה, תישאר בידי הסוכנות היהודית. יצוין כי החוזה שעליו חתמו הרשויות המקומיות עם הסוכנות היהודית לא הוגבל בזמן ולא נקבעו בו מנגנונים שיאפשרו את התאמתו לתמורות הרבות שחלו בשלטון המקומי בעשורים האחרונים, לרבות בתחום אסדרת פעילותן של הרשויות המקומיות באמצעות תאגידיים.

כך יוצא שמשרד הפנים מאפשר לרשויות המקומיות להתנהל מול המתנ"סים הסוכנותיים כתאגידיים עירוניים, לרבות במישור הכספי, ואילו הוא עצמו אינו רואה בהם ככאלה ולא מפקח אחר פעילות הרשויות המקומיות באמצעותם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יפעל להסדרת פעילות הרשויות המקומיות באמצעות המתנ"סים הסוכנותיים כפי שנהג בכל הנוגע לפעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים, בדגש על המאפיינים המיוחדים של המתנ"סים הסוכנותיים ועל הרקע להקמתם.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת משרד הפנים) הוא מסר כי "לאור הממצאים שעלו בדוח מבקר המדינה, משרד הפנים יבחן

32 ראו פירוט בהמשך בפרקים הדנים בתקצוב המתנ"סים ובמינוי הנהלתם.



את סוגיית פעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים במקרים בהם אופי הפעולה דומה למקרים שעלו בדוח".

הסוכנות היהודית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2020 כי מפעל קרן החינוך ומגביותיה הוא בעל חשיבות גדולה לקהילה ולחברה בישראל וכל הסדרה צריך שתיעשה בדגש על המאפיינים המיוחדים של המתנ"סים הסוכנותיים ועל הרקע להקמתם.

מתנ"סים שמעמדם טרם הוסדר

במסגרת הביקורת נדגמו שני מתנ"סים המאוגדים כעמותות, שפעלו בעבר כמתנ"סים בשיתוף החברה למתנ"סים: **מתנ"ס אור עקיבא ומתנ"ס גדרה**, אך החברה פסקה מהשתתפותה בניהולם ובהפעלתם, ועד מועד סיום הביקורת טרם הוסדר מעמדם. להלן הפרטים:

1. **מתנ"ס אור עקיבא:** המתנ"ס פועל בתחום המוניציפלי של עיריית אור עקיבא אשר בשנת 2017 מנתה 17,800 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה העירייה באשכול 5 הן במדד חברתי-כלכלי והן במדד הפריפריאליות, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 166. המתנ"ס נוסד בשנת 1982 ופעל שנים רבות בשיתוף פעולה עם החברה למתנ"סים כתאגיד עירוני שאינו בשליטה. באפריל 2013, בעקבות חילוקי דעות בין העירייה לחברה למתנ"סים, הפסיק שיתוף הפעולה בין העירייה לחברה והוא לא חודש עד למועד סיום הביקורת.

הבדיקה העלתה כי משנת 2013 המתנ"ס אינו פועל בשיתוף החברה למתנ"סים, ובשנת 2016 הגישה העירייה למשרד הפנים ולרשם העמותות במשרד המשפטים את התקנון האחד כתקנון המתנ"ס לאישורם³³, שכאמור הוא תקנונם של מתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים. במועד הבקשה לאישור לא הייתה החברה למתנ"סים שותפה בהנהלת המתנ"ס, לא העסיקה את מנהל המתנ"ס, לא מינתה נציגים להנהלת המתנ"ס ולא חתמה על הסכם עם העירייה והמתנ"ס - כפי שמחייב התקנון האחד.

משרד הפנים אישר את תקנון המתנ"ס בהסתמך על בקשת העירייה, ונכון לשנת 2019 מתנ"ס אור עקיבא מוצג בתקנונו כמתנ"ס הפועל בשיתוף החברה, אף שלא כך הדבר. בהתאם לכך במשרד הפנים הוא רשום כ"מתנ"ס שמעמדו הוסדר". עוד עלה כי נוסף על האישור שניתן בידי משרד הפנים, אושר התקנון גם בידי רשם העמותות.

33 יצוין כי במהלך השנים ניסו העירייה והחברה למתנ"סים לשוב ולשתף פעולה בניהול המתנ"ס, אך ניסיונות אלה לא צלחו.

כך יוצא שתקנון מתנ"ס אור עקיבא שאושר בידי משרד הפנים ורשם העמותות אינו תואם את אופן פעולתו של המתנ"ס, את השותפים להנהלתו ואת הכללים החלים על פעולת העירייה באמצעותו.

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת החברה למתנ"סים) כי בשנת 2016 הגיעו החברה ועיריית אור עקיבא לסיכום ולפיו יחודש שיתוף הפעולה בניהול המרכז הקהילתי. הפעולה הראשונית הייתה רישום התקנון האחיד. ברם, הסיכום לא הבשיל לכדי יישום חידוש שיתוף הפעולה. החברה לא ידעה כי הרשות לא פעלה לשינוי התקנון. עוד מסרה החברה בתשובתה כי היא תפנה למשרד הפנים ולרשם העמותות ותעדכנם כי "אין המדובר במרכז קהילתי בעל זיקה לחברה".

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2020 (להלן - תשובת מתנ"ס אור עקיבא) כי מאז שנת 2013, מועד סיום ההתקשרות עם החברה למתנ"סים, פועל המתנ"ס, למעשה, כעמותה עצמאית. בשנת 2016 אימץ המתנ"ס את התקנון האחיד ואת מטרותיו והוא פועל בהתאם לסעיפים הרלוונטיים לפעילות השוטפת של המתנ"ס. עוד מסר בתשובתו כי בשנים האחרונות עשה ניסיונות חוזרים ונשנים לקיים שותפות עם החברה למתנ"סים "אך הדבר לא צלח...".

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת עיריית אור עקיבא) כי התקנון לא מחייב כי לחברה למתנ"סים יהיו נציגים בוועד המנהל, אלא מחייב כי לעירייה יהיו לפחות 40% נציגות בו. רצונה של העירייה להחזיר ולשלב בוועד המנהל את החברה למתנ"סים לא מוכחש ואולם הדבר אינו מחויב. עוד הוסיפה העירייה בתשובתה כי "מעמדה המשפטי של העמותה [המתנ"ס] מוסדר" ורק נדרש לסיים ולהסדיר את שינוי ואישור הרכבו של הוועד המנהל בהתאם לתקנונה ולתקנות.

רשם העמותות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת רשם העמותות) בנוגע למתנ"ס אור עקיבא כי מדובר בליקוי הטעון תיקון של העירייה והעמותה, וכי בכוונתו לעקוב אחר תיקון הליקוי בשיתוף משרד הפנים.

אגף תאגידיים במשרד הפנים מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 כי אם הרשות המקומית לא פועלת באופן אקטיבי לשינוי מעמד התאגיד, הוא מתקשה לקיים את הפיקוח ולבחון את מעמד העמותה. עוד מסר בתשובתו כי בכוונתו לקדם ישיבה עם ראש עיריית אור עקיבא ועם הדרג המקצועי הבכיר ברשות המקומית כדי להסדיר את מעמדה של העמותה בהקדם האפשרי וכן לחדד את קשרי העבודה עם החברה למתנ"סים בנושא זה.



על עיריית אור עקיבא ועל מתנ"ס אור עקיבא לפעול לסיום הסדרת מעמדו וסיווגו של המתנ"ס מול משרד הפנים ורשם העמותות, לרבות באמצעות התאמת תקנון המתנ"ס כך שישקף נכונה את אופן התאגדותו ואת השותפים בהנהלתו, קרי: שלא בשיתוף החברה למתנ"סים.

2. מתנ"ס גדרה: המתנ"ס פועל בתחומה המוניציפלי של המועצה המקומית גדרה אשר בשנת 2017 מנתה 27,500 תושבים על פי נתוני הלמ"ס. בהתאם לנתוני הלמ"ס, בשנת 2015 נמצאה העירייה באשכול 7 במדד החברתי-כלכלי ובמדד הפריפריאליות באשכול 6, ודירוגה במדד הפריפריאלי היה 200. המתנ"ס נוסד בשנת 1986 כעמותה, ובמשך שנים רבות הפעילו אותו העמותה, המועצה המקומית והחברה למתנ"סים בשיתוף פעולה. בשנת 2014 פרשה החברה מניהול המתנ"ס, והמועצה המקומית החלה לפעול להפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני בשליטה מלאה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הסדירה המועצה המקומית את מעמדו של המתנ"ס כתאגיד עירוני בשליטה מלאה, ולא קיבלה לכך את אישור משרד הפנים. בהתאם לזאת, עד מועד סיום הביקורת היה מתנ"ס גדרה תאגיד עירוני שאינו בשליטה במעמד משפטי לא מוסדר³⁴.

על המועצה המקומית גדרה ועל מתנ"ס גדרה לפעול לסיום הסדרת מעמדו וסיווגו של המתנ"ס מול משרד הפנים ורשם העמותות.

המועצה המקומית גדרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת המועצה המקומית גדרה) ומתנ"ס גדרה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת מתנ"ס גדרה) מסרו כי חלה התקדמות ממשית בתהליך הפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני כמשמעותו בחוק, וביום 13.2.20 אושר נוסח התקנון לתאגיד אשר יועבר לאישור מליאת המועצה.

רשם העמותות מסר בתשובתו כי בנוגע למתנ"ס גדרה בכוונתו לעקוב אחר תיקון הליקוי בשיתוף משרד הפנים.

כאמור, החברה למתנ"סים, כחברה ממשלתית, פועלת בקרב רשויות מקומיות רבות ומשתתפת בנייהולם של עשרות מתנ"סים. הבדיקה העלתה כי אירועים כמתואר של התחלת שותפות בניהול מתנ"ס או הפסקת השותפות בניהול אינם יוצאי דופן והם מתרחשים מפעם לפעם.

34 מכיוון שהרכב ההנהלה של המתנ"ס אינו כולל את החברה למתנ"סים, למועצה המקומית אין רוב בהנהלתו וראש הרשות אינו מנהל התאגיד, כנדרש בתאגיד עירוני בשליטה.



חרף זאת, הבדיקה העלתה כי לא נקבעו נהלים להסדרת פעילות משרד הפנים מול החברה למתנ"סים. כך למשל לא נקבע הליך סדור שבמסגרתו החברה למתנ"סים מיידעת את משרד הפנים על התחלת התקשרות עם מתנ"ס או על הפסקת התקשרות קיימת. כך נוצר מצב שבו מצד אחד החברה למתנ"סים כבר אינה שותפה בהנהלת המתנ"ס, ומצד שני טרם הסתיים הליך הפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני בשליטה עירונית מלאה.

נוכח האמור לעיל משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול להסדרת פעילותו מול החברה למתנ"סים והרשויות המקומיות בכל הנוגע לנהלי עבודה, לרבות עדכון משרד הפנים במקרים שבהם החברה מתחילה או מפסיקה להשתתף בניהול מתנ"ס מסוים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "במהלך השנים האחרונות, האגף מקיים עבודה משותפת עם החברה למתנ"סים, לרבות העברת מידע על מתנ"סים שבהם החברה למתנ"סים נכנסה, והאגף יפעל יחד עם החברה למתנ"סים לעגן יחסי עבודה ביניהם בנוהל כתוב".

החברה למתנ"סים מסרה בתשובתה כי תפעל לגיבוש נוהל עבודה בנושא מול משרד הפנים ורשם העמותות.

מטרות המתנ"סים

בביקורת נבדקו מטרות המתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים - מתנ"ס יבנאל ומתנ"ס כפר תבור, ונמצא כי הן זהות למטרות בתקנון האחיד וכוללות בין היתר את העקרונות האלה: ייצוג האזור ותושביו בתחומי הרשות המקומית שבה פועל המתנ"ס; פעולה קהילתית בקרב האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית בו נמצא המתנ"ס או המרכז על כל רבדיה, תוך שיתופה בפעילויות אלה; פעולה קהילתית, חינוכית, חברתית ותרבותית; טיפוח התרבות והמסורת של בני הקהילה; עידוד וביצוע פעולות רווחה לטובת כלל הקהילה בשיתוף התושבים ובמעורבותם; שיפור איכות החיים ותרבות הפנאי בקהילה; פיתוח ועידוד פעולות קהילתיות לרבות פעילויות חברה, חינוך, ספורט ותרבות ופעילות בשעות הפנאי; הרצאות והצגות תיאטרון; טיפול באוכלוסיות חלשות וחיזוקן.

בשנת 2016 אימץ מתנ"ס אור עקיבא את התקנון האחיד, ומטרותיו תואמות את האמור בו. מטרות מתנ"ס גדרה זהות למטרות כפי שהן מופיעות בתקנון האחיד, בתוספת תכנים אחדים: פיתוח ועידוד פעילות נופש וטיולים; הפעלת מעונות יום לגיל הרך; הפעלת צהרונים; והפעלת תוכניות חינוכיות בלתי פורמליות מכל מין וסוג.



מטרות המתנ"סים הסוכנותיים שנבדקו, מתנ"ס קריית מלאכי ומתנ"ס נוף הגליל, נגזרות מתזכיר ההתאגדות של החברות הסוכנותיות שהקימו את המתנ"ס. המטרות מנוסחות כדלקמן: לארגן, להפעיל ולנהל את המרכז הקהילתי שהקימו; "לפתח, לעודד כל סוגי המלאכה, ספורט, משחקים, נופש ושעשועים וכן פעולות תרבות וחינוך, ולהקים את כל המתקנים, בתי מלאכה ומעבדות אשר יהיו כרוכים בביצוע דברים אלה". בהסכמים משלימים עם הרשויות המקומיות שבתחומן הוקם המתנ"ס נקבע גם כי הפעילויות יבוצעו לטובת תושבי הרשות המקומית.

כל המתנ"סים שנבדקו נותנים דגש על פעילות בתחומי התרבות, החינוך והספורט בקהילה שבאזורם, ובכך מגשימים את ייעודם הלכה למעשה.

המתנ"סים שנבדקו - נתונים כספיים

הנתונים הכספיים של המתנ"סים שנבדקו מלמדים על מרכזיותם ועל חשיבותם בקרב הרשויות המקומיות שנבדקו. הם מלמדים גם על היקף פעילותם של המתנ"סים ועל הגורמים השותפים במימונה, וזאת בחלוקה לכספי ציבור ולכספים שמקורם מהשתתפות התושבים.

הצגת הנתונים מאפשרת הסקת מסקנות והעלאת שאלות הן ברמה הפרטנית והן ברמה ההשוואתית. כך למשל, בחינת מחזור הפעילות כנגד מקורות המימון של מחזור הפעילות, כשהיא מתבצעת במתנ"סים הנמצאים באשכולות דומים מבחינת המדד החברתי-כלכלי ומבחינת המדד הגיאוגרפי, יש בה בגדר עדות נוספת לאופן שבו מונצחים הפערים החברתיים בישראל.

מסקנות נוספות הנובעות מבחינת הנתונים הכספיים קשורות בהערכת יעילות תפקודם של המתנ"סים שנבדקו, לדוגמה כאשר קיים יחס קטן בין סכום הוצאות המסווגות כהוצאות וכלליות³⁵ לבין מחזור פעילותו. על התקן המקובל להוצאות הנהלה וכלליות ניתן ללמוד מהקבוע בנוהל לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, שנוסחו החדש פורסם ביום 23.10.19 (להלן - נוהל תמיכות במוסדות ציבור), ובמסגרתו נקבע, בין היתר, השיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות בגופים ציבוריים המעוניינים בקבלת תמיכה ממשרדי הממשלה.

35 הוצאות אדמיניסטרטיביות בגוף הציבורי, שאינן מקושרות ישירות למימון פעילותו העיקרית.

מחזור הפעילות והוצאות הנהלה וכלליות

מתנ"ס אור עקיבא: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 שמר המתנ"ס על היקף פעילות יציב, סיים את שנת 2018 מאוזן מהבחינה התקציבית³⁶ וכי עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו³⁷. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות (ראו לוח 2) מלמדת כי המתנ"ס פעל במסגרת הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור³⁸.

לוח 2: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס אור עקיבא בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
13.3%	858,592	4,772,552	6,469,450	2016
11%	725,752	5,532,048	6,563,845	2017
11.3%	732,985	5,749,919	6,477,788	2018

מתנ"ס נוף הגליל: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 הגדיל המתנ"ס את מחזור הפעילות שלו בכ-50%. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות (ראו לוח 3) מלמדת כי המתנ"ס פעל במסגרת הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור³⁹.

לוח 3: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס נוף הגליל בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות ⁴⁰	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
7.2%	1,010,420	12,328,224	13,916,447	2016
4.7%	733,894	15,180,859	15,628,086	2017
8.4%	1,752,732	21,013,660	20,974,663	2018

36 בשנת 2018 העבירה עיריית אור עקיבא למתנ"ס 150,000 ש"ח לכיסוי גירעון, סכום המהווה 2.3% בלבד ממחזור פעילותו.

37 רוב הכספים במחזור הפעילות שימשו למימון.

38 בנוהל תמיכות למוסדות ציבור הוגדר למחזור פעילות של עד 10 מיליון ש"ח, כי השיעור המותר של הוצאות הנהלה וכלליות לא יעלה על 22% ממחזור הפעילות.

39 בנוהל תמיכות למוסדות ציבור הוגדר למחזור פעילות של יותר מ-10 מיליון ועד 25 מיליון ש"ח, כי השיעור המרבי של הוצאות הנהלה וכלליות לא יעלה על 15.5% ממחזור הפעילות.

40 יצוין, כפי שמופיע בביאור, ששכר מנהלת המתנ"ס אינו משוקף בדוחות הכספיים של המתנ"ס לא כהוצאה ולא כהכנסה.



מתנ"ס קריית מלאכי: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 שמר המתנ"ס על מחזור פעילות יציב. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות (ראו לוח 4) מלמדת כי המתנ"ס פעל במסגרת הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור, אך יצוין שהוצאות הנהלה במתנ"ס זה לא מביאות בחשבון את שכרו של מנהל המתנ"ס ששימש, בשנים שנבדקו, גם כדובר העירייה וקיבל ממנה את משכורתו (ראו הרחבה בהמשך בתת-פרק "העברת כספים באמצעות מנגנון השכר").

לוח 4: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס קריית מלאכי בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
7%	579,898	7,493,228	8,212,612	2016
5.2%	487,722	8,776,645	9,337,409	2017
7.2%	605,395	7,886,736	8,431,757	2018

מתנ"ס גדרה: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 שמר המתנ"ס על מחזור פעילות יציב. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות מלמדת כי אף שהחברה למתנ"סים אינה שותפה בהנהלתו ועלות השכר של מנהלת המתנ"ס הועמסה במלואה על תקציבו, פעל המתנ"ס בגבולות הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור (ראו לוח 5)⁴¹.

לוח 5: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס גדרה בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
8.4%	2,322,307	25,074,088	27,682,733	2016
10%	2,603,743	22,716,320	25,695,481	2017
10%	2,557,729	22,260,561	25,130,751	2018

מתנ"ס יבנאל: מניתוח הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 הגדיל המתנ"ס בהתמדה את מחזור פעילותו ביותר מ-50%. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות מלמדת כי המתנ"ס פעל בגבולות הטווח שנקבע בנוהל תמיכות

41 בנוהל תמיכות למוסדות ציבור הוגדר למחזור פעילות של יותר מ-25 מיליון ש"ח ועד 50 מיליון ש"ח, כי השיעור המרבי המותר של הוצאות הנהלה וכלליות לא יעלה על 10% ממחזור הפעילות.



למוסדות ציבור וברף הנמוך שלו. כמו כן, למרות העלייה בהיקף הפעילות חלה ירידה ניכרת בהוצאות הנהלה וכלליות המעידה על התייעלותו (ראו לוח 6).

לוח 6: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס יבנאל בש"ח, 2016 - 2018

שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות ⁴²	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
19.4%	783,057	4,058,297	4,041,221	2016
13.2%	683,159	5,309,757	5,159,768	2017
9.3%	607,607	6,978,728	6,513,833	2018

מתנ"ס כפר תבור: מניית הדוחות הכספיים של המתנ"ס עולה כי בשנים 2016 עד 2018 הגדיל המתנ"ס בהתמדה את מחזור פעילותו ביותר מ-20%. עיקר תקציב המתנ"ס הופנה למימון פעילותו במסגרת מטרותיו. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות מלמדת כי המתנ"ס פעל בגבולות הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור וברף הנמוך שלו, ושמר על שיעור קבוע של הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות (ראו לוח 7).

לוח 7: נתונים מהדוחות הכספיים של מתנ"ס כפר תבור בש"ח, 2016 - 2018

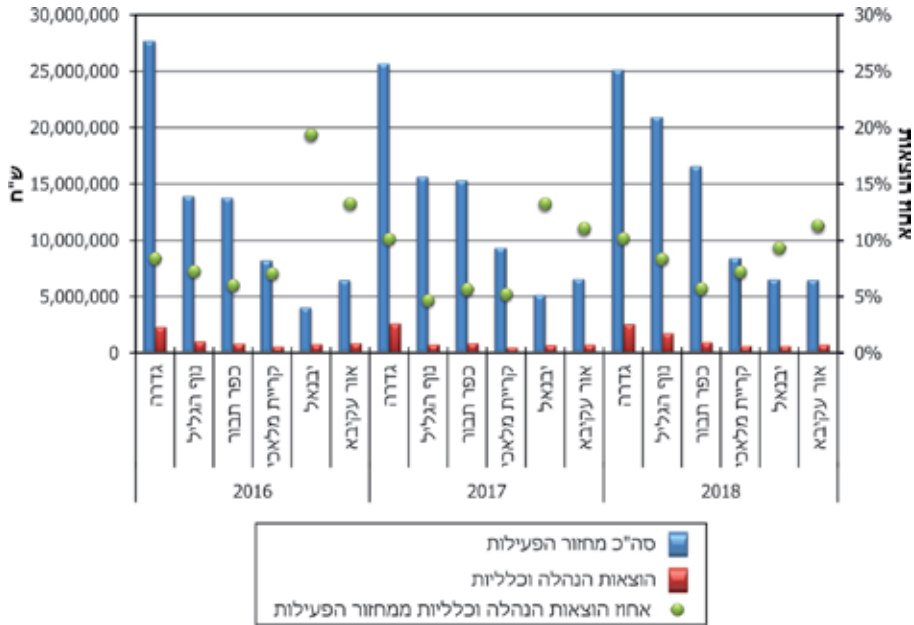
שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות	הוצאות הנהלה וכלליות ⁴³	עלות הפעילות	סה"כ מחזור הפעילות	
6%	827,854	12,749,796	13,780,189	2016
5.6%	864,777	14,290,689	15,324,611	2017
5.7%	949,937	15,469,742	16,569,274	2018

בחינה השוואתית של המתנ"סים שנבדקו מלמדת כי בכל המתנ"סים עיקר התקציב הופנה בשנים הנבדקות למימון פעילותם במסגרת מטרותיהם. בחינת שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות בכל המתנ"סים מלמדת כי הם פעלו בגבולות הטווח שנקבע בנוהל תמיכות למוסדות ציבור (ראו תרשים 1).

42 יצוין כי בדוחות הכספיים לא ניתן ביטוי לכך שהחברה למתנ"סים תקצבה בין היתר את שכרו של מנהל המתנ"ס.

43 יצוין כי בדוחות הכספיים לא ניתן ביטוי לכך שהחברה למתנ"סים תקצבה בין היתר את שכרו של מנהל המתנ"ס.

תרשים 1: הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור פעילות המתנ"סים (בש"ח)



מקורות מימון הפעילות

מתנ"ס אור עקיבא: היקף השתתפות משרדי הממשלה במימון פעילות המתנ"ס בשנים שנבדקו שמר על יציבות, כך גם היקף השתתפות התושבים במימון פעילותו (ראו לוח 8).

לוח 8: מקורות המימון של פעילות מתנ"ס אור עקיבא בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשתתפים בפעילות	שנה
36%	4,149,910	2,319,630	2016
41.5%	3,834,323	2,729,522	2017
38%	3,757,004	2,270,784	2018

מתנ"ס נוף הגליל: היקף השתתפות משרדי הממשלה במימון המתנ"ס בשנים שנבדקו כמעט שילש את עצמו. שיעור ההשתתפות של העירייה גדל בכ-50%; בשנת 2018 שיעור ההכנסות מהשתתפות גורמים אחרים במימון הפעילות גדל בכ-45%; ובסך הכול בשנים 2016 עד 2018 כמעט הוכפלו ההכנסות מתקצוב והעברות. יחד עם זאת, שיעור ההשתתפות של הציבור במימון הפעילות במתנ"ס שמר על יציבות יחסית (ראו לוח 9).



לוח 9: מקורות המימון של פעילות מתנ"ס נוף הגליל בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשותפים בפעילות	
35%	8,795,761	4,680,864	2016
29%	10,684,406	4,398,039	2017
21%	16,491,114	4,451,459	2018

מתנ"ס קריית מלאכי: היקף השתתפות משרדי הממשלה והתושבים במימון המתנ"ס בשנים שנבדקו שמר על יציבות יחסית (ראו לוח 10).

לוח 10: מקורות מימון פעילות מתנ"ס קריית מלאכי בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשותפים בפעילות	
37%	5,067,220	2,997,792	2016
33%	6,076,542	3,026,713	2017
33.5%	5,423,785	2,736,479	2018

מתנ"ס גדרה: היקף השתתפות משרדי הממשלה והתושבים במימון המתנ"ס בשנים שנבדקו שמר על יציבות. עוד עולה כי השתתפות המועצה המקומית במימון פעילות המתנ"ס נמוכה⁴⁴. יצוין כי שיעור השתתפות התושבים במימון הפעילות גדול מאוד והיא מקור המימון העיקרי של המתנ"ס (ראו לוח 11).

לוח 11: מקורות מימון פעילות מתנ"ס גדרה בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשותפים בפעילות	
70%	8,107,887	19,574,846	2016
72%	7,195,941	18,499,539	2017
71%	7,213,664	17,917,087	2018

מתנ"ס יבנאל: סכום הכספים שהעבירה המועצה המקומית יבנאל לפעילות המתנ"ס גדל באופן ניכר בשנת 2018, ושיעור ההשתתפות של משרדי הממשלה במימון המתנ"ס בשנים שנבדקו שמר על יציבות והיה יותר מ-75%. שיעור השתתפות התושבים במימון פעילות המתנ"ס היה בממוצע כ-40% מסך עלותה (ראו לוח 12).

44 כך למשל יצוין כי בשנת 2018 חלקה של המועצה מסך ההכנסות מתקצוב והעברות למתנ"ס היה 16% בלבד ממחזור הפעילות.



לוח 12: מקורות מימון פעילות מתנ"ס יבנאל בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשתתפים בפעילות	
45%	2,226,305	1,814,916	2016
38%	3,221,857	1,937,911	2017
30%	4,544,181	1,969,652	2018

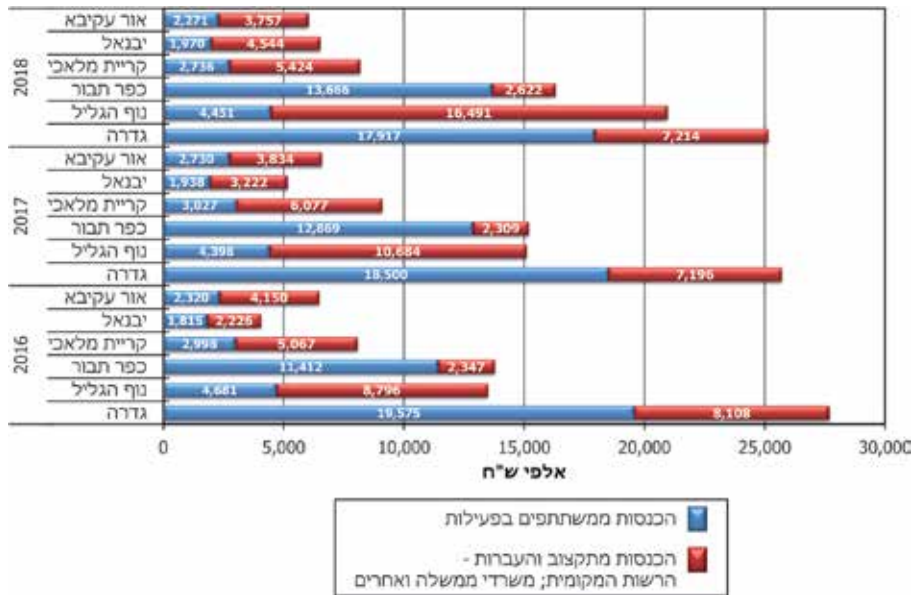
מתנ"ס כפר תבור: שיעור השתתפות התושבים במועצה המקומית כפר תבור במימון פעילות המתנ"ס בשנים שנבדקו היה גדול מאוד והיא הייתה מקור המימון העיקרי לפעילות (ראו לוח 13).

לוח 13: מקורות מימון פעילות מתנ"ס כפר תבור בש"ח, 2016 - 2018

שיעור ההכנסות ממשתתפים מסך ההכנסות	הכנסות מתקצוב והעברות - הרשות המקומית, משרדי ממשלה ואחרים	הכנסות ממשתתפים בפעילות	
83%	2,346,949	11,412,223	2016
85%	2,309,416	12,868,779	2017
84%	2,622,077	13,665,588	2018

בחינה השוואתית של מקורות מימון פעילות המתנ"סים שנבדקו והיקפה מעלה כי קיימת שונות רבה בין המתנ"סים הנמצאים באשכול המדורג במדד חברתי-כלכלי גבוה לבין אלה הנמצאים באשכולות הנמוכים (ראו תרשים 2).

תרשים 2: מקורות המימון לפעילות המתנ"סים שנבדקו והיקפה (באלפי ש"ח)



ההנתונים המוצגים בתרשים עולה ששיעור ההכנסות מתקצוב והעברות מסך מחזור הפעילות גדול יותר במתנ"סים הפועלים ביישובים שמדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך בהשוואה לשיעורו במתנ"סים ביישובים שמדורגים באשכול חברתי-כלכלי גבוה.

השוואה בין יישובים הדומים בהיקף אוכלוסייתם המדורגים באשכול גיאוגרפי דומה, דוגמת המועצה המקומית גדרה ועיריית קריית מלאכי וכן המועצה המקומית יבנאל והמועצה המקומית כפר תבור, מעלה כי בעיריית קריית מלאכי ובמועצה המקומית יבנאל המדורגות באשכול חברתי-כלכלי 3, שיעור ההשקעה הציבורית מסך מחזור הפעילות הוא כ-70%, ואילו במועצה המקומית גדרה המדורגת באשכול חברתי-כלכלי 7 ובמועצה המקומית כפר תבור המדורגת באשכול חברתי-כלכלי 8, השיעור הוא 29% ו-16% בהתאמה.

אף על פי ששיעור ההשקעה הציבורית ממחזור הפעילות במתנ"סים ביישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך גדול משמעותית לעומת שיעורו במתנ"סים ביישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי גבוה, מחזור פעילותם של המתנ"סים, המביא לידי ביטוי את ההשקעה בכל תושב ותושב, קטן משמעותית במתנ"סים של יישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך.



במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס כפר תבור הנמצאים ברשויות מקומיות המדרגות באשכולות הגבוהים שיעור ההשתתפות של התושבים במימון פעילות המתנ"ס היה גדול מאוד והיא הייתה מקור המימון העיקרי לפעילותו. לעומתם, במתנ"ס קריית מלאכי ובמתנ"ס יבנאל הנמצאים ברשויות מקומיות באשכולות הנמוכים, שיעור ההשקעה של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות היה גדול יותר משיעור השתתפות התושבים והם היו מקור המימון העיקרי לפעילות המתנ"ס.

יצוין כי בתוכניות חינוכיות מטעם משרד החינוך, לרבות תוכניות המופעלות באמצעות החברה למתנ"סים, נתן משרד החינוך דגש על מימון דיפרנציאלי של הפעילויות כך שהתושבים המתגוררים ברשויות מקומיות מאשכול חברתי-כלכלי נמוך יידרשו לשלם עבור הפעילות סכום נמוך יותר. כך לדוגמה, בתוכנית "בית הספר של החופש הגדול" שיעור התשלום של המשתתפים נקבע בהתאם לאשכול החברתי-כלכלי של הרשות המקומית שבה הופעלה התוכנית.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה כי בכל המתנ"סים שנבדקו החלק הארי של תקציבם משמש לטובת פעילות המתנ"ס. עוד מצוין לחיוב כי כל המתנ"סים שנבדקו פועלים בהתאם לשיעור המרבי המותר של הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות המופיע בנוהל תמיכות ממוסדות המדינה.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות במגמה המסתמנת גם מהנתונים שתוארו לעיל במתנ"סים שנבדקו של השקעת כספים ציבוריים בפעילויות שמספקים המתנ"סים באופן דיפרנציאלי. זאת בפרט לנוכח העובדה שביישובים הממוקמים באשכול החברתי-כלכלי הנמוך המתנ"ס הוא, לעיתים, החלופה היחידה לאספקת שירותי תרבות ופנאי לתושבים לעומת יישובים הממוקמים באשכול החברתי-כלכלי הגבוה, שבהם התושבים יכולים בדרך כלל לספק לעצמם חלופות לפעילותו.

המתנ"סים שנבדקו - הצגת הפעילות

הבדיקה העלתה כי בכל המתנ"סים שנבדקו נבנית תוכנית עבודה שנתית המביאה לידי ביטוי את הפעילות הצפויה במתנ"ס, והיא משמשת בסיס לפרסום הפעילות לציבור כדי שיוכל להיערך אליה בהתאם (חוגים, קייטנות וכו'). בכל המתנ"סים שנבדקו תוכנית העבודה עולה בקנה אחד עם מטרות המתנ"ס ויעודו כפי שהוגדרו בתקנוניהם ובמסמכי הקמתם כפי שצוין לעיל.



מבדיקה השוואתית של פעילות המתנ"סים עולה כי קיים דמיון רב בין קבוצות הפעילות (ספורט, אירועי תרבות, חינוך משלים וכו') הקיימות במתנ"ס, כתולדה של הדמיון במטרות וביעדים שנקבעו בתקנוניהם ואשר עמדו בבסיס הרעיון להקמתם כמרכז קהילתי כאמור. כלל המתנ"סים מפעילים תוכנית חוגים עשירה בהתאם לחתר הגילאים היישובי, אך הפעלת החוגים היא רק חלק מפעילות המתנ"סים, ושיעור השתתפות האוכלוסייה הכללית בהם לרוב נמוך מ-5% (שיעור ההשתתפות גבוה יותר בקרב הילדים והנוער). לעומת זאת הפעילויות שבהן משתתפים רוב חברי הקהילה הן פעילויות קהילתיות שמקדמים המתנ"סים דוגמת חגיגות יום העצמאות, אירועי תרבות קהילתיים, מופעי אומנות וכו'. יצוין כי מכיוון שפעילויות אלה מיועדות לקהל הרחב ואינן מותנות לרוב בתשלום, לא ניתן לאמוד במדויק את שיעור ההשתתפות של חברי הקהילה בהן.

תמונה 2



עלוני המתנ"סים שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

למרות האמור לעיל נמצא כי קיימת שונות בין המתנ"סים בסוגי הפעילות המוצעת לתושבים בכל אחת מקבוצות הפעילות השונות (ראו לוח 14), דבר העולה בקנה אחד עם העובדה שאחת ממטרות הקמתם הייתה התאמת האופי וסוג הפעילות לקהילה שבה הם פועלים⁴⁵:

45 כך לדוגמה, באור עקיבא הממוקמת בסמיכות לחופי הים התיכון ולמגרשי הגולף בקיסריה המתנ"ס מציע בין היתר פעילות ימית (מקצועות השיט השונים) וגולף.

לוח 14: פעילות המתנ"סים שנבדקו - היקף וגיוון

כפר תבור ⁴⁹	יבנאל ⁴⁸	גדרה ⁴⁷	קריית מלאכי	נוף הגליל ⁴⁶	אור עקיבא		
(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)*	חוגי כדור ⁵¹	ילדים ונוער ⁵⁰
(1)	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	חוגי אומנות לחימה ⁵²	
(2)	(1)	(2)	(2)	(3)	(1)	חוגי מחול ותנועה ⁵³	
(1)	(1)	(3)	(1)	(3)	(1)	מבוגרים	חוגי ספורט
- 175 260	- 110 200	- 130 300	- 100 200	- 120 240	- 150 190	מחיר חודשי ממוצע לחוג בש"ח ⁵⁴	
(1)	(1)	(1)	----	(1)	(1)	ציור/קרמיקה	ילדים ונוער
(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	תיאטרון/קולנוע	
(1)	(1)	(3)	(2)	(2)	55----	מוסיקה	חוגי תרבות
(1)	(1)	(3)	----	(1)	(1)	מבוגרים	
160 -300	- 100 350	- 195 56510	- 210 350	- 150 300	- 140 160	מחיר חודשי ממוצע לחוג בש"ח	
(1)	(1)	(3)	(2)	(2)	(1)	ילדים ונוער	חוגי חשיבה והעשרה
(1)	(1)	(3)	----	(3)	-----	מבוגרים	
- 130 190	- 100 160	- 165 335	- 90 292	- 50 57300	- 140 160	מחיר חודשי ממוצע לחוג בש"ח	

* לגבי כל רשות מציין המספר שבסוגריים את מספר אפשרויות הבחירה הקיימות בתחום: (1) - עד 5; (2) - 6 - 9; (3) - יותר מ-10.

<http://www.mni.org.il/index.php> 46

<http://gedera.muni.il/?nodeId-1017> 47

<http://www.matnasyavneel.org.il/index.php> 48

<https://www.kefar-tavor.org.il/index.php> 49

50 רוב החוגים במתנ"סים שנבדקו מיועדים לילדים ונוער, ובהתאם לכך ניתן בטבלה פירוט לקבוצת גיל זו.

51 למשל: כדורגל, כדורסל, כדוריד, טניס וכו'.

52 למשל: ג'ודו, קרטה, קפוארה, הגנה עצמית וכו'.

53 למשל: בלט, היפ הופ, מחול מודרני, ריקודי עם וכו'.

54 קיימים חוגי נבחרות שהתשלום השנתי עבורם גבוה יותר ונע בין 2,400 ש"ח ל-6,100 ש"ח.

55 באור עקיבא פועל מרכז מוסיקה המרכז את כלל הפעילות בתחום שאינו מופעל בידי המתנ"ס.

56 כולל עלות חומרים.

57 בחוגים שעלותם גבוהה המחיר כולל את עלות החומרים.



כפר תבור ⁴⁹	יבנאל ⁴⁸	גדרה ⁴⁷	קריית מלאכי	נוף הגליל ⁴⁶	אור עקיבא	סה"כ משתתפים בחוג	
1449	872	3,298	799	כ-3,400	743		
✓	✓	✓	✓	✓	✓	אירועים קהילתיים	פעילות קהילתית
✓	✓	✓	✓	✓	✓	חגים ועצרות	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	אחרים ⁵⁸	
----	----	(1)	(1)	----	----	השכלה אקדמאית	השכלה משלימה ⁵⁹
--	--						
(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	לימודי שפות	
----	(1)	(1)	(1)	----	(1)	לימודי מקצוע	
--							
(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	לימודי העשרה	
✓	✓	✓	✓	-----	✓	מעונות יום וצהרונים - פעילות בתשלום	
✓	----	✓	----	----	----	הפעלת קאנטרי/בריכה - פעילות בתשלום	
--	--		--		--		
✓	----	----	✓	✓	✓	ספרייה	
--	--						

58 כגון טיולי ידיעת הארץ, סדנאות אומנים, הרצאות, מפגשי תרבות, מועדוני נוער ומועדונים לגיל הזהב. רוב הפעילות מתקיימת בחינם או תמורת תשלום סמלי.

59 כלל הפעילויות בתחום ההשכלה המשלימה מתקיימות בתשלום.

נמצא כי כל המתנ"סים שנבדקו מקיימים פעילות ענפה ומגוונת. מגוון הפעילויות והעובדה שהן מיועדות לכל שכבות הגילים, נוסף על פעילות התרבות שמקיימים המתנ"סים להעשרת חיי התרבות בקהילה, מצביעות על הגשמת הייעוד של כל המתנ"סים שנבדקו בקרב הקהילה שבה הם פועלים.

עוד נמצא כי רק בחלק מהמתנ"סים הנבדקים פועל מנגנון סדור שבמסגרתו המשתתפים בפעילויות המתקיימות במתנ"ס נותנים משוב על הפעילות ועל מידת שביעות רצונם ממנה לצורך קבלת החלטות בדבר המשך הפעילות. כך לדוגמה בשנת הפעילות התשע"ט (2018 - 2019) במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס כפר תבור מילאו המשתתפים שאלונים במגוון רב של פעילויות, ואילו במתנ"ס נוף הגליל ובמתנ"ס יבנאל מילאו המשתתפים שאלונים בנוגע לפעילויות מסוימות לבד⁶⁰. במתנ"ס אור עקיבא ובמתנ"ס קריית מלאכי כלל לא נערך משוב.

מוצע כי כלל המתנ"סים יבחנו את הדרכים לקבלת משוב מהמשתתפים בפעילויות. בדרך זו תתאפשר הפקת לקחים ואפשר יהיה לקבל החלטות בדבר טיוב השירות שהם מספקים והתאמתו לצורכי הקהילה.

בתשובתה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מאמצת את הצעת הביקורת ומקדמת מהלך של משוב בפעילויות השונות של המתנ"סים.

מתנ"ס קריית מלאכי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2020 (להלן - תשובת מתנ"ס קריית מלאכי) כי ניתן לאמץ את ההצעה לקבלת משוב מהמשתתפים ולו כדי להטיב את השירות לקהילה.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2020, בשמה ובשם מתנ"ס יבנאל (להלן - תשובת המועצה המקומית יבנאל), כי ראש המועצה קיבל את המלצות הביקורת והנחה את מנהל המתנ"ס לקבוע בנוהל עריכת משוב על הפעילויות במתנ"ס כדי לבנות מגוון פעילות התואמת את צורכי האוכלוסייה ורצונותיה.

עריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי ראוי לבחון דרכים לקבלת משוב מתושבי העיר על הפעילויות המתקיימות במתנ"ס כדי לטיב את השירות.

בין שלל הפעילויות שמקיימים המתנ"סים כמוצג לעיל, ניתן להבחין בין פעילויות גירעוניות ובין פעילויות המשיאות רווח. כך למשל, הפעלת מועדוני הקשישים במתנ"ס אור עקיבא גירעונית, ולעומתה פעילותו בתחום המחול (היפ הופ) רווחית; פעילות מתנ"ס כפר תבור טובת תושבים ותיקים גירעונית, ולעומתה הפעלת

60 במתנ"ס נוף הגליל התקיים משוב לפעילות "בית לגדול טוב" וכן לתחום הטילים במסגרת פעילות "הקתדרה"; במתנ"ס יבנאל התקיים משוב לפעילות "חוג לכל ילדה וילד".



הקאנטרי בידי המתנ"ס משיאה לו רווחים; פעילות מתנ"ס יבנאל בתחום האומנות גירעונית, ולעומתה המסגרות שהוא מפעיל עבור הגיל הרך (מעונות יום וצהרונים) רווחיות; כלל הפעילות של מתנ"ס קריית מלאכי בתחומי הספורט, האומנות וההשכלה גירעונית, אך הפעילויות האחרות שהוא מקיים וההקצבות שהוא מקבל מביאות אותו לתקציב מאוזן.

נמצא כי כל המתנ"סים שנבדקו מקיימים עבור תושבי הקהילה גם פעילות ללא תשלום או בתשלום סמלי בלבד, הממומנת מכספי ציבור.

עוד נמצא כי האיזון בין פעילויות שמשיאות רווחים ובין פעילויות שאינן רווחיות מאפשר למתנ"סים גמישות בפעולתם ועוזר להם לקיים את הפעילות באופן המגשים את ייעודם ואת מטרותיהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשויות המקומיות והמתנ"סים יוודאו כי העברת רווחים מפעילויות המשיאות רווח לטובת מימון פעילויות ללא תשלום או בתשלום סמלי תיעשה כשהפעילות המסובסדת היא בליבת עיסוקו של המתנ"ס; שהיא תואמת את ייעודו ומסייעת לו בהגשמת מטרותיו כמרכז קהילתי; בתנאי שאין בכך פגיעה יתר על המידה במשתתפים האחרים; ובכפוף להוראות הדין.

הבטחת ביטחונם האישי של ילדים ובני נוער בפעילויות המתנ"ס

החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001, קובע, בין היתר, כי מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסדות מסוימים בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל ולפיו לא הורשע הבגיר בעבירות מין.

כגוף הנותן שירות לילדים ובני נוער, חובה על המתנ"ס לוודא כי אין בקרב נותני השירות מטעמו, כמו מדריכים, מאמנים ומפעילי חוגים, אנשים שנאסר עליהם לבוא במגע עם ילדים ובני נוער.

הבדיקה העלתה כי כל המתנ"סים שנבדקו פועלים לקבלת אישור כאמור, וכי הם מבקשים מכלל העובדים המועסקים במתנ"ס להעביר לידיהם ישירות את האישור הנדרש.

עוד העלתה הביקורת כי בחלק מהמתנ"סים שנבדקו מקיימות את הפעילויות חברות פרטיות הנשכרות בידי המתנ"ס לשם כך, כך למשל במתנ"ס אור עקיבא, במתנ"ס קריית מלאכי, במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס יבנאל.

נמצא כי במתנ"סים אור עקיבא, קריית מלאכי, גדרה ויבנאל לא דרשו את הצגת האישור האמור מעובדי חברות פרטיות שאת שירותיהם שכרו לשם הפעלת חוגים במתנ"ס.

על כלל המתנ"סים לוודא כי כל העובדים המחויבים בהצגת אישור בדבר היעדר עבירות מין ימציאו להם אישור כאמור, בין שמדובר בעובדים בהעסקה ישירה ובין שמדובר בעובדים המועסקים באמצעות חברות וגורמים פרטיים.

בתשובתה מסרה החברה למתנ"סים כי היא חידדה ורעננה את ההנחיה למרכזים הקהילתיים בהתאם להמלצת דוח הביקורת ולדרישת אישור לפי חוק מניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסוימים. עוד מסרה החברה כי היא תערוך מבדקים מעת לעת כדי לוודא כי הנחיה זו מבוצעת.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי הליקוי תוקן לאלתר עוד במהלך הביקורת.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 (להלן - תשובת עיריית קריית מלאכי) כי הנהלת המתנ"ס תפעל לדרוש את האישור גם מקרב חברות פרטיות המועסקות על ידה.

מתנ"ס קריית מלאכי מסר בתשובתו כי המתנ"ס יוסיף סעיף בחוזה ההתקשרות עם חברה חיצונית המחייב את החברה להציג אישור בדבר היעדר עבירות מין לגבי עובדי החברה במתנ"ס.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי המתנ"ס יקיים מכרז חדש, והוא ידרוש מהזוכה בו את אישור המשטרה להיעדר עבירות מין, כפי שהוא פועל מול כל המועסקים על ידו.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי על המתנ"ס לדרוש הצגת אישור בדבר היעדר הרשעה בעבירות מין מכל גוף המפעיל פעילויות בין כולו.

הנגשת פעילות המתנ"ס לקהילה

כדי להגשים את ייעודו על המתנ"ס לפעול להנגשת השירותים שהוא מספק לכל שכבות הקהילה משני היבטים: בהיבט הכלכלי - זמינות השירותים שהמתנ"ס מציע גם לאלה שידם אינה משגת, קרי: סיוע לאוכלוסיות מוחלשות להשתתף בפעילויות המתקיימות במתנ"ס. בהיבט חשיפת הציבור למידע - שימוש בטכנולוגיית תקשוב עדכנית כדי להגביר את המודעות של חברי הקהילה לפעילויות המתנ"ס, לרבות הנגשת המידע גם לבעלי מוגבלויות ומתן אפשרות לציבור להגיש פניות ותלונות למתנ"ס באמצעות טכנולוגיה זו.

תמונה 3



עלוני חלק מהמתנ"סים שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיוע לאוכלוסיות מוחלשות במימון השתתפותן בפעילויות המתנ"ס

מתן סיוע כלכלי לאוכלוסיות מוחלשות נועד לאפשר להן להשתתף בפעילויות המתקיימות במתנ"ס, וכפועל יוצא לשמש הלכה למעשה גם ככור היתוך ו"סוכן לשינוי חברתי", לשלב אותן במרקם החברתי ברשות המקומית ולהביא לצמצום הפערים בקהילה שבה הוא פועל בפרט ובחברה הישראלית בכלל. הסיוע ניתן, בין היתר, בדרך של מתן הנחות לאוכלוסיות המוחלשות, ובכך המתנ"ס פותח את שעריו בפני תושבים שאין ביכולתם לשאת בעלות הכרוכה בפעילויות.

בביקורת ניתן דגש על בחינת הסיוע שהעניקו המתנ"סים והרשויות המקומיות לאוכלוסיות המוחלשות שבתחומן, סיוע המאפשר את שילובן בפעילות הכללית של המתנ"ס. בכל המתנ"סים שנבדקו נמצא כי קיימות תוכניות ייעודיות שעלותן למשתתף סמלית או שהן מיועדות לאוכלוסיות מוחלשות בקהילה, כגון "חוג לכל ילדה וילד"⁶¹ או "תוכנית מפתחות"⁶². תוכניות אלה מתקיימות במימון המדינה.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2018 גיבשה החברה למתנ"סים נוהל הנחות⁶³ (להלן - נוהל ההנחות של החברה) שמטרתו לקבוע כללים לאופן מתן ההנחות לנרשמים לפעילות המתנ"ס. לפי הנוהל הנהלת המתנ"ס תמנה ועדת הנחות ותאשר מדי שנה בשנה את מדיניות מתן ההנחות ובכלל זה את הקריטריונים למתן ההנחות, לסוגי

61 "חוג לכל ילדה וילד" הוא תוכנית ייעודית של משרד החינוך לסבסוד חוגים לילדים המתגוררים בצפון.

62 "תוכנית מפתחות" היא תוכנית ממשלתית באחריות משרד החינוך שבמסגרתה יוכלו תלמידים מקהילת יוצאי אתיופיה להשתתף בחוגים בעלות סמלית.

63 נוהל 3.15 "הנחות" מ-1.5.18.



הפעילויות שבהן ניתנת הנחה ולגובה ההנחה שתינתן בגין כל קריטריון⁶⁴. הנוהל קובע כי על כל מנהל מתנ"ס מוטלת החובה ליישמו במתנ"ס שבניהולו.

נמצא כי מתנ"ס יבנאל הפועל בשיתוף החברה למתנ"סים ומתנ"ס נוף הגליל הפועל בסיועה של החברה, המחויבים לפעול על פי נוהל ההנחות שלה, לא יישמו את הנוהל (ראו פירוט בהמשך).

מומלץ כי החברה למתנ"סים תוודא את יישומו של נוהל ההנחות שגיבשה בכל המתנ"סים שהיא שותפה או מסייעת בהנהלתם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי הבהירה למנהלי המרכזים ולצוותי המחוז את חשיבות מתן ההנחות לתושבים המתקשים כלכלית, ובהתאם לקריטריונים ברורים.

בביקורת נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות ומהמתנ"סים שנבדקו אינם פועלים לסייע לאוכלוסיות מוחלשות בהשתתפות בפעילויות ובחוגים במתנ"ס ואילו אחרים כן פועלים לסייע להן. להלן הפרטים:

עיריית קריית מלאכי: נמצא כי המתנ"ס לא קבע הסדרים למתן הנחות כדי לסייע לתושבים עם קשיים כלכליים במימון השתתפותם בפעילות המתנ"ס, ובהתאם לכך לא העניק המתנ"ס הנחות למשפחות עם קשיים כלכליים שיסייעו בידן להשתתף בפעילותו. עוד נמצא כי גם בעירייה לא קיים נוהל למתן הנחות וכי היא לא סייעה למשפחות עם קשיים כלכליים להשתתף בפעילות המתנ"ס באמצעות מתן הנחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית קריית מלאכי ולמתנ"ס שבתחומה לבחון את האפשרות לסייע למשפחות עם קשיים כלכליים בהשתתפות בחוגים ובפעילויות המתקיימים במתנ"ס לרבות באמצעות גיבוש מדיניות למתן הנחות וקביעת נוהל הנחות. היעדר פעולות לשילוב אוכלוסיות מוחלשות בפעילות הכללית של המתנ"ס עלול להנציח פערים חברתיים ולמנוע את שילובן במרקם החברתי.

עיריית קריית מלאכי ומתנ"ס קריית מלאכי מסרו בתשובותיהם כי הם יגבשו נוהל סיוע למתן הנחות למשפחות עם קשיים כלכליים.



המועצה המקומית יבנאל: נמצא כי במתנ"ס, הפועל כאמור בשיתוף החברה למתנ"סים, לא קיים נוהל הנחות המסייע לתושבים עם קשיים כלכליים במימון השתתפותם בפעילות המתנ"ס ובהתאם לכך לא ניתנו הנחות כאמור. זאת, למרות הקבוע בנוהל הנחות של החברה ולפיו על כל מתנ"ס למנות ועדת הנחות ולגבש מדיניות בנושא.

עוד נמצא כי גם במועצה המקומית יבנאל לא קיים נוהל למתן הנחות וכי היא לא סייעה למשפחות עם קשיים כלכליים להשתתף בפעילות המתנ"ס באמצעות מתן הנחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית יבנאל ולמתנ"ס שבתחומה לבחון את האפשרות לסייע למשפחות עם קשיים כלכליים בהשתתפות בחוגים ובפעילויות המתקיימים במתנ"ס, לרבות באמצעות גיבוש מדיניות למתן הנחות וקביעת נוהל הנחות. היעדר פעולות לשילוב אוכלוסיות מוחלשות בפעילות הכללית של המתנ"ס עלול להנציח פערים חברתיים ולמנוע את שילובן במרקם החברתי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי מתנ"ס יבנאל, שהחברה למתנ"סים שותפה בהנהלתו, יפעל בהתאם לנוהל הנחות של החברה, יקבע מדיניות מתן הנחות ויפעל ליישמה.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי הורתה להנהלת המתנ"ס לקבוע הסדרי הנחות לאוכלוסיות מוחלשות כאמור בנוהל הנחות של החברה למתנ"סים. עוד מסרה המועצה כי הקריטריונים לקבלת ההנחות יפורסמו באתר במרשתת כבר לקראת שנת הפעילות התשפ"א.

עיריית אור עקיבא: נמצא כי המתנ"ס הפעיל ועדת הנחות וגיבש תבחינים למתן ההנחות⁶⁵, וכי ועדת ההנחות אישרה בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) הנחות לשבעה ילדים.

65 המסמך אינו נושא תאריך, אולם נמסר לצוות הביקורת כי הוא גובש ב-25.2.19.

נמצא כי שמות מבקשי ההנחה גלויים לחברי ועדת ההנחות ולחברי ועדת הכספים, ובפרוטוקולים של החלטות הוועדה נקובים שמותיהם. הדבר מעלה את החשש שנפגעה פרטיותם. עוד נמצא כי מתנ"ס אור עקיבא אינו מיידע את הציבור בדבר האפשרות לקבלת הנחה על השתתפות בפעילויות ובחוגים שהוא מקיים.

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו כי הוא "אינו רואה בעיה בחשיפת שמות מבקשי ההנחות בפני חברי ההנהלה המחויבים לחסיון מתוקף תפקידם, מה גם שהם נחשפים ממילא למסמכים במהלך הדין".

יצוין כי מחלקת הרווחה בעירייה והמתנ"ס שיתפו פעולה בהסדרת ההנחות לתושבים עם קשיים כלכליים, וכי העירייה אף היא מסייעת במימון ההשתתפות בפעילות המתנ"ס באמצעות שוברים (ואוצ'רים). כך, בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) ניתנו הנחות בסך כ-2,000 ש"ח במצטבר לשלושה ילדים.

מומלץ כי מתנ"ס אור עקיבא ייתן פומבי לאפשרות לקבל הנחה לפעילויות ולחוגים שהוא מקיים. יצוין כי משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בשמירה על חסיונם ועל פרטיותם של מבקשי ההנחות כדי למנוע פגיעה ברגשותיהם ובכבודם ועל כן על מתנ"ס אור עקיבא לוודא כי בפעולותיו יישמרו פרטיותם וחסיונם של מבקשי ההנחות.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי על המתנ"ס לפרסם את האפשרות לקבל הנחות בתשלום עבור פעילויות וחוגים תוך שמירה על פרטיות מקבלי ההנחות.

עיריית נוף הגליל: נמצא כי למתנ"ס, הפועל כאמור בסיוע החברה למתנ"סים, אין ועדת הנחות והוא אינו מסייע לתושבים עם קשיים כלכליים במימון השתתפותם בפעילות המתנ"ס כפי שנקבע בנוהל ההנחות של החברה. נמצא כי העירייה היא שסייעה לתושבים עם קשיים כלכליים במימון חוגים וקייטנות לילדים במתנ"ס, ולצורך כך העבירה למתנ"ס בשנת הלימודים התשע"ט (2018 - 2019) 115,630 ש"ח עבור 228 ילדים.



משרד מבקר המדינה ממליץ כי מתנ"ס נוף הגליל, שהחברה למתנ"סים מסייעת בניהולו, יפעל בהתאם לנוהל ההנחות של החברה, יקבע מדיניות מתן הנחות ויפעל ליישמה.

עיריית נוף הגליל מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובה מינואר 2020, בשמה ובשם מתנ"ס נוף הגליל (להלן - תשובת עיריית נוף הגליל) כי היא תבחן הקצאת סכום ייעודי בשנת התקציב 2021 שייועד למנגנון הנחות שיסייע למשפחות מעוטות יכולת על פי קריטריונים שייקבעו.

המועצה המקומית כפר תבור: המתנ"ס נתן הנחות לתושבים, ובכלל זה הפעיל ועדת הנחות, הביא את האפשרות לפנות אליה לידיעת התושבים וגיבש תבחינים למתן ההנחות. גם המועצה המקומית העניקה הנחות לתושבי המועצה בפעילות המתנ"ס.

המועצה המקומית גדרה: משרד מבקר המדינה מצייין לחיוב את התנהלות מתנ"ס גדרה בכל הנוגע למתן הנחות לאוכלוסיות מוחלשות ובכלל זה את קיומו של נוהל סדור בנושא, את פרסום קיומה של ועדת ההנחות לציבור ואת ההקפדה על שמירת הפרטיות של מבקשי ההנחה. יצוין כי גם המועצה המקומית העניקה הנחות לתושבי המועצה עם קשיים כלכליים במימון פעילויות המתנ"ס.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא תוודא יישום נוהל הנחות במרכזים שבהם היא מעורבת בניהול כדי להנגיש את השירותים גם לתושבים בעלי קשיים כלכליים.



פרסום מידע לציבור ומתן שירותים מקוונים באתרי המרשתת של המתנ"ס

לצד דרכי ההתקשרות והפרסום המסורתיות, כדוגמת חוברת מודפסת של פעילות המתנ"ס ושירותי מזכירות, ההתפתחות הטכנולוגית שחלה בעשורים האחרונים ונוכחותם של בני הנוער במרשתת וברשתות החברתיות מחייבות את המתנ"ס להתאים את עצמו לעת החדשה ולהנגיש את המידע בדבר פעילותו גם באמצעות טכנולוגיות מידע עדכניות.

טכנולוגיות המידע, ובראשן המרשתת, מאפשרות מתן שירותים יעילים, מהירים וזמינים לתושבי הרשויות המקומיות וכרוכות בעלויות תפעול וניהול נמוכות יחסית⁶⁶. באמצעות טכנולוגיות המידע ניתן לפרסם מידע בדבר הפעילויות המתקיימות במתנ"ס לציבור נרחב ולהנגיש את המידע לתושבים שקודם לכן לא היו חשופים אליו. כמו כן, באמצעות המרשתת ניתן להסדיר את ביצוע הרישום בכל שעות היממה ומכל מקום, ולאפשר לתושבים לפנות אל המתנ"ס בשאלות ובתלונות באופן ישיר ובלתי אמצעי. חשבון פייסבוק הוא כלי נוסף לפרסום מידע לציבור ולהנגשתו, וגם באמצעותו ניתן לפנות למתנ"ס בשאלות ובתלונות, אולם יצוין כי רק משתמשים הנכנסים באופן יזום לעמוד הפייסבוק של המתנ"ס חשופים למידע המפורסם בו.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, עוסקות בהסרת חסמים כדי שאנשים עם מוגבלות יוכלו לקבל שירות באותה רמת נוחות ואיכות כפי שמקבל כלל הציבור. בין היתר נקבע בתקנות כי יש לבצע התאמות באתרי המרשתת לפי המפורט בתקנות, ובאופן זה לאפשר לאנשים עם מוגבלויות שונות, כגון אנשים עיוורים ואנשים כבדי ראייה, אנשים עם מוגבלות פיזית או קוגניטיבית, אנשים כבדי שמיעה, לקבל שירות באמצעות המרשתת כשאר הציבור, ולהשתמש ביעילות בשירותים ובמידע המוצעים באתר.

נמצא כי לשניים מהמתנ"סים הנבדקים כלל לא היה אתר מרשתת, וכי רק שניים מתוך ארבעת המתנ"סים הנבדקים שהפעילו אתר איפשרו לבצע דרכי שירותים מקוונים כדוגמת הרשמה לחוגים ולפעילויות והגשת תלונות בנוגע לפעילות המתנ"ס. יחד עם זאת כל ארבעת המתנ"סים שהפעילו אתרי מרשתת הנגישו את התוכן ואת המידע המופיעים בו לבעלי מוגבלויות. להלן הפרטים:

66 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 237. מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, "השימוש בטכנולוגיית התקשוב למתן שירותים ממשלתיים לציבור", עמ' 202.



מתנ"סים אור עקיבא וקריית מלאכי: נמצא כי המתנ"סים לא הפעילו אתר במרשתת וממילא לא ניתן היה לבצע הרשמה מקוונת לחוגים ולפעילויות. המתנ"סים הפעילו רק חשבון פייסבוק שבו פורסמו הודעות לתושבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריות אור עקיבא וקריית מלאכי והמתנ"סים שבתחומן יפעלו להנגשת פעילות המתנ"סים לתושבים באמצעות טכנולוגיית תקשוב באופן שיאפשר לתושבים לעקוב אחר פעילות המתנ"ס ולהירשם אליה, וכך להגביר את מידת מעורבותם במתרחש במתנ"ס ובקהילה.

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו כי אכן אין למתנ"ס אתר במרשתת. אולם למתנ"ס דף פייסבוק פעיל ומעודכן בכל אירוע, ובעת רישום לקייטנות, צהרונים וחוגים מופיע בו קישור המאפשר הרשמה. עוד מסר המתנ"ס כי הוא משתמש במדיות נוספות ובהן הוא מעביר קישורי רישום ומידע על פעילות.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי ראוי שהמתנ"ס ינסה להנגיש את שירותיו לכלל התושבים בעיר.

עיריית קריית מלאכי ומתנ"ס קריית מלאכי מסרו בתשובותיהם כי בימים אלה "עולה לאוויר" אתר חדש של המתנ"ס שינגיש את המידע בדבר הפעילויות המתקיימות בו לכלל התושבים ותתאפשר בו גם הרשמה מקוונת.

מתנ"סים נוף הגליל ויבנאל: נמצא כי המתנ"סים הפעילו אתרי מרשתת שפירוטו את פעילויות המתנ"ס והציגו מידע לציבור, וכי המידע הונגש לבעלי מוגבלויות. עוד נמצא כי אתרי המרשתת של מתנ"סים אלו איפשרו לציבור להגיש פנייה מקוונת למתנ"ס, ואולם לא ניתן היה לבצע דרכם הרשמה מקוונת לחוגים ולפעילויות. נמצא כי מתנ"ס נוף הגליל הפעיל חשבון פייסבוק שבו פורסמו הודעות לתושבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי עיריית נוף הגליל, המועצה המקומית יבנאל והמתנ"סים שבתחומן ידאגו להפעלת אתר המרשתת שלהם כך שהתושבים יוכלו להירשם דרכו לפעילויות במתנ"ס, ובכך ישפרו את השתתפות הקהילה בפעילויות.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי אתר המרשתת של המתנ"ס נמצא בתהליך בנייה והוא צפוי לעלות לאוויר במאי 2020, וכי כיום כבר קיימת אפשרות להזמנת כרטיסים במרשתת לקולנוע ולאירועים.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי היא פועלת להמשיך להנגיש את שירותי המתנ"ס לכלל הציבור באתר המרשתת שלה וכבר בשנה זו יש אפשרות

לרישום באמצעותו. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי הנהלת המתנ"ס תמשיך לספק שירותי הרשמה פרונטליים לציבור אשר אינו משתמש בשירותי המרשתת של המועצה.

מתנ"סים גדרה וכפר תבור: משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מתנ"ס גדרה ואת מתנ"ס כפר תבור על כי פעלו להנגשת המידע בדבר פעילות המתנ"ס ולפרסומו ברבים באמצעות הפעלת אתר מרשתת וחשבון פייסבוק, ועל כי הנגישו את אתר המרשתת שלהם לבעלי מוגבלויות ואפשרו לבצע דרכו רישום מקוון ומהיר לחוגים ולפעילויות וכן לפנות באמצעותו להנהלת המתנ"ס.



כדי שלא לזנוח את הרעיון הקהילתי שעמד בבסיס הקמתם, באחריות הרשויות המקומיות והמתנ"סים שבתחומן לוודא כי המתנ"סים יפעלו להגשמת ייעודם ככור היתוך חברתי המבקש לשלב בפעילותו את כל חברי הקהילה על גווניהם השונים וללא קשר למצבם הכלכלי. הגשמת האמור תתאפשר, בין היתר, על ידי מתן הזדמנות להשתתפות בפעילות המתנ"ס גם לאלה שידם אינה משגת באמצעות מתן הנחות. קושי של חלק מחברי הקהילה להשתתף בפעילות המתנ"ס עקב קשיים כלכליים או אחרים פוגע במעמדו של המתנ"ס ובהיותו סוכן לשינוי חברתי בתוך הקהילה שבה הוא פועל.

מוצע כי הרשויות המקומיות והמתנ"סים ינגישו את המידע בדבר הפעילויות המתקיימות בהם לכלל תושבי הרשות המקומית באמצעות טכנולוגיית תקשוב עדכנית, וכן יפעלו להקל את הרישום לחוגים ולפעילויות שהמתנ"סים מציעים באמצעות הרשמה מקוונת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מכירה בתועלות הגלומות בנוכחות אתר המרכזים הקהילתיים במרשתת. בשנים האחרונות האיצה החברה במרכזים הקהילתיים לבנות אתר במרשתת, לשדרג אתרים קיימים ולהנגישם כדין. לחלק ניכר מהמרכזים הקהילתיים יש אתר כנדרש הכולל מידע רב על פעילויות המרכז הקהילתי ומאפשר יצירת קשר ורישום באמצעותו. מתנ"סים אחדים עדיין מצויים בהליך השדרוג או בניית האתר.



היבטי בטיחות - רישוי עסקים, בדיקות בטיחות וביטוח

המתנ"ס, המשמש אכסניה למגוון פעילויות שבהן משתתפים בין היתר ילדים, בני נוער, בני גיל הזהב וכן אנשים עם מוגבלויות, מחויב להבטיח כי הפעילות מתקיימת בו תוך שמירה על בטיחותם ועל שלומם של כל המשתתפים. עליו להחזיק באישורים הנדרשים הנוגעים לבטיחות המבנים שבהם הוא פועל, לרבות בנוגע לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש. אחד מהאמצעים הקיימים בידי הרשות המקומית להבטחת הבטיחות של הפעילות הנעשית בתחומה הוא חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו קובעים אילו עסקים טעונים רישוי, מהם סוגי הרישיונות הנדרשים להפעלת כל עסק, מהם התנאים למתן הרישיונות, מה תוקפם של הרישיונות לפי סוג העסק וכן מהן הדרכים לאכיפת החוק על בעל עסק הטעון רישוי המפעיל אותו בלא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו ברישיון שניתן לו.

על הרשויות המקומיות, שהמתנ"ס שבתחומן מקיים פעילות הטעונה רישוי לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - הצו), כמו אולמות אירועים, אולמות קולנוע ובריכות שחייה, לוודא כי המתנ"ס אכן מחזיק ברישיון עסק בתוקף לאותן פעילויות. הפעלת המתנ"ס בלי לבצע בדיקות תקופתיות לבטיחות המבנה וללא אישורי בטיחות תקפים, וקיום פעילות טעונה רישוי ללא רישיון עסק - יש בהם כדי לסכן את שלומם של המשתתפים בפעילות המתנ"ס, רבים מהם ילדים, ולחשוף את הרשויות המקומיות ואת המתנ"סים שבתחומן לתביעות נזיקין במקרה של אירוע בטיחות.

בביקורת נבדק אם המתנ"ס מחזיק ברישיון עסק כאשר החוק מחייב אותו לעשות כן, והאם במתנ"ס מבוצעות בדיקות בטיחות תקופתיות לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש.

הבדיקה העלתה כי למעט מתנ"ס נוף הגליל ומתנ"ס יבנאל, שאר המתנ"סים שנבדקו שבהם מתבצעת פעילות הטעונה רישיון עסק⁶⁷ מחזיקים ברישיון עסק לפעילות כמתחייב. עוד העלתה הבדיקה כי למעט מתנ"ס יבנאל, לכל המתנ"סים שנבדקו יש אישורים לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש. להלן הפרטים:

מתנ"ס יבנאל: נמצא כי בשנים שנבדקו לא החזיק המתנ"ס אישורים המעידים כי בוצעו בדיקות לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש במבנה. עוד נמצא כי פינת

⁶⁷ החובה להחזיק ברישיון עסק חלה רק על מתנ"סים המקיימים פעילות המהווה פריט טעון רישוי לפי הצו. מספר הפריט נגזר מסוג הפעילות ומהותה, והוא שונה ממתנ"ס למתנ"ס בהתאם לסוגי הפעילויות שהוא מקיים.

החי שמפעיל המתנ"ס וגובה תשלום עבור הכניסה אליה, טעונה רישוי אך פעלה ללא רישיון עסק.

על המועצה המקומית יבנאל והמתנ"ס שבתחומה לפעול לרישוי פינת החי כנדרש בהוראות הדין וזאת כדי לשמור על בטיחותו ועל בריאותו של ציבור המשתתפים בפעילות המתנ"ס. כמו כן עליהם לוודא כי למבנה המתנ"ס יש אישור לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי המתנ"ס פועל לקבלת כל האישורים מהגורמים השונים ובהם גם כיבוי אש, יועצי בטיחות ומהנדסי בניין.

מתנ"ס נוף הגליל: נמצא כי במועד הביקורת החזיק המתנ"ס אישורים בנוגע לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש⁶⁸.

עוד נמצא כי המתנ"ס החזיק ברישיון עסק לאולם הקולנוע והתיאטרון שהוא הפעיל לטובת הקהילה והטעון רישוי. ואולם, נמצא כי בית הקפה שהפעיל המתנ"ס לטובת באי האולם פעל ללא רישוי עסק, למרות היותו טעון רישוי.

על עיריית נוף גליל ועל המתנ"ס שבתחומה לפעול לרישוי בית הקפה הפועל במבנה המתנ"ס כדי לשמור על בטיחותו ועל בריאותו של ציבור המשתתפים בפעילות המתנ"ס.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי המתנ"ס פועל מול מפעיל בית הקפה כדי שיבצע את כל הפעולות הנדרשות לקבלת רישיון עסק, והיא תוודא כי הוא עושה זאת.

מתנ"סים אור עקיבא, גדרה, קריית מלאכי וכפר תבור: נמצא כי במועד הביקורת החזיקו המתנ"סים האמורים אישורים בנוגע לסידורי הכבאות ואמצעי בטיחות אש במבנה המתנ"ס. עוד נמצא כי המתנ"סים החזיקו ברישיון עסק לפעילויות טעונות רישוי המתקיימת בו במקום שהדבר נדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא רעננה את ההנחיות למנהלי המרכזים הקהילתיים בעניין רישיון עסק.

68 במתנ"ס נוף הגליל נבדק הנושא רק בשלוחת מתנ"ס ברקוביץ שברחוב מעלה יצחק.



ביטוח מבנה המתנ"ס ופעילותו

מבנה המתנ"ס והפעילות המתקיימת בו חשופים לסיכונים רבים ושונים (החל בנזקי אש, ברקים, רעידות אדמה וכד' וכלה בסיכון בגין תביעת נזיקין של משתתפים בפעילויות המתנ"ס). מכאן שקיימת חשיבות רבה לרכישת כיסוי ביטוחי⁶⁹ שיאפשר הן למתנ"ס והן לרשות המקומית, שהמתנ"ס פועל בנכסיה⁷⁰, לקבל פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון⁷¹ של המבנים אם יינזקו. כמו כן, קיימת חשיבות לרכישת ביטוח צד ג'⁷² במקרה של אירוע נזיקי המתרחש במסגרת הפעילות במתנ"ס, שבעקבותיו יהיו המתנ"ס והרשות המקומית חשופים לתביעה משפטית.

מעבר להבטחת הסדר ביטוחי, כאמור לעיל, קיימת חשיבות רבה לכך שרשויות מקומיות ומתנ"סים יעדכנו את החברות המבטחות בדבר מבני ציבור שנוספו לנכסיהן במהלך תקופת הביטוח, סוגיהם וערכם הכספי. זאת, כדי למנוע מצב שבו הערך הכספי הכולל של הנכסים המבוטחים וסכומי הביטוח המשולמים לחברות המבטחות לא יהיו מעודכנים, והרשויות המקומיות או המתנ"ס ימצאו בביטוח חסר במקרה של אירוע.

מתנ"ס כפר תבור: נמצא כי אף שהמתנ"ס החל⁷³ להפעיל את "קאנטרי אוליאל" כבר בשנת 2016, הוא לא עדכן את פוליסת הביטוח שלו, והפעילות החדשה לא נכללה בכיסוי הביטוחי שלו. יצוין לחיוב כי בעקבות הביקורת פנה המתנ"ס אל מבטחו ועדכן את פוליסת הביטוח כנדרש.

69 במסגרת ההסדרים הקיימים בין המתנ"סים לבין הרשויות המקומיות נקבע, בין היתר, מי יישא בעלות הביטוח. לעיתים הרשות המקומית מחזיקה בביטוח זהה לזה שמחזיק המתנ"ס, ולעיתים הרשות המקומיות היא המבטחת הבלעדית.

70 למעט המתנ"סים הסוכנותיים ובמקרה שנקבעו הסדרים שונים בהסכם ההקמה בין הרשות המקומית למתנ"ס.

71 הסכום הנדרש להקמת הנכס, כלומר ערכו של הנכס כשהוא חדש - בניגוד לערך השוק שלו. ביטוח נכסים על פי ערך הכינון נעשה במצבים שבהם ייתכן שהפיצוי לפי ערך השוק של הנכס לא יאפשר למבוטח לחזור למצבו היצרני הקודם, הואיל והוא יידרש להוסיף תשלום כדי לשוב ולהקים את הנכס או לרכוש נכס חדש.

72 ביטוח צד ג' - ביטוח המבטיח פיצוי לאדם שאינו המבוטח ושאינו צד בחוזה הביטוח שנכרת בין המבוטח לחברה המבטחת. המבוטח כורת חוזה עם חברת הביטוח המבטיח שחברת הביטוח תבוא במקומו ותפצה את אותו אדם על הנזק שגרם לו המבוטח או שנגרם לו בחצרו של המבוטח.

73 דוח כספי מבוקר של מתנ"ס כפר תבור לשנת 2016, עמ' 14.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה כי בכל הרשויות המקומיות והמתנ"סים הנבדקים קיימים הסדרי ביטוח לפעילות במתנ"ס.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות והמתנ"סים שבתחומן יבחנו מפעם לפעם את תחולת פוליסת הביטוח שבה הם אווזים ויוודאו כי קיימת הלימה בינה ובין פעילויותיהם והסיכונים שלהם הם חשופים כנגזרת מאותן פעילויות.

מתנ"ס קריית מלאכי, המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הם מקבלים את המלצת הביקורת.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי המתנ"ס יעדכן את העירייה אם חל שינוי המצריך התאמה של הפוליסות לשינוי בסיכונים שלהם נחשפת העירייה בעקבות השינוי בפעילויות.

מינוי חברי הנהלת המתנ"סים

הוראות בנוגע לגוף המנהל של המתנ"סים (להלן - הנהלת המתנ"ס), לרבות אופן מינוי, סמכויותיו ותפקידיו, נקבעו בחוק העמותות, התש"ם-1980, ובחוק החברות, התשנ"ט-1999. בחוק הראשון - הנוגע לניהולן של עמותות באמצעות הוועד, נקבע כי "הוועד ינהל את עניני העמותה ובידיו תהיה כל סמכות שלא נתייחדה בחוק זה או בתקנון לאסיפה הכללית או למוסד אחר ממוסדות העמותה". בחוק השני - הנוגע לניהול חברות לתועלת הציבור באמצעות הדירקטוריון, נקבע כי "הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו...". הסמכויות והתפקידים של הנהלת המתנ"ס כוללים בין היתר: לקבוע את המדיניות; לקבוע את תוכניות העבודה; לקבוע עקרונות למימון הפעילות וסדרי עדיפויות; לעקוב אחר המצב הכספי; לקבוע את המבנה הארגוני ואת מדיניות השכר; להכין את הדוחות הכספיים ולאשר אותם⁷⁴.

מספר חברי הנהלה נקבע בהחלטת האסיפה הכללית בהתאם להוראות התקנון. בתקנוניהם של המתנ"סים אור עקיבא, גדרה⁷⁵, יבנאל וכפר תבור נקבע הרכב הנהלתן כדלקמן: לפחות 40% נציגים של הרשות המקומית; לפחות 40% - נציגי ציבור מטעם הקהילה; עד 20% - נציגים של החברה למתנ"סים. הרכב הנהלת המתנ"סים נוף הגליל וקריית מלאכי נקבע בהתאם למסמך "עיקרי הנחיות נהלי

74 לעניין עמותות - סעיף 25 לחוק העמותות ו"הנחיות להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, התש"ם-1980", רשות התאגידים, דצמבר 2015; לעניין חברה לתועלת הציבור - סעיף 92(א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999.

75 כאמור, אין למתנ"ס גדרה תקנון תקף וחתום על ידי משרד הפנים.



מינוי דירקטורים בחברות קרן החינוך⁷⁶ (להלן - מסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית או מסמך עיקרי ההנחיות), ולפיו יכהנו עד 12 חברי הנהלה, מתוכם שמונה נציגים, לפחות מחציתם נציגי ציבור, שיומלצו בידי ראש הרשות המקומית וימונו בידי האסיפה הכללית של בעלי המניות של החברה, והיתר נציגי הסוכנות היהודית. יצוין כי נציגי הרשויות המקומיות ונציגי הציבור מטעם הקהילה בהנהלת המתנ"ס פועלים בהתנדבות ואינם מקבלים שכר עבור פעילותם.

מינוי נציגי הרשויות המקומיות במתנ"סים שאינם סוכנותיים

הכללים למינוי של נציגי הרשויות המקומיות בהנהלת תאגיד עירוני נקבעו בתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (בפרק זה - התקנות או תקנות נציגי העירייה). סעיף 2 לתקנות קובע, בין היתר, כי מועצת העירייה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של תאגיד עירוני, וכי נציגי העירייה בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העירייה, שלישי יהיו מקרב עובדי העירייה ושליש יהיו מקרב הציבור. עוד קובע הסעיף כי שר הפנים רשאי להתיר לעירייה לסטות מהכלל האמור אם שוכנע שקיימים נימוקים של ממש המצדיקים זאת, ובלבד שלא יתיר השר מינוי נציגים מקרב הציבור או מקרב חברי המועצה בשיעור הגדול מ-50%. מדובר בדרישה מהותית, שנועדה להבטיח כי הרכב נציגי המועצה בתאגיד ישקף איזון בין הדרגים - הפוליטי, העירוני והציבורי - כך שיינתן לכל אחד מהם כוח שווה בהצבעות בגוף המנהל ותימנע פגיעה באינטרסים אשר כל אחד מהם מייצג⁷⁷.

יצוין כי נוסף על האמור, בתקנון האחיד נקבע כי בעת מינוי נציגי רשות מקומית להנהלת המתנ"ס יינתן ייצוג הולם לשני המינים בהרכב הנהלה.

תקנה 5 לתקנות נציגי העירייה קובעת כי תוקם ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם העירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני (להלן - ועדת המינויים). מתפקידי הוועדה, בין היתר, לבדוק אם מתקיימים במועמדים עובדי העירייה או במועמדים מקרב הציבור תנאי הכשירות שנקבעו ואם אין הם פסולים לכהונה, ולייעץ למועצת העירייה בדבר מידת התאמתו של מועמד מקרב עובדי העירייה ומקרב הציבור.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011 מדגיש בפרק שעניינו "ריכוז הנחיות בנושא תאגידי עירוניים" כי רשות מקומית הממנה נציגים בתאגיד עירוני ובתאגיד עירוני שאינו בשליטה תמנה את נציגיה בהתאם לתקנות נציגי העירייה. גם התקנון

76 לא נמצא תאריך פרסום המסמך.

77 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 (2014), "החברה העירונית אריאל לתרבות, חברה, חינוך, רווחה, ספורט ואמנויות בע"מ - עיריית ירושלים", עמוד 421.



האחיד, שלפיו פועלים מתנ"סים שהחברה למתנ"סים שותפה בהנהלתם⁷⁸, מבהיר כי על המתנ"ס לפעול בהתאם לתקנות נציגי העירייה.

נמצא כי בהנהלות המתנ"סים שנבדקו קיים ייצוג לבני שני המינים ולקבוצות אוכלוסייה מרכזיות המתגוררות בתחום הרשות המקומית. כך למשל במתנ"ס אור עקיבא משולבים בהנהלה עולים חדשים ואנשי המגזר החרדי; במתנ"ס גדרה יש נציגות של הזרם הדתי-לאומי והזרם החרדי; ובמתנ"ס יבנאל קיימת נציגות לפלגים הדתיים השונים המרכיבים את הקהילה המקומית.

מינוי נציגי הרשויות המקומיות ללא אישור ועדת המינויים

תקנה 2(ד) לתקנות קובעת כי נציגי העירייה שהם עובדיה ונציגים מקרב הציבור לא ימונו לגוף המנהל של התאגיד העירוני אלא אם כן מועמדותם נבחנה בידי ועדת המינויים. בתקנה 5 נקבע כי על המועמדים לכהונה להגיש לוועדה את הנתונים שפורטו בשאלון שבתקנות, וכי לבקשה לאישור המועמד תצורף חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות המקומית. עוד נקבע בתקנות כי על המועמדים להגיש תצהיר ולפיו אין ניגוד עניינים בין ענייניהם האישיים ועיסוקיהם האחרים לבין התפקיד שאליו הם מועמדים, וכי אם ייווצר בעתיד מצב כאמור הם יודיעו על כך לתאגיד ולוועדת המינויים ויימנעו מלהשפיע בכל צורה על החלטות התאגיד.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2008⁷⁹ בפרק "בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני" רועננו תקנות נציגי העירייה וצוין כי החל מחודש ינואר 2008 החלה לפעול במשרד הפנים ועדת המינויים⁸⁰ וכי מינוי נציגי הרשות המקומית מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור חייב בקבלת אישור ועדת המינויים.

הבדיקה העלתה כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו רק המועצה המקומית כפר תבור קיבלה את אישור ועדת המינויים למינוי נציגיה במתנ"ס. נמצא כי עיריית אור עקיבא והמועצות המקומיות גדרה ויבנאל מינו את נציגיהן בהנהלות המתנ"סים בלי לקבל את אישור ועדת המינויים כנדרש בתקנות. להלן עיקרי הפרטים:

78 למעט המתנ"סים הסוכנותיים.

79 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 (15.4.08).

80 הוועדה פועלת תחת אגף בכיר לתאגידים עירוניים. בתקנות נציגי העירייה נקבע הרכב הוועדה: נציג שימנה שר הפנים, והוא יהיה יושב ראש הוועדה; נציג ציבור שימנה יושב ראש הוועדה; המנהל הכללי של הרשות המקומית שמטעמה מבוקש המינוי.



עיריית אור עקיבא והמועצה המקומית יבנאל: כלל לא פנו לוועדת המינויים וממילא לא קיבלו את אישורה.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי תפעל לאלתר לקבלת אישור למינוי נציגיה במתנ"ס מוועדת המינויים במשרד הפנים.

עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי מינוי נציגים להנהלת עמותת המתנ"ס ללא קבלת אישור ועדת המינויים כנדרש נעשה בתום לב ומחוסר ידיעה.

המועצה המקומית גדרה: בשנת 2016 הגישה המועצה בקשה לאישור נציגים להנהלת המתנ"ס, אולם התבקשה בידי ועדת המינויים להמציא מסמכים נוספים. אף על פי שלא עשתה כן ולא קיבלה לכך את אישור ועדת המינויים, היא מינתה את נציגיה. יצוין כי בדצמבר 2018 פנתה ועדת המינויים למועצה המקומית גדרה וציינה בפנייתה כי "למרות התכתבויות ותזכורות" לא העבירה המועצה לוועדה את ההשלמות הנדרשות. במועד סיום הביקורת מסרה מרכזת הוועדה לצוות הביקורת כי המסמכים טרם הומצאו לידה.

על עיריית אור עקיבא ועל המועצות המקומיות גדרה ויבנאל להגיש לוועדת המינויים בקשה לאישור נציגיהן בהנהלות המתנ"סים, לרבות כל האישורים והתצהירים הנדרשים בתקנות.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הליקויים ייפתרו עם הסדרת מעמדו של המתנ"ס כתאגיד עירוני.

מינוי נציגי הרשויות המקומיות שלא בהתאם להרכב שנקבע בתקנות

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט כפר תבור, מינו את נציגיהן בהנהלות המתנ"סים באופן שלא תאם את ההרכב שנקבע בתקנות ובלי ששמרו על האיזון הנדרש של חברי המועצה, עובדי המועצה ונציגי הציבור מטעם הרשות המקומית בהנהלת המתנ"ס. כמו כן נמצאו מתנ"סים שבהם לא מכהנים בהנהלה חברי מועצת הרשות המקומית או עובדי הרשות המקומית. להלן הפרטים:

מתנ"ס אור עקיבא: בהנהלת המתנ"ס מכהנים 15 חברים - שבעה נציגי עירייה ושמונה נציגי ציבור. הבדיקה העלתה כי בניגוד לתקנות, מתוך שבעת נציגי העירייה שלושה הם עובדי העירייה וארבעה הם נציגים מקרב הציבור. מכאן שהעירייה כלל לא מינתה חברי מועצה כנציגים בהנהלת המתנ"ס, ושיעור הנציגים שמינתה מקרב הציבור הוא מעבר לשיעור שרשאי שר הפנים לאשר לפי התקנות.



מתנ"ס גדרה: בהנהלת המתנ"ס מכהנים 15 חברים - ארבעה חברי מועצה, שני עובדי מועצה, שמונה נציגי ציבור ונציג נוסף שהחל את כהונתו בעת ששימש חבר מועצה והוא ממשיך לכהן כחבר הנהלה אף שהסתיימה כהונתו במועצה. הבדיקה העלתה כי ההרכב המכהן בהנהלת המתנ"ס אינו בהתאם להרכב שנקבע בתקנון ולפיו פעל המתנ"ס בטרם סיום ההתקשרות עם החברה למתנ"סים. הוא אף אינו בהתאם להרכב שאושר במועצה ביום 31.10.16 (ארבעה חברי מועצה, חמישה נציגי ציבור וארבעה עובדי מועצה), התואם את התקנון החדש של המתנ"ס, שכאמור טרם אושר בידי משרד הפנים, ולפיו "רוב חברי הוועד המנהל יהיו נציגי הרשות המקומית וימונו על ידי מועצת הרשות המקומית בהתאם לתקנות נציגי העירייה".

עוד נמצא בביקורת כי בהנהלת המתנ"ס מכהן חבר הנהלה אשר היועצת המשפטית של המועצה המקומית גדרה קבעה לגביו כבר בשנת 2017 כי אינו יכול לשמש כדירקטור מאחר ש"אינו עומד בתנאי ההשכלה הקבועים בהנחיות היועמ"ש [היועץ המשפטי לממשלה] - השכלתו כהנדסאי חשמל אינה עונה על דרישות ההשכלה המפורטות בהנחיות היועמ"ש ואף ניסיונו לא מהווה ניסיון בתפקיד ציבורי בכיר כהגדרתו שם".

מתנ"ס יבנאל: בהנהלת המתנ"ס מכהנים 14 חברי הנהלה לפי ההרכב הבא: שישה נציגי הרשות המקומית, שישה נציגי ציבור מטעם הקהילה ושני נציגי החברה למתנ"סים. הבדיקה העלתה כי בקרב ששת נציגי הרשות המקומית בהנהלת המתנ"ס שלושה הם חברי מועצה ושלושה הם נציגי ציבור מטעמה, ואין ייצוג לעובדי המועצה. כבר בשנת 2017 הצביע מבקר הפנים של המועצה בדוח הביקורת שעשה על מתנ"ס יבנאל⁸¹ על הצורך למנות את נציגי הרשות המקומית בהנהלת המתנ"ס בהתאם להוראות התקנות, אולם עד מועד סיום הביקורת לא עשתה כן המועצה.

על הרשויות המקומיות אור עקיבא, גדרה ויבנאל לפעול למינוי נציגיהן בהנהלות המתנ"סים בהתאם להוראות תקנות נציגי העירייה ותקנון המתנ"ס ולקבל את אישורה של ועדת המינויים כנדרש.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הליקויים ייפתרו עם הסדרת מעמדו של המתנ"ס כתאגיד עירוני.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי היא תתאים את מספר נציגיה למספר הקבוע בתקנות תוך מתן ייצוג לעובדי המועצה, ותפעל לקבלת אישור ועדת המינויים במשרד הפנים.

81 דוח מבקר הפנים של המועצה המקומית יבנאל, מרכז קהילתי (מתנ"ס) יבנאל (2018), עמ' 3.



עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי מינוי נציגים להנהלת עמותת המתנ"ס בהרכב שאינו תואם את ההרכב שבתקנות נעשה בתום לב ומחוסר ידיעה.

מינוי נציגי הרשויות המקומיות בהנהלות המתנ"סים הסוכנותיים

תאגיד עירוני, לפי הגדרתו בתקנות נציגי העירייה, הוא "תאגיד שבו עיריה מחזיקה בחלק מהונו או בחלק מכוח ההצבעה בו או בחלק מהכוח למנות מי מחברי הגוף המנהל של התאגיד...".

כאמור, המתנ"סים הסוכנותיים הם בבעלות הסוכנות היהודית. מסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית קובע בין היתר כי מספר חברי הדירקטוריון יהלום את גודל החברה ובכל מקרה לא יעלה על 12 חברים; עד ארבעה דירקטורים בכל חברה יהיו נציגי הסוכנות היהודית; בחברות הפועלות בליווי החברה למתנ"סים, על עד שניים מתוכם תמליץ החברה למתנ"סים⁸²; המלצות בנוגע לזהות עד שמונה מהמועמדים האחרים לכהן כדירקטורים בחברות אלו יימסרו לסוכנות היהודית מראש הרשות המקומית שבה פועלת החברה⁸³, ובין המועמדים שיומלצו על ידי ראש הרשות המקומית לא ייכללו למעלה מארבעה נציגי ממשלה, עובדי רשות מקומית או חברי מועצת הרשות, כאשר השאר יהיו נציגי ציבור; בהרכב ההנהלה יינתן ייצוג הולם לנשים ולעולים חדשים; כל מועמד יהיה חייב למלא שאלון למועמד לכהונת דירקטור ובמסגרתו יחתום על תצהיר היעדר ניגוד עניינים בנוגע לתפקידו כדירקטור בחברה. עוד נקבע כי "מינוי כל דירקטור יובא להחלטת האסיפה הכללית של בעלי המניות של החברה בהתאם לנהלי הסוכנות היהודית"⁸⁴.

מינוי נציגים שלא בהתאם לתקנות נציגי העירייה

כפועל יוצא ממסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית, לרשות המקומית יש, בעקיפין, השפעה על כוח ההצבעה בהנהלות המתנ"סים הסוכנותיים, שהרי חלק מחברי ההנהלה שעליהם ממליץ ראש הרשות המקומית יהיו מקרב עובדי הרשות המקומית או חברי המועצה, גם אם מינוים בפועל מתקבל ומאושר בהחלטת האסיפה הכללית שחבריה הם נציגי הסוכנות היהודית.

מתנ"סים נוף הגליל וקריית מלאכי: בבדיקה עלה כי בהנהלת מתנ"ס נוף הגליל מכהנים שמונה נציגים מטעם הרשות המקומית - ארבעה חברי מועצה וארבעה נציגי ציבור, ובהנהלת מתנ"ס קריית מלאכי מכהנים שמונה נציגים מטעם הרשות המקומית - שני חברי מועצה ושישה נציגי ציבור. נמצא כי בכל המתנ"סים

82 סעיף 2 למסמך עיקרי ההנחיות.

83 סעיף 3 למסמך עיקרי ההנחיות.

84 סעיף 14 למסמך עיקרי ההנחיות.

הסוכנותיים שנבדקו קיים ייצוג לבני שני המינים ולקבוצות אוכלוסייה מרכזיות המתגוררות בתחום הרשות המקומית. כך למשל במתנ"ס נוף הגליל משולבים עולים חדשים ונציגות של הציבור הערבי; ובמתנ"ס קריית מלאכי קיימת נציגות של הזרם החרדי ושל עולים בני העדה האתיופית.

1. העיריות נוף הגליל וקריית מלאכי לא פנו לוועדת המינויים לבחינה ולאישור של המועמדים המומלצים מטעמן לכהונה כדירקטורים בהנהלת המתנ"סים, וממילא המועמדים מטעמן לא מילאו את השאלון הנדרש בתקנות בליווי תצהיר וחוות הדעת של היועץ המשפטי של העיריות. גם הרכב נציגי העירייה בהנהלת המתנ"ס אינו תואם את ההרכב שנקבע בתקנות, ועובדי עירייה לא מכהנים בהנהלת המתנ"ס.

2. בביקורת נמצא כי נציגי הרשויות המקומיות בהנהלות שני המתנ"סים הסוכנותיים שנבדקו, מתנ"ס נוף הגליל ומתנ"ס קריית מלאכי, מונו בלי שהתקבל אישור מועצת העירייה למינוים:

בעיריית קריית מלאכי העלתה הבדיקה כי רשימת נציגי העירייה בהנהלת המתנ"ס כלל לא הוצגה בפני מועצת העירייה, והם מונו לתפקיד ללא אישור המועצה.

בעיריית נוף הגליל הביא ראש העירייה לידיעת חברי מועצת העיר⁸⁵ בנובמבר 2018 את רשימת הרכב דירקטוריון המתנ"ס שכללה 13 חברים. נמצא כי באפריל 2019 מונו להנהלת המתנ"ס שמונה חברים מהרשימה, וכי שני עובדי העירייה שהופיעו ברשימה שהוצגה בפני מועצת העיר, ובהם גם גזבר העירייה, לא מונו כחברי הנהלה, והלכה למעשה אין כל ייצוג לעובדי העירייה בהנהלת המתנ"ס. עלה כי לא הוצגה למועצה רשימה מעודכנת של חברי הנהלה, והרשימה לא קיבלה את אישורה. עוד לא נמצאו בעירייה מסמכים המספקים את הסיבות לשינויים בהרכב הדירקטורים שהוצג למועצה, בידי מי נעשו ומה היו השיקולים להעדפת נציג אחד על פני השני, לרבות ההחלטה לא למנות עובדי עירייה להנהלת המתנ"ס.

עמדת אגף התאגידים העירוניים במשרד הפנים, כפי שנמסרה לצוות הביקורת, הייתה שרשויות מקומיות הממליצות על מינוי נציגים מטעמן למתנ"סים הסוכנותיים, אף שהם מבין עובדיה ונבחריה, אינן נדרשות לפעול בהתאם להוראות תקנות נציגי העירייה, מאחר שהן אינן הממונות בפועל את הנציגים בהנהלת המתנ"ס הסוכנותיים אלא רק ממליצות על מועמדים מטעמן.

85 בישיבת המועצה ביום 28.11.18.



משרד מבקר המדינה מציין בהקשר זה כי יש להביא בחשבון את העובדה שמדובר בגוף הפועל במימון הרשות המקומית ואשר, לאחר מינוי נציגיה, גם אם נעשה בידי הסוכנות היהודית, הרשות המקומית שותפה בהנהלתו ויש לה, בעקיפין, השפעה על כוח ההצבעה בו.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן את אופן מינוים וכהונתם של נציגי העירייה במתנ"סים הסוכנותיים, כך שגם אם הרשות המקומית ממליצה על מועמדים מטעמה - עדיין ייקבעו מועמדים אלו בהתאם לתקנות העיריות, לרבות לעניין הרכבם, הצורך באישור המועצה ובבחינתה ובאישורה של ועדת המינויים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "לאור הממצאים שעלו בדוח מבקר המדינה, משרד הפנים יבחן את סוגיית פעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים במקרים בהם אופי הפעולה דומה למקרים שעלו בדוח, כאשר נציגי הרשות מכהנים כחברי הגוף המנהל בתאגיד וממונים כמתואר".

מינוי נציגי ציבור בעלי זיקות פוליטיות להנהלת המתנ"ס הסוכנותי

תקנה 6 לתקנות נציגי העירייה בתאגיד קובעת כי "מצאה ועדת המינויים כי למועמד לנציג העירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני מקרב הציבור יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לראש העיריה או למי מחברי מועצת העיריה, לא תאשר את מועמדותו אלא אם כן מצאה כי יש לו כישורים מיוחדים בתחומי פעולתו של התאגיד או שקיימים לגביו שיקולים של כשירות מיוחדת אחרת נוסף על תנאי הכשירות הנדרשים לפי תקנות אלה לאותה כהונה".

הבדיקה העלתה כי המועמדים להנהלת המתנ"ס הסוכנותי כנציגי ציבור מטעם ראש הרשות המקומית נדרשים רק למלא שאלון ובו לפרט, בין היתר, פרטים אישיים, השכלה וניסיון עסקי⁸⁶, ולציין אם קיימים יחסי כפיפות ביניהם לדירקטורים אחרים או לעובדי חברה, וכן זיקות לחברה או לעובדיה. אולם, להבדיל מהשאלון המופיע בתקנות ושאותו משרד הפנים דורש למלא במסגרת בדיקת ועדת המינויים, מועמדים לכהונה במתנ"סים הסוכנותיים אינם נדרשים לציין בשאלון מטעם הסוכנות היהודית האם קיימת זיקה פוליטית⁸⁷, בעבר או בהווה, לראש הרשות המקומית או לחבר מחברי מועצת הרשות.

86 סעיף 9 למסמך עיקרי ההנחיות.

87 "זיקה פוליטית", כהגדרתה בתוספת לתקנות, היא "לרבות השתתפות ברשימה מפלגתית לכנסת או לרשות מקומית, השתתפות בבחירות מקדימות, מועצת סניף מפלגה, ועידת מפלגה או מוסד אחר, גם אם לא נבחרת".



בפסק דין בעניין ישראל גת⁸⁸ נקבע כי עצם הוראתו של המחוקק כי "במועצות המנהלים, או בגופים המנהלים כלשונו, יכול שיכהנו, לא רק חברי מועצת העיר, שהם נציגים מובהקים של מפלגות פוליטיות, אלא אף עובדי העיריה ונציגי צבור, שאינם כאלה, ואינם מתויגים ככאלה, מצביעה על כוונתו ורצונו שלא כל המנויים בתאגידים העירוניים יהיו בעלי צביון מפלגתי "קואליציוני" או "אופוזיציוני", ולא כל המנויים ישקפו את הכוחות הפוליטיים או המפלגתיים במועצת העיריה, לפחות בתחום פעילות זה".

כדי שנציגי הציבור מטעם הרשויות המקומיות במתנ"סים ייבחרו לפי מיומנותם, ניסיונם המקצועי וכישוריהם, יש לוודא כי גם במתנ"סים הסוכנותיים תיבדק הזיקה הפוליטית של נציגי הציבור לראש הרשות המקומית או לחברי המועצה בטרם מינוים. לפי התקנות, קיום זיקה פוליטית של נציגי ציבור מטעם הרשות המקומית לראש הרשות או לחברי המועצה מצריך בחינה מיוחדת של מינוים, ומשכך מינוים בלא בחינה כאמור יש בה כדי לפגוע באמון הציבור ובתפקודו המקצועי והיעיל לטובת תושבי הרשות. נמצא כי לדירקטורים שהמליץ עליהם ראש הרשות המקומית לשמש נציגי ציבור בהנהלות המתנ"סים הסוכנותיים יש זיקות פוליטיות לראש העירייה שהגיש את מועמדותם או לחברי המועצה: במתנ"ס נוף הגליל מכהנים דירקטורים אשר התמודדו בבחירות ברשימה עם ראש העירייה, ובמתנ"ס קריית מלאכי מכהנים דירקטורים שלהם זיקות פוליטיות לחברי המועצה. ראוי שעיריות נוף הגליל וקריית מלאכי יבחנו את המשך כהונתם של הדירקטורים שלהם זיקה פוליטית, ואם יש להם כישורים מיוחדים המצדיקים את השארתם בתפקידם בדומה לקבוע בתקנות נציגי העירייה.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי הנציג שהתמודד ברשימה עם ראש העירייה התפטר מהתפקיד, וכי תהליך הקליטה של נציג מחליף יתבצע בהתאם להמלצות דוח הביקורת. עוד מסרה העירייה כי נציגי הציבור הקיימים יתבקשו למלא שאלון ובו לפרט בין היתר פרטים אישיים, השכלה, זיקות לחברה וניסיון עסקי.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה כי היא תתקן את הליקוי ותבחן מחדש את המינויים של חברי הדירקטוריון כדי לפעול כדין ועל פי כללי מנהל תקין.

88 עתמ (ת"א) 2622/05 גת נ' ראש עיריית קרית אונו (פורסם במאגר משפטי, 23.08.06), סעיף 5.



במסגרת ההסדרה הנדרשת למעמדם של המתנ"סים הסוכנותיים ולכללים החלים עליהם, על משרד הפנים לתת את הדעת גם על הצורך להסדיר את אופן מינוי נציגי הציבור מטעם הרשות המקומית בהנהלות המתנ"ס, זאת כדי להבטיח כי אותם נציגים אכן ישקפו את צרכיהם, העדפותיהם והלך הרוח של התושבים שהמתנ"ס משרת אותם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במקרים שבהם הרשות המקומית ממנה נציגים בגוף המנהל של התאגיד הנושא ייבחן במסגרת בחינת סוגיית פעילות הרשויות המקומיות באמצעות מתנ"סים סוכנותיים כאמור לעיל.

הסוכנות היהודית מסרה בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2020 כי היא רואה בעין יפה הסדרת כללים לבחירת נציגי ציבור בדירקטוריונים.

מינוי נציגי ציבור מטעם הקהילה

כפועל יוצא מתפקידם וייעודם של נציגי הציבור, שנועדו לבטא את צרכיהם והעדפותיהם השונים של חברי הקהילה, קיימת חשיבות רבה לכך שבחירתם תביא לידי ביטוי את קולם של התושבים שהם אמורים לייצג.

הליך בחירת נציגי הציבור

הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא קבע הוראות המתוות את הליך בחירתם של נציגי הציבור מטעם הקהילה במתנ"סים, לא להנהלת המתנ"סים המנוהלים בשיתוף החברה למתנ"סים ולא להנהלת המתנ"סים הסוכנותיים שלגביהם נקבע כאמור שראש הרשות ימליץ על זהותם. להלן הפרטים:

מסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית: כאמור, במסמך נקבע כי מבין שמונת המועמדים שימליץ עליהם ראש הרשות המקומית, לפחות ארבעה יהיו נציגי ציבור, וכי כל מועמד יהיה חייב למלא שאלון למועמד לכהונת דירקטור ובמסגרתו יחתום על תצהיר היעדר ניגוד עניינים בנוגע לתפקידו כדירקטור בחברה. עוד נקבע כי הנהלת המתנ"סים הסוכנותיים מתמנית באסיפה הכללית של הסוכנות היהודית, והיא למעשה מורכבת ברובה מרשימת המומלצים של ראש הרשות המקומית.



הביקורת העלתה כי אין במסמכי ההקמה של המתנ"סים כמו גם במסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית הוראות המתוות את דרך בחירתם של נציגי הציבור, וכי ראש הרשות המקומית הוא הממליץ הבלעדי על הנציגים האמורים בלי שנדרש לקבלת אישור המועצה ומשרד הפנים להמלצתו.

הוראות התקנון האחיד לגבי בחירת נציגי ציבור: "נציג ציבור", כהגדרתו בתקנון, הוא "אדם מהציבור שהתקבל כחבר עמותה ונבחר להנהלה מקרב תושבי האזור בהם מטפל המרכז הקהילתי (המתנ"ס) ובלבד שאינו חבר מועצת הרשות, אינו דירקטור בחברה ואינו עובד ציבור מטעם הרשות או החברה, שיש לו סמכויות ישירות באזור שבו פועל המתנ"ס". לפי התקנון האחיד הנוהג במתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים⁸⁹, לפחות 40% מחברי ההנהלה יהיו נציגי ציבור אשר ייבחרו לפחות אחת לארבע שנים על ידי כלל חברי העמותה באסיפתם הכללית. עוד נקבע בתקנון האחיד כי על אף האמור, להנהלה הזכות להציע הליך בחירה לנציגי ציבור שיאושר על ידי האסיפה הכללית ולאחר מכן על ידי הרשם⁹⁰.

נמצא כי בשנת 2009 גיבשה החברה למתנ"סים מסמך שכותרתו "הליך בחירות של נציגי ציבור להנהלת מתנ"ס", שנועד להסדיר את בחירת נציגי הציבור ולקבוע הוראות בדבר שיטת הבחירות, הזכות להיבחר ואופן הגשת המועמדות, אופן ההצבעה וכיוצא בזה.

בביקורת לא נמצא כי ברשות החברה למתנ"סים רשימה של מתנ"סים שאימצו את המסמך, ולפי המידע שנמסר לצוות הביקורת מדובר על מתנ"סים אחדים בלבד.

הביקורת העלתה כי אופן בחירת נציגי הציבור בהנהלות המתנ"סים לא הוסדר בידי משרד הפנים, וכי לא נקבע הליך לבחירת נציגי הציבור מקרב תושבי הרשות המקומית. עוד העלתה הביקורת כי מינוי נציגי הציבור בהנהלת המתנ"סים אינו טעון אישור ועדת המינויים, ובמתנ"סים שאינם סוכנותיים המינוי לא נבדק בידי גורם כלשהו. נמצא כי כל המתנ"סים שנבדקו, למעט מתנ"ס כפר תבור, לא קבעו כללים לבחירת נציגי הציבור בהנהלתם. להלן הפרטים:

89 למעט המתנ"סים הסוכנותיים.

90 סעיף 10.4.1 לתקנון האחיד.



מתנ"ס כפר תבור: במסמך שכותרתו "הליך בחירות של נציגי ציבור להנהלת מתנ"ס כפר תבור - מרכז קהילתי כפר תבור (ע"ר)" מינואר 2010 הוסדר הליך בחירתם של נציגי הציבור להנהלת המתנ"ס.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התנהלות מתנ"ס כפר תבור בכל הנוגע לבחירת נציגי הציבור. פרסום קול קורא לכלל תושבי המועצה וקיום בחירות אישיות וחשאיות בידי הנהלת המתנ"ס הם אמצעים חשובים שיש בהם כדי לעודד מעורבות של הקהילה ולשמור על המטרות שלשמן הוקם המתנ"ס מלכתחילה.

הבדיקה העלתה כי במתנ"ס אור עקיבא, במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס יבנאל לא נקבע נוהל לבחירת נציגי ציבור, וכי מינוי נציגי הציבור מתבצע בלי שנעשה פרסום ציבורי בדבר הבחירות ובלי שניתנה לחברי הקהילה הזדמנות להגיש מועמדות לכהונה.

לצורך הגברת מעורבות הקהילה ושילובה בהנהלת המתנ"ס, כעולה ממטרתו של המתנ"ס, מוצע כי עיריית אור עקיבא והמועצות המקומיות גדרה ויבנאל יפעלו להסדיר את הליך בחירת נציגי הציבור ואת פרסומו ברבים, ולאפשר לחברי הקהילה הזדמנות להגיש מועמדות לכהונה במתנ"ס.

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו כי בנושא הליך בחירת נציגי הציבור הוא מקבל את הערות הביקורת.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי היא תסדיר את בחירתם של נציגי הציבור להנהלת המתנ"ס ותיתן אפשרות לכלל הציבור להגיש מועמדות לתפקיד זה.

כהונת נציגי הציבור

כאמור, לפי התקנון האחיד בחירות לנציגי ציבור יתקיימו אחת לארבע שנים. הביקורת העלתה כי נציגי הציבור במתנ"סים מכהנים ארבע שנים ומעלה בלי שנבחרו כנדרש וכי אין הם עונים להגדרת "נציג ציבור" כפי שהיא עולה מהתקנון האחיד. להלן הפרטים:

מתנ"ס כפר תבור: בביקורת עלה כי הבחירות האחרונות לנציגי הציבור במתנ"ס התקיימו בפברואר 2014, ומכאן שבמועד הביקורת כיהנו נציגי הציבור חמש שנים ומעלה.

מתנ"ס אור עקיבא: בביקורת נמצא כי כל נציגי הציבור (שמונה מתוך 15 חברי



הנהלה) מכהנים בתפקידם חמש שנים ומעלה, ויש מהם המכהנים שמונה ועשר שנים ברציפות. עוד נמצא כי אחת מנציגי הציבור בהנהלת המתנ"ס מתגוררת בחדרה, ומשכך אין היא עונה להגדרת "נציג ציבור" הקבועה בתקנון המתנ"ס, ולא יכולה לשמש ככזאת.

מתנ"ס גדרה: בביקורת עלה כי הבחירות לנציגי הציבור באסיפה הכללית של המתנ"ס התקיימו בפעם האחרונה בדצמבר 2014, ומשכך במועד הביקורת כיהנו נציגי הציבור בתפקידם כחמש שנים.

עוד נמצא בביקורת כי בהנהלת המתנ"ס מכהנת נציגת ציבור שנבחרה בשנת 2014 ומשמשת מנהלת אגף החינוך במועצה המקומית גדרה. מכאן שאין היא יכולה לשמש עוד כנציגה מטעם הציבור.

על עיריית אור עקיבא, על המועצות המקומיות גדרה וכפר תבור ועל המתנ"סים שבתחומן לפעול בהתאם להוראות התקנון האחיד ולהגביל את משך כהונת נציגי הציבור לתקופה שנקבעה בתקנון.

כאמור, המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הליקויים ייפתרו עם הסדרת מעמדו של המתנ"ס כתאגיד עירוני.

על עיריית אור עקיבא, על המועצה המקומית גדרה ועל המתנ"סים שבתחומן לוודא כי נציגי הציבור מטעם הקהילה במתנ"ס עונים להגדרת "נציג ציבור", לרבות היותם תושבי הקהילה שלה המתנ"ס נותן שירות ואינם עובדי הרשות המקומית.

מאחר שעידוד מעורבות הקהילה בהנהלת המתנ"סים היא אבן יסוד לפעולתם, מוצע כי החברה למתנ"סים תפעל מול המתנ"סים שהיא שותפה בהנהלתם כדי שאלו יאמצו נוהל בחירת נציגי ציבור סדור ושקוף, ובו הוראות ברורות בדבר דרכי הבחירה שלהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא תפעל לקיים דיון בהנהלות המרכזים הקהילתיים בנושא הליכי בחירת נציגי הציבור.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו קובע הוראות בנוגע לאופן בחירת נציגים בגוף המנהל שאינם ממונים על ידי הרשות המקומית. נציגים מקרב הציבור הממונים על ידי הרשות המקומית כנציגיה, ממונים לפי תקנות נציגי העירייה, וכי "אין מקום שהמשרד יתערב במינוי נציגים על ידי גורמים אחרים".



לאור חשיבות הנושא מוצע כי משרד הפנים, כגורם המאסדר של התאגידים העירוניים, יבחן את הדרכים להסדרת הליכי הבחירה והמינוי של נציגי ציבור מטעם הקהילה ואת פעולתם כחברי ההנהלה במתנ"סים.

היעדרות חברי הנהלת המתנ"ס מדיונים

הנהלת המתנ"ס היא האורגן המנהל את ענייני המתנ"ס, מאשר את תוכנית הפעולה שלו ואת תקציבו ומפקח על ניהול המתנ"ס בידי בעלי התפקידים⁹¹. השתתפות סדירה של חברי הנהלת המתנ"ס בישיבות ההנהלה חיונית לניהול תקין של המתנ"ס, והיעדרותם עלולה לפגוע באופן שבו מיוצגים האינטרסים של הרשות המקומית או של התושבים.

תקנות נציגי העירייה קובעות כי "נציג עירייה בגוף המנהל של תאגיד עירוני יחדל לכהן בהתקיים אחת מאלה: ... (5) נעדר מארבע ישיבות רצופות של הגוף המנהל של התאגיד או משש ישיבות בתוך שנה, זולת אם המועצה קבעה שהיתה סיבה מוצדקת להיעדרות, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה"⁹².

גם בתקנוניהם של המתנ"סים שנבדקו נקבעו הוראות בדבר השתתפות חברי ההנהלה בישיבות: התקנון האחיד קובע את הנסיבות שבהן חברותו של חבר בהנהלת המתנ"ס פוקעת. בין היתר נקבע כי "חבר הנהלה שנעדר שלוש ישיבות רצופות מישיבות ההנהלה שקיבל עליהן הודעה מראש, ללא סיבה מוצדקת, רשאית ההנהלה לשלוח לו התרעה. אם לא הופיע, למרות ההתרעה, רשאית האסיפה הכללית לפעול להחלפתו". לגבי המתנ"סים הסוכנותיים, מסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית קובע כי "כל דירקטור ישתתף באופן סדיר בישיבות הדירקטוריון של החברה וועדותיו ובכל מקרה עליו להשתתף בלפחות 60% מישיבות הדירקטוריון בשנת כהונה".

בבדיקה של השתתפות חברי ההנהלה בדיוני ההנהלה בשנים 2016 עד מועד סיום הביקורת נמצא כי במתנ"ס אור עקיבא, במתנ"ס גדרה ובמתנ"ס קריית מלאכי חברי הנהלת המתנ"ס נעדרו מישיבות הנהלה רבות, בניגוד לתקנות, לתקנוני המתנ"ס או למסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית, לפי העניין. עוד נמצא כי הרשות המקומית אינה עוקבת אחר השתתפותם של נציגיה בישיבות ההנהלה ואינה מפעילה את סמכותה בתקנות לסיום כהונתו של נציג הנעדר מהן. להלן הפרטים:

91 סעיף 10 לתקנון האחיד.

92 סעיף 8 לתקנות נציגי העירייה בתאגיד.



מתנ"ס קריית מלאכי: בביקורת עלה כי בשנת 2017 מתוך שמונת נציגי העירייה ארבעה השתתפו בפחות מ-60% משיבות הנהלה בניגוד למסמך עיקרי ההנחיות של הסוכנות היהודית. עוד העלתה הבדיקה כי בפברואר 2018 הודיע חבר הנהלה מטעם העירייה על פרישתו מהנהלת המתנ"ס, אולם עד מועד סיום הביקורת לא פעלה העירייה למינוי חבר הנהלה חדש במקומו.

מומלץ כי עיריית קריית מלאכי תוודא כי ימונה חבר הנהלה חדש במקום נציג העירייה שפרש.

עיריית קריית מלאכי מסרה בתשובתה כי בתקופה הקרובה ימונה חבר הנהלה חדש במקום נציג העירייה שפרש.

מתנ"ס קריית מלאכי מסר בתשובתו כי הנהלת המתנ"ס לקחה לתשומת ליבה את נוכחות החברים בשיבות ובדיוני הנהלה.

מתנ"ס אור עקיבא: בביקורת עלה כי שישה מתוך 15 חברי הנהלה נעדרו ביותר ממחצית השיבות שהתקיימו במהלך כהונתם⁹³.

מתנ"ס גדרה: בביקורת עלה כי מתוך שמונה ישיבות שהתקיימו בשנים 2016 - 2019 שתי חברות הנהלה השתתפו רק בישיבה אחת, וכי חברת הנהלה נוספת לא נכחה בלפחות ארבעה דיונים. בשאר הדיונים לא צוין אם נכחה בהם.

מוצע כי הרשויות המקומיות והמתנ"סים שבתחומן ינהלו מעקב אחר השתתפות חברי הנהלת המתנ"ס בשיבות הנהלה ויוודאו כי הם משתתפים בהן דרך קבע.

מתנ"ס אור עקיבא מסר בתשובתו כי הוא הכין רשימת נוכחות של חברי הנהלה ואף הוציא לחברי הנהלה מכתבי על התרעה לפני גריעה.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי מינוי חברי הנהלה החדשים יבוצע מיד לאחר השלמת תהליך הפיכת המתנ"ס לתאגיד עירוני כאמור, ואז המתמנים יהיו כאלה שביכולתם ובכוונתם לתרום את הזמן ואת הקשב הדרושים למילוי תפקידם החשוב. עוד מסרו כי יפעלו בהתאם להצעה המופיעה בדוח.

עוד נמצאו מקרים שבהם נציג החברה למתנ"סים לא עמד בדרישות תקנוני המתנ"סים בנוגע לחובת ההשתתפות בשיבות הנהלה, כך במתנ"ס יבנאל ובמתנ"ס כפר תבור.

93 מונו במועדים שונים בשנים 2016 עד 2018.



משרד מבקר המדינה מעיר לחברה למתנ"סים כי עליה לעקוב אחר השתתפות נציגיה בישיבות הנהלת המתנ"סים ולוודא כי ישתתפו בהן באופן סדיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מקבלת את הערת הביקורת וכי היא תקיים מעקב בדבר נוכחות נציגיה בישיבות הנהלות המרכזים הקהילתיים.

התקשרויות הרשויות המקומיות עם המתנ"סים שבתחומן

בהתאם לכללי המנהל התקין על הרשות המקומית להסדיר בהסכם כתוב כל התקשרות עם תאגידים עירוניים ובכלל זה גם עם המתנ"סים הפועלים בתחומה. על ההסכם לכלול בין היתר את תנאי ההתקשרות, את השירותים שלהם מחויב כל אחד מהצדדים, את היקף התשלום עבור השירותים שיסופקו וכיוצא בזה⁹⁴.

הבדיקה העלתה ליקויים בהתקשרויות של חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו עם המתנ"סים שבתחומן ובכלל זה: חלקן לא חתמו על הסכמים עם המתנ"סים להסדרת פעילותם; חלקן ערכו הסדרים חוזיים חלקיים בלבד; ובחלקן הוראות החוזים שנחתמו עם המתנ"ס אינן נאכפות. להלן הפרטים:

עיריות אור עקיבא ונוף הגליל: נמצא כי עיריות אור עקיבא ונוף הגליל לא חתמו על הסכמי התקשרות עם המתנ"סים שבתחומן וכפועל יוצא לא הסדירו בחוזה את תנאי ההתקשרות בינן ובין המתנ"ס⁹⁵. עוד נמצא כי אף שמתנ"ס נוף הגליל פועל בשיתוף החברה למתנ"סים, לא נחתם חוזה להסדרת הפעילות ושיתוף הפעולה ביניהם.

על עיריות אור עקיבא ונוף הגליל ועל המתנ"סים שבתחומן להסדיר בכתב את ההתקשרות ביניהם. על מתנ"ס נוף הגליל להסדיר בכתב גם את ההתקשרות עם החברה למתנ"סים.

עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי הסכם ההתקשרות בין העירייה והמתנ"ס נמצא בהכנה, וההערכה היא כי תוך חודשיים יחתם ההסכם החדש.

94 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005 (2005), "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 45; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 (2014), "הפעלת מסגרות משלימות בשעות אחר הצהריים (צהרונים) בגני ילדים ובבתי ספר ברשויות מקומיות באשכולות 4-10", עמ' 160.

95 בעיריית נוף הגליל נחתמו הסכמי הקצאה בין העירייה לבין המתנ"ס בנוגע למבנים שהועמדו לרשותו אשר פג תוקפם ביום 31.8.18. מהעירייה נמסר לצוות הביקורת כי הם בעיצומו של תהליך חידוש הסכמי ההקצאה.



עיריית אור עקיבא מסרה בתשובתה כי הוכן חוזה מסגרת לצורך התקשרות עם עמותה עירונית אחרת, והעירייה מתכוונת, על בסיס חוזה מסגרת זה, לכרות חוזה מסגרת דומה עם המתנ"ס.

המועצה המקומית יבנאל: בתקנון המתנ"ס, שהוא התקנון האחד, נקבע כי "העמותה [המתנ"ס] תהיה צד לחוזה שיחתם בין הרשות לחברה ושמטרתו להבטיח פעולותיה על פי מטרותיה". הסכם זה, שכאמור הוגדר כ"הסכם המשולש", הוא הסכם מסגרת אחיד המפורטים בו בין היתר פעילות המתנ"ס וסדרי העבודה בין הרשות המקומית, החברה למתנ"סים והמתנ"ס.

בביקורת נמצא כי המועצה, החברה למתנ"סים והמתנ"ס לא חתמו על ההסכם המשולש כנדרש בתקנון המתנ"ס. עוד העלתה הבדיקה כי בין המועצה למתנ"ס נחתמו הסכמים נקודתיים לביצוע "פעולות בתחומה", כגון הפעלות בחופשות ופעילויות תרבות.

נמצא כי רק הסכם אחד מתוך 14 ההסכמים שנבדקו נשא תאריך. עוד נמצא כי לכל ההסכמים נוסח אחד, שאינו כולל התייחסות לנושאים מהותיים רבים, ובכלל זה אחריות וביטוח, התחייבויות מפורטות של המתנ"ס, חובת דיווח למועצה ועוד.

על המועצה המקומית יבנאל, החברה למתנ"סים ומתנ"ס יבנאל לחתום על הסכם משותף כפי שנקבע בתקנון המתנ"ס. עוד על המועצה והמתנ"ס לוודא כי ההסכמים הנקודתיים שהיא חותמת עם המתנ"ס, להסדרת פעילויות מיוחדות, כוללים פרטים מהותיים, לרבות התאריך שבו נחתמו.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי ההסכם בין המועצה המקומית לחברה למתנ"סים ולמתנ"ס הוכן "וייחתם".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי נכון לחודש פברואר 2020 מרבית המרכזים הקהילתיים חתומים על הסכם משולש והחברה ממשיכה במהלך להחתמת כל המרכזים הקהילתיים.

המועצה המקומית גדרה: המועצה המקומית גדרה חתמה לראשונה על חוזה עם המתנ"ס ב-25.2.19 במהלך הביקורת⁹⁶. בביקורת נמצא כי אף שנקבעו הסדרים מלאים ומפורטים בחוזה, המועצה המקומית אינה עומדת על קיומם. להלן הפרטים:

96 במסגרת שלב איסוף המידע ולאחר שנמסר למועצה המקומית על היעדר חוזה בינה ובין המתנ"ס.



1. תשלומי מים וחשמל: בחוזה נקבע כי המתנ"ס יישא בעלויות היחסיות של חשמל ומים עבור השימוש במתקנים, אך נמצא כי המועצה ממשיכה לשאת בהוצאות החשמל והמים של חלק מהמבנים שהעמידה לרשות המתנ"ס⁹⁷.
 2. טופס קיום ביטוחים: לפי הסכם ההתקשרות, המתנ"ס יישא בביטוחים כלפי צד שלישי ובחבות מעבידים, והוא מתחייב להמציא טופס אישור קיום ביטוחים⁹⁸ לידי המועצה לפני מועד תחילת מתן השירותים בהתאם לטופס שצורף כנספח להסכם. עוד צוין בהסכם ההתקשרות כי מדובר בתנאי יסודי, וכי אם לא ימציא המתנ"ס את האישור, לא יוכל להתחיל במתן השירותים המפורטים בהסכם.
- בביקורת נמצא כי חרף הקבוע בהסכם ההתקשרות, המועצה לא עמדה על הדרישה כי המתנ"ס ימציא לה טופס אישור קיום ביטוחים, וכי רק בעקבות הביקורת, ביום 18.8.19, הומצא למועצה מסמך כאמור.

על המועצה המקומית גדרה לעמוד על מילוי הדרישות הקבועות בהסכם ההתקשרות ולוודא כי המתנ"ס ימציא לידיה טופס קיום ביטוחים מדי שנה בשנה, שאם לא כן היא חושפת את עצמה למצב שבו פעילות המתנ"ס והמתקנים שהועמדו לרשותו לא יהיו מבוטחים.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הם מקבלים את הערות הביקורת. עוד מסרו המועצה והמתנ"ס בתשובותיהם כי בנוגע לתשלומי החשמל והמים של חלק מהמתקנים שבשימוש המתנ"ס, בכוונתם לקיים התחשבנות כוללת מול המתנ"ס, ואם בעקבות ההתחשבנות תתגלה יתרת חוב לצד זה או אחר, המגיע מצד אחד למשנהו, הוא ישולם במלואו. באשר לטופס קיום הביטוחים, הליקוי תוקן כבר במהלך הביקורת.

3. העברת מתקן של המועצה לצד ג': נספח ב' להסכם מפרט את המבנים ואת המתקנים שהועברו מהמועצה המקומית למתנ"ס לצורך מתן השירותים הקהילתיים וקיום פעולות המתנ"ס. לפי הסכם ההתקשרות אין המתנ"ס רשאי להסב או להעביר את ההסכם, כולו או חלקו, אלא לאחר שקיבל את אישור המועצה מראש ובכתב.

בביקורת עלה כי ב-27.8.17 התקשר המתנ"ס, בניגוד להוראות החוזה, עם צד ג' בהסכם לקבלת שירותי ההפעלה של מרכז הטניס של המועצה. לפי ההסכם,

97 ראו הרחבה בהמשך בתת פרק "העברת תמיכה בשווה כסף למתנ"ס".

98 "טופס אישור קיום ביטוח" - טופס שהחברה המבטחת חתומה עליו ומפורטים בו הנושאים שאותם ביטחה לרבות שם הגוף שהוא מועבר אליו. על פי הנחיות הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון, עם העברת הטופס למועצה לבקשת מי שרכש את הביטוח, במקרה זה המתנ"ס, חברת הביטוח מחויבת להודיע מיד למועצה על כל מקרה שבו מבוצע שינוי בפוליסה אשר בנוגע אליה הונפק טופס האישור.

צד ג' ישלם למתנ"ס 10,500 ש"ח מדי חודש תמורת הרשות לתת שירותי הדרכה במרכז הטניס ולהפעיל חוגי טניס לילדים, לנוער ולמבוגרים. למעשה, המתנ"ס העביר את השליטה על הפעלת מגרש הטניס לצד ג'.

נמצא כי המתנ"ס אינו מנהל מעקב אחר הפעילות המתקיימת במרכז הטניס והיקפה, לרבות מספר המשתתפים בחוגים שמפעיל הגורם הפרטי ועלותם. עוד נמצא כי ההרשמה לחוג נעשית ישירות מול צד ג' ולא דרך המתנ"ס.

לא זו אף זו, נמצא כי המתנ"ס העביר לאותו צד ג' גם את האחריות לתיאום השימוש במגרש הטניס בסופי שבוע ובחופשות, וכי תושבי המועצה המקומית המעוניינים להשתמש במגרש הטניס נדרשים להזמין ממנו את השימוש במגרש.

על המועצה המקומית גדרה לאכוף את הוראות ההסכם בינה לבין המתנ"ס ולדרוש מהמתנ"ס לפנות אליה לפני ההתקשרות עם גורם פרטי כדי שתבחן אותה ותגבש עמדתה בנושא.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי ההתקשרות עם השוכר עומדת להסתיים והמתנ"ס מקדם בימים אלה מכרז חדש להפעלת מרכז הטניס. עוד מסרו המועצה והמתנ"ס בתשובותיהם כי המתנ"ס פועל ויפעל, בכל הקשור למכרז החדש, בהתאמה מלאה להערת הביקורת.

עיריית קריית מלאכי: מתנ"ס קריית מלאכי הוא מתנ"ס סוכנותי הפועל ללא נציגות החברה למתנ"סים כאמור לעיל. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבע כי העירייה רשאית להתקשר בפטור ממכרז ל"חוזת להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחידי בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה העבודה, אם מומחה שהוועדה מינתה לענין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ".

נמצא כי בניגוד לתקנות המכרזים התקשרה עיריית קריית מלאכי עם המתנ"ס שבתחומה ללא מכרז והסתמכה על הפטור המוענק להתקשרות עם "ספק יחיד", זאת אף שמתנ"ס קריית מלאכי אינו עומד בדרישות החקיקה לכך. להלן הפרטים:

באוקטובר 2013 נמסרה לעירייה חוות דעת משפטית בנושא התקשרות עם המתנ"ס ובה צוין כי על העירייה לערוך הסכם מסגרת בינה לבין המתנ"ס, ולפיו המתנ"ס הינו "ספק יחיד" של הרשות המקומית לקידום הפעילויות החברתיות של תושבי העיר, "כל זאת בכפוף לכך שקיימת חוות דעת של גורם מקצועי כי המתנ"ס הינו הספק היחידי אשר יכול ליתן שירותים לרשות המקומית או לחילופין כי המקום היחידי שניתן לבצע את הפעילות הינה במסגרת מבנה המתנ"ס - דהיינו ניצול למעשה של כספי המגבית". עוד צוין בחוות הדעת כי "בכל מקרה אחר בו המתנ"ס אינו ספק יחיד ו/או אינו עומד



בתנאים האמורים יש לבצע התקשרות בהתאם לנהלים הרגילים" [עריכת מכרז].

בהמשך לחוות הדעת, בנובמבר 2013 חתמה העירייה על חוזה עם המתנ"ס שבו נקבע כי "המתנ"ס מצהיר כי במהלך השנים צבר מומחיות וניסיון ייחודי בביצוע פעולות רווחה, תרבות וקהילה לתושבי העיר קריית מלאכי וכי הוא מצהיר כי נכון לחתימת הסכם זה הינו ספק יחידי בעיר לצורך ביצוע פעולות בתחום חינוך, תרבות, רווחה וקהילה".

מן האמור עולה כי העירייה התקשרה עם המתנ"ס בפטור ממכרז על בסיס הצהרתו כי הוא "ספק יחיד בעיר". על העירייה להסדיר את התקשרותה על פי תקנות המכרזים, וזאת על בסיס חוות דעת מומחה שיקבע בכתב כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ, כנדרש.

תקצוב המתנ"סים על ידי הרשויות המקומיות

המתנ"ס משמש מעין זרוע ביצועית של הרשות המקומית בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי, כמפורט לעיל. משכך, וכדי לאפשר למתנ"ס להשיג את המטרות שלשמן הוקם, הרשויות המקומיות מעבירות אליו כספים בהיקף נכבד מדי שנה בשנה⁹⁹. הרשויות המקומיות יכולות לסייע לתאגידים בשלוש דרכים: (א) הקצבה - השתתפות מחייבת על פי דין או חוזה של רשות מקומית בתקציבם של התאגידים; (ב) תמיכה - השתתפות של הרשות המקומית במימון פעולות התאגידים הפועלים בתחומה, שהרשות רשאית אך אינה חייבת בהם, ובתנאי שאין בהשתתפות זו משום מימון קניית שירות ישיר של הרשות המקומית מהתאגיד; (ג) העברה - העברת תשלום מגורם חיצוני באמצעות הרשות המקומית לתאגיד. מאחר שהרשות פועלת כמתווך, חלה עליה מחויבות מינהלית לבדיקת כשרות ההעברה¹⁰⁰.

בדוח מבקר המדינה משנת 2005 נקבע כי: "לעניין סיוע כספי של הרשויות המקומיות לעמותות קיימים רק שני סוגים לגיטימיים של עמותות: עירונית ואחרת. ההשתתפות של רשות מקומית במימון פעילותו של תאגיד עירוני [בשליטת הרשות המקומית], המוכר ומתנהל על פי דין יכולה להיעשות בתקצוב במישרין. אשר לעמותות אחרות, הדרך היחידה לסייע להן היא על פי הנוהל למתן תמיכות, שבו נקבעו כללי הפיקוח והסדרי הביקורת על השימוש בכספים".

המתנ"סים שנבדקו בביקורת הם תאגידים עירוניים שאינם בשליטה, ועל כן על העברת הכספים בין הרשות המקומית לבין תאגיד עירוני שאינו בשליטתה להיעשות

99 לעניין היקף הסכומים ראו פירוט בפרק "המתנ"סים שנבדקו - נתונים כספיים".

100 "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדת תמיכות", משרד הפנים (מפעם), ספטמבר 2013.



ככלל באמצעות נוהל התמיכות¹⁰¹. נוהל התמיכות¹⁰² נועד לוודא כי חלוקת משאבי הרשות המקומית נעשית בהליך מסודר ושקוף, באופן המונע הקצאה לא שוויונית של משאבי הרשות ותוך שמירה על טוהר המידות וללא משוא פנים ושחיתות.

אסדרת העברת כספים למתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים

כדי להסדיר את ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם תאגיד עירוני שאינו בשליטה, ולאחר דוח מבקר המדינה משנת 2005, פעל משרד הפנים להסדרת החקיקה כך שתתאפשר הקצאת כספים בתקציב הרשות המקומית למתנ"סים בשיתוף החברה. בשנים 2007 - 2009 פורסמו כמה חוזרי מנכ"ל בנושא "הקצאת כספים מטעם רשות מקומית למתנ"סים המופעלים על ידי מנהל - עובד החברה למתנ"סים", ולפיהם "מתבצעת עבודת מטה במשרד הפנים בתיאום עם משרד המשפטים לבחינת מעמדם של המתנ"סים. זאת לאור נהלי התמיכות של הרשות המקומית במוסדות ציבור, ולאור דוח מבקר המדינה לשנת 2005 על הרשויות המקומיות...¹⁰³; ועד שיסוכמו הכללים להקצאת כספים מטעם רשות מקומית למתנ"סים המופעלים על ידי מנהל-עובד חברת המתנ"סים... יימשכו ההסדרים שנהגו בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל 1/2008"¹⁰⁴.

בשנת 2011 נקבע הסדר מיוחד בחקיקה: בתקנות המכרזים נקבעו שישה מבחנים למתן פטור מיוחד להתקשרות בין רשות מקומית לתאגיד עירוני שאינו בשליטה מהסוג האמור כדלקמן:

3" ...העיריה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: ...

(14) התקשרות עם תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונת רווח, לרכישת שירותים או לביצוע עבודה לצורך ביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט בתחומה של העירייה, ובלבד שהעירייה מחזיקה 40% לפחות מהונו של התאגיד האמור או מכוח ההצבעה בו או בכוח למנות 40% לפחות מחברי הגוף המנהל שלו, וכן התקיימו תנאים אלה:

(א) התאגיד תורם ממקורותיו מחצית לפחות מעלות ביצוע המיזם;

101 פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, אפריל 2011.

102 כאמור בספטמבר 2006 פרסם מנכ"ל משרד הפנים "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות". תכלית הנוהל להסדיר מתן תמיכות במישרין או בעקיפין מרשויות מקומיות למוסדות ציבור הפועלים בתחומן המוניציפלי בנושאים כגון חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות וספורט, ובלבד שפעילותו של המוסד הציבורי הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית.

103 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2007.

104 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009, ינואר 2009.



(ב) עשרים אחוזים לפחות מתרומת התאגיד לעלות ביצוע המיזם הם ממקורות שאינם מתקציב המדינה;

...

(ה) שר הפנים אישר לעירייה לייסד את התאגיד בהתאם לאמור בצו העיריות (הקמת תאגידיים), התש"ם-1980; "...

כפעולה משלימה וכדי להסדיר את מעמדם של המתנ"סים שהוקמו ללא אישור תקף של שר הפנים לייסודם, הוחלט כי אישור שר הפנים בדבר ייסוד התאגיד, הנדרש לפי תקנה 3(14) (ה), יינתן למתנ"סים שיחתמו על התקנון האחיד. כפועל יוצא, מתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים וחתמו על התקנון האחיד יכולים לבוא בגדר הפטור, ואם עמדו בשאר התנאים המנויים בסעיף, אפשר להעביר אליהם תקציבים שלא באמצעות נוהל התמיכות.

לדעת משרד מבקר המדינה האמור לעיל אינו פותר באופן מלא את הבעייתיות של העברת כספים למתנ"ס בשיתוף החברה למתנ"סים שלא בדרך של נוהל התמיכות.

כך למשל, התנאי שמופיע לעיל, היוצר קשר בין העברת תקציבי הרשות המקומית ובין יכולתו של המרכז הקהילתי לגייס כספים לקיום הפעילות, עלול להוביל למצב שבו מתנ"סים הפועלים ביישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך, שבהם שיעור ההשתתפות של הקהילה במימון הפעילות נמוך, לא יעמדו בתנאי זה.

בביקורת עלה כי אף שמיזם אמור להיות פעילות מסוימת המוגדרת בזמן ובתכנים (ברור לכל על מה משלמים ומה מקבלים), הרשויות המקומיות בהסכמת משרד הפנים, בחרו לראות במתנ"ס בכללותו מיזם. כך יוצא שכל הרשויות המקומיות שנבדקו תקצבו את המתנ"סים שבתחומן כאילו מדובר במיזם.

אימוץ פרשנות כאילו המתנ"ס כולו הוא מיזם עלול לגרום לכך שהרשות המקומית תעביר תקציבים למתנ"ס מבלי שיתבצע פיקוח על כל אחת מהפעילויות המתקצבות, למרות שלא מדובר בתאגיד עירוני בשליטה מלאה.

מנגד, פרשנות ולפיה כל פעילות שהמתנ"ס מקיים בנפרד היא בגדר מיזם ומשכך על המתנ"ס לתרום לפחות מחצית ממקורות מימונה בעצמו, חותרת תחת היסודות העומדים בבסיס הקמתו של המתנ"ס כמרכז קהילתי. זאת מאחר שמעצם מהותו נועד המתנ"ס לקיים גם פעילויות שהן גירעוניות מטבען הנמצאות בליבת עיסוקו בלי לגבות עבורן תשלום מהקהילה או בתשלום סמלי בלבד, לדוגמה: אירועי תרבות ופסטיבלים מקומיים, אירועי מורשת, ניהול ספריות, פעילות לגיל הזהב, פעילויות לאוכלוסיות חריגות וכו'. חיוב המתנ"ס לתרום ממקורותיו לפחות מחצית מעלות ביצוע הפעילות יכול להוביל לכך שתכנים ערכיים המהווים נכס לקהילה לא יסופקו לה או יסופקו רק לקהילות ממעמד חברתי-כלכלי גבוה היכולות לשאת בעלותם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מסכימה עם עמדת הביקורת בנוגע לקשיים שמעוררת דרישות תקנה 3(14) לתקנות העיריות (מכרזים). עוד מסרה החברה בתשובתה כי המענה שניתן בתקנות חסר מאוד וכן הקשיים בהתקשרות רשויות עם מרכזים קהילתיים נובעים אכן בעיקר מהדרישה המחייבת, שהמרכז הקהילתי יתרום מחצית מתקציב המיזם. דרישה זו מקשה דווקא על מרכזים קהילתיים בפריפריה החברתית והגיאוגרפית, המשרתים תושבים שידם אינה משגת.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי את תקנה 3(14) לתקנות העיריות (מכרזים) קבע שר הפנים לאחר עבודת מטה ארוכה שנערכה במשרד הפנים. התנאים הקבועים בה מאזנים בין האינטרסים השונים הנוגעים לאופיים המיוחד של תאגידי הפועלים למטרות חינוך, תרבות, רווחה או ספורט ובין עקרונות דיני המכרזים הציבוריים. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי הדרישה לכך שהתאגיד יתרום ממקורותיו מחצית לפחות מעלות ביצוע המיזם נועדה לתת ביטוי לאופיו הייחודי כתאגיד שמחד אינו תאגיד עירוני ומאידך העירייה מחזיקה חלק מאמצעי השליטה בו. התנאים שנקבעו בתקנה נועדו לתת מענה לאותם מקרים שמצד אחד אינם מצדיקים פעולה באמצעות תאגיד עירוני בשליטת הרשות המקומית, אותו הרשות רשאית לתקצב



באופן ישיר ללא תלות בהכנסות ממקורות עצמיים לרבות פעילויות גירעוניות מטבען כמתואר בדוח, ומצד שני אינם מחייבים התקשרות באמצעות מרכז פומבי לנוכח מעמדו ומאפייניו של התאגיד. במקרים מסוימים, כמתואר בדוח, פעולה לפי תקנה 3(14) אינה מביאה לתוצאה המיטבית, אולם במקרים כאלה המסקנה היא אינה בהכרח שינוי חקיקה והתאמת התקנות למקרה ספציפי, אלא שינוי בדרך פעולתה של הרשות המקומית לדרך אחרת בהתאם להוראות הדין.

לאור האמור לעיל מוצע כי משרד הפנים יבחן את הסוגיה בשיתוף החברה למתנ"סים.

אסדרת העברת כספים למתנ"סים הסוכנותיים

בטרם הקימה הסוכנות היהודית את המבנים המשמשים כיום אכסניה למתנ"סים ברשויות המקומיות, וכתנאי להקמתם, נקשרו הרשויות המקומיות עימה בהסכמים שקישרו בין קבלת מימון הסוכנות להקמת מבנה המתנ"ס ובין העברת כספים שתבצע הרשות למימון כלל העשייה שבו. הפעלת המתנ"ס, הפעילות שבו וכלל סמכויות הניהול שלו נמסרו להנהלת המתנ"סים הסוכנותיים.

כך למשל, ביולי 1974 נחתם הסכם בין הסוכנות היהודית לבין עיריית קריית מלאכי (המועצה המקומית קריית מלאכי דאז) שבו התחייבה הסוכנות להקים את מבנה המתנ"ס, והעירייה התחייבה לממן את הפעלת המתנ"ס. הסכם דומה נחתם במרץ 1972 בין הסוכנות היהודית ובין עיריית נוף הגליל (המועצה המקומית נצרת עלית דאז) בנוגע להקמת מבנה מתנ"ס נוף הגליל.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2010¹⁰⁵ בנושא "התקשרות רשויות מקומיות עם חברות קרן החינוך של הסוכנות" (להלן - חוזר מנכ"ל 2010) צוין כי הרשויות המקומיות פועלות זה שנים רבות בשיתוף פעולה עם חברות קרן החינוך של הסוכנות היהודית בהפעלת מוסדות תרבות, חינוך, רווחה, ספורט או קהילה ברשויות המקומיות, ובמסגרת שיתוף פעולה זה מעבירות כספים לחברות הסוכנותיות. בחוזר המנכ"ל 2010 נקבע כי "...אין רשות מקומית רשאית להמשיך ולתקצב, במסגרת תקציבה השנתית, את החברות הסוכנותיות הפועלות בתחומה", ובסעיף 6 נקבע כי הרשויות המקומיות רשאיות להמשיך לפעול על פי ההסכמים שביניהן לבין הסוכנות היהודית ו/או החברות הסוכנותיות "ככל שאין בהם סתירה, כמובן, לאמור לעיל". עוד נקבע בחוזר המנכ"ל 2010 כי רשות מקומית רשאית להתקשר בחוזה עם חברה סוכנותית בפטור ממכרז בהתאם לאמור בתקנה 3(11) לתקנות המכרזים.

105 חוזר מס' 1/2010, מאוגוסט 2010.



תקנה 3(11) לתקנות המכרזים מאפשרת פטור להתקשרות עם חברה סוכנותית רק אם החוזה עימה נועד "לאפשר ניצול כספי מגבית למען שיקום שכונות מצוקה או למען קידום חברתי של תושבי העיר".

חוזר המנכ"ל 2010 קובע מפורשות כאמור כי גם אם קיימים הסכמים בין הרשויות המקומיות לחברות הסוכנותיות, אין הרשויות המקומיות רשאיות לתקצב את החברות הסוכנותיות מתקציבן השנתי. ביכולתן לתקצב את פעילות החברות הסוכנותיות רק באמצעות נוהל התמיכות או באמצעות הפטור הקבוע בתקנה 3(11). תקנה 3(11) מאפשרת פטור מההתקשרות רק אם הוא לצורך "ניצול כספי מגבית", ללא מענה לשאלה מה הוא אותו "ניצול כספי מגבית" שאליו מתייחסת התקנה.

הבדיקה העלתה כי העברה של כספי הרשות המקומית למתנ"סים הסוכנותיים שנבדקו מתבצעת באמצעות התקשרות עימם בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 3(11), והכספים שהשקיעה הסוכנות בהקמת מבנה המתנ"ס עשרות שנים קודם לכן נחשבים לצורך השימוש בתקנה כ"ניצול כספי מגבית".

הבדיקה העלתה כי גם אגף התאגידים הצביע¹⁰⁶ על סוגיות הנוגעות למתנ"סים הסוכנותיים ועל הצורך בהסדרתם, כמו העובדה שהם אינם נתונים לביקורת מטעם משרד הפנים.

ראוי לבחון כיצד גם בחלוף שנים כה רבות הרשויות המקומיות ממשיכות להשקיע מיליוני ש"ח בפעילות המתנ"סים ובאחזקת המבנים שבהם הם פועלים, בלי שקיימים מנגנוני בקרה ופיקוח אחר כספים אלה לאחר העברתם למתנ"סים הסוכנותיים - כמו המנגנונים הקיימים לפיקוח ובקרה על כספים המועברים לתאגידים עירוניים אחרים שאינם בשליטה שבהם גם המתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את ההסדר הקיים כיום בין הרשויות המקומיות ובין המתנ"סים הסוכנותיים כדי לאפשר ביקורות כנהוג בכל הנוגע לכספים המועברים למתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בהתאם לקבוע בתקנה 3(11), הרשות המקומית רשאית להתקשר ללא מכרז עם תאגיד כאמור בכפוף לתנאים האמורים בתקנה, ועל הרשות לוודא כי התנאים האמורים מתקיימים. במסגרת השיקולים שהמשרד ישקול בנושא יש להביא בחשבון שרשות מקומית מעבירה כספים לגופים רבים

106 מסמך של החברה למתנ"סים ממאי 2019 בנושא "עקרונות העבודה מול האגף הבכיר לתאגידים עירוניים", שהתקבל ממשרד הפנים.



בדרך של תמיכה, מכרז או פטור ממכרז - ואין בכך כדי להצדיק ביקורת של משרד הפנים על כל אותם גופים.

הצגת הכספים המועברים כתמיכה מהרשויות המקומיות למתנ"ס

בכל שנה מפיץ משרד הפנים הנחיות מקצועיות לעריכת דוחות מבוקרים של הרשויות המקומיות. במסמך ההנחיות שהפיץ משרד הפנים בשנת 2018 - "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2018"¹⁰⁷, ציין משרד הפנים את שלושת סוגי התשלומים לתאגידים עירוניים: הקצבה, תמיכה והעברה, ואת ההבדלים ביניהם¹⁰⁸.

נמצא כי כל העברות הכספים שבוצעו מכל הרשויות המקומיות שנבדקו למתנ"סים שבתחומן הוצגו כתמיכות בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, אף על פי שהרשויות העבירו את הכספים במסגרת תקציבן ולא לפי נוהל התמיכות.

הצגת התשלומים שהעבירו הרשויות המקומיות למתנ"סים ככספי תמיכה בדוחות הכספיים אינה עולה בקנה אחד עם ההנחיות המקצועיות שפרסם משרד הפנים, ואינה תואמת את אופן העברות הכספים שביצעו הרשויות המקומיות למתנ"סים שבתחומן.

מוצע כי לאור הממצאים לעיל, משרד הפנים יחדד את ההנחיות בדבר רישום העברות הכספים מהרשויות המקומיות למתנ"סים שבתחומן, וכי רואי החשבון של הרשויות המקומיות יקפידו על רישומן בדרך זו בדוחות הכספיים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יחדד לרואי החשבון את ההנחיה תוך מתן תשומת לב להדגשי הלשכה המשפטית.

107 אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2018", דצמבר 2018.

108 שם, עמ' 161.



העברת כספים למתנ"ס עבור קיום פעולות שלא בהתאם למטרותיו או כ"צינור" לגופים אחרים

כאמור, בפקודה ובצווים¹⁰⁹ הוגדרו תפקידי הרשות המקומית וסמכויותיה. כך למשל נקבע בפקודה כי העירייה מוסמכת לנקוט שורה ארוכה של פעולות, לרבות דאגה לביטחון תושביה. עוד נקבע בפקודה ובצווים¹¹⁰ כי התקשרות של רשות מקומית בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או לביצוע עבודה תיעשה באמצעות מרכז פומבי.

בבסיס חובת המרכז הפומבי עומדת החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שווה ולזכות ליחס זהה והוגן. בפסיקה נקבע¹¹¹ כי על חלוקת משאבי הרשות המקומית להיעשות בהליך מסודר ושקוף כדי למנוע הקצאה לא שוויונית של משאבי הרשות וכדי להבטיח שמירה על טוהר המידות, על מניעת משוא פנים ושחיתות. כדברי השופט ברנזון¹¹²: "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות וברכישת טובין ושירותים... חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו".

נמצא כי המועצה המקומית כפר תבור ועיריית קריית מלאכי התקשרו עם המתנ"סים שבתחומן לקיום פעילויות ללא עריכת מרכז למרות חובתם לעשות כן, והמועצה המקומית כפר תבור אף התקשרה עם המתנ"ס לקיום פעילות שאינה עולה בקנה אחד עם המטרות שלשמן הוקם המתנ"ס. עוד עלה כי פעולות אלה השיאו למתנ"ס רווחים על חשבון הרשות המקומית. להלן הפרטים:

המועצה המקומית כפר תבור: כאמור, מטרת המתנ"ס הן להפעיל ולנהל את המרכז הקהילתי ולעודד ולבצע פעולות חינוכית, חברתית, תרבותית וקהילתית כמפורט בתקנון המתנ"ס.

עד שנת 2016 פעלה במועצה המקומית חברת שמירה פרטית שריכזה והפעילה את מערך השמירה בתחום המועצה. עלות שירותי השמירה למועצה המקומית הסתכמה מדי שנה בשנה בכ-300,000 ש"ח. בהחלטת המועצה מאוקטובר 2016 הועברה האחריות להפעלת שירותי השמירה מהחברה הפרטית לידי המתנ"ס.

109 סמכויותיה הכלליות של המועצה המקומית כאמור בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, הן לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום השיפוט של המועצה באופן דומה לעירייה.

110 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 192 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

111 בעניין זה ראו גם ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

112 בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון, פ"ד כח (2), עמ' 449, 452 - 453 (1974).



נמצא כי הנהלת המתנ"ס החליטה לאמץ את דרישת המועצה המקומית בדבר קבלת האחריות להפעלת שירותי השמירה אף על פי שאינה בין המטרות המוגדרות בתקנון המתנ"ס כמפורט לעיל ומשכך לא אמור היה המתנ"ס לעסוק בה.

כאמור, בתקנות המרכזים נקבע בסעיף 3(14) כי רשות מקומית תהא רשאית להתקשר בפטור ממכרז עם תאגיד "לצורך ביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט בתחומה" ובהתקיים תנאים נוספים המפורטים בסעיף.

הפעלת שירותי השמירה כאמור אינה בגדר פעילות שמטרתה חינוך, תרבות, רווחה או ספורט. לפיכך העברתה לידי המתנ"ס אינה נכנסת לגדרי סעיף 3(14) לתקנות המרכזים, ועל המועצה המקומית היה להתקשר עם המתנ"ס לצורך הפעלת השירותים בדרך של מכרז.

מפרוטוקול הנהלת המתנ"ס שאישרה להעביר את הפעלת שירותי השמירה לידי המתנ"ס עולה כי "כל עלות הפעלת הסיוע [שירותי השמירה] קרי שכר ואחזקת הרכב ימומנו ע"י המועצה", ובהתאם לכך העבירה המועצה המקומית למתנ"ס כספים ייעודים בסך כ-300,000 ש"ח בכל שנה למימון שירותי השמירה.

הבדיקה העלתה כי החל משנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת המתנ"ס אחראי לשירותי השמירה. כתוצאה מקבלת האחריות לשירותי השמירה ועקב העובדה שהסכום שהעבירה המועצה למתנ"ס היה לתשלום שהועבר לחברה הפרטית בשנים שקדמו לכך, נוצרה בחשבון המתנ"ס יתרה של 15,902 ש"ח בשנת 2016¹¹³; ושל 105,616 ש"ח ו-98,117 ש"ח בשנים 2017 - 2018 בהתאמה.

המועצה המקומית כפר תבור חרגה מסמכותה בכך שהעבירה אל המתנ"ס שירותים שאינם בגדר מטרותיו וללא מכרז, אף ששירותי השמירה אינם בגדר מיזם שניתן בגינו להתקשר עם המתנ"ס בפטור ממכרז. על מתנ"ס כפר תבור להקפיד לפעול בהתאם לייעודו ולמטרות שנקבעו בתקנון שלו.

המועצה המקומית כפר תבור מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2020 כי בעקבות הערת הביקורת החליטה להסדיר את פעילות השמירה בעצמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא נתנה הנחיות לתיקון הליקוי. כמו כן היא הדגישה שוב בקובץ ההנחיות את חובת המרכז הקהילתי לפעול אך ורק למען קידום מטרותיו ובהתאם לסמכויותיו כפי שנוסחו בתקנון.

113 יוער כי שירותי השמירה הועברו למתנ"ס רק בסוף חודש אוקטובר.



עיריית קריית מלאכי: בעת הקמת מתנ"ס קריית מלאכי נקבעו מטרותיו בתזכיר ההתאגדות של החברה. כך נקבע, בין היתר, כי מטרות החברה הן לארגן, להפעיל ולנהל מרכז קהילתי בקריית מלאכי; להשיג ולהחזיק נכסים הנחוצים לצורך קיומו ולעשות את כל הפעולות הדרושות לכך; לפתח ולעודד פעולות תרבות וחינוך; ולהקים את כל המתקנים הנחוצים להשגת המטרות האלה.

נמצא כי העירייה רכשה באמצעות המתנ"ס ציוד עבור מוסדות חינוך בעיר ללא מכרז ואף שילמה למתנ"ס אחוזים מהעסקאות עבור ביצוע הרכישה באמצעותו. להלן הפרטים:

נמצא כי ביולי 2017 אישרה ועדת הקניות של המתנ"ס רכישת ספרים לגני ילדים בעיר, ובהתאם לכך רכש המתנ"ס עבור העירייה ספרים בסך כ-162,000 ש"ח; באוגוסט 2017 אישרה ועדת הקניות רכישת ריהוט לבית ספר בעיר ורכישת ציוד משרדי למוסדות חינוך בעיר "עבור אגף החינוך מתוך תקציב רווחה חינוכית המנוהל דרך המתנ"ס", ובהתאם לכך רכש המתנ"ס ציוד משרדי עבור מוסדות חינוך בעיר בשם העירייה בסך כ-83,000 ש"ח. יצוין כי את הציוד רכש המתנ"ס בהליך של קבלת הצעות מחיר מספקים פוטנציאליים.

הבדיקה העלתה כי המתנ"ס גבה מהעירייה תקורה של 10% מעלות הרכישות האמורות שביצע עבור העירייה.

על עיריית קריית מלאכי להימנע מרכישת ציוד באמצעות המתנ"ס שבתחומה, ולפעול בהתאם לתקנות המכרזים.

מתנ"ס קריית מלאכי מסר בתשובתו כי הוא לא יאפשר רכישות עבור העירייה או עבור כל גורם אחר.

שימוש במתנ"ס כ"צינור" להעברת כספים לעמותות פרטיות

הרשויות המקומיות מעבירות כספים לעמותות פרטיות הפועלות בתחומן ועוסקות בתחומים המצויים תחת סמכויותיהן. כאשר הרשות מבקשת להעביר כספים לעמותה פרטית כאמור, עליה לפעול בהתאם לנוהל התמיכות. בין היתר נקבע בנוהל התמיכות כי על הרשות המקומית לקבוע תבחינים למתן תמיכות ולפרסם אותן לציבור, וכי על הגוף המבקש תמיכה להגיש לרשות המקומית את הנתונים ואת המסמכים שפורטו בנוהל, לרבות דוח כספי מבוקר ואישור על ניהול תקין. עוד נקבע כי הרשות המקומית תפקח על השימוש בתמיכה ותוודא כי הכספים משמשים למטרה שלשמה ניתנו.



העברת כספים לתנועות נוער

נמצא כי עיריית קריית מלאכי והמועצה המקומית יבנאל השתמשו במתנ"ס כצינור להעברת כספים לתנועות נוער, ובכך הן עקפו הלכה למעשה את נוהל התמיכות ופעלו שלא בהתאם לכללי המנהל התקין. להלן הפרטים:

עיריית קריית מלאכי: נמצא כי בשנת 2018 העבירה עיריית קריית מלאכי 60,000 ש"ח לתנועת נוער באמצעות המתנ"ס.

עוד העלתה הבדיקה כי העירייה לא תמכה בפעילותן של תנועות נוער אחרות הפועלות בתחומה, וכי כלל לא מילאה את התנאים בנוהל התמיכות המאפשרים לה לתת תמיכות כדין.

המועצה המקומית יבנאל: נמצא כי בכל אחת מן השנים 2018 ו-2019 העבירה המועצה המקומית כ-60,000 ש"ח לשתי תנועות נוער.

עוד העלתה הבדיקה כי המועצה המקומית יבנאל לא תמכה בפעילותן של תנועות נוער אחרות הפועלות בתחומה, וכי לא מילאה את התנאים בנוהל התמיכות המאפשרים לה לתת תמיכות כדין.

על עיריית קריית מלאכי והמועצה המקומית יבנאל לפעול על פי נוהל תמיכות בעת העברת כספים לפעילות תנועות הנוער שבתחומן ובכך להבטיח כי הכספים יועברו כדין, בשקיפות ובשוויוניות.

המועצה המקומית יבנאל מסרה בתשובתה כי תפעל לתקן את הטעון תיקון ותגבש בתחינים למתן תמיכות כבר בשנת התקציב הבאה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה למתנ"סים כי היא מתנגדת נחרצות להעברת "תקציבי צינור" וכי הנושא הובהר שוב בקובץ הנחיות שמועבר למנהלי המרכזים הקהילתיים בעקבות הביקורת.

העברת כספים שלא באמצעות תקציב או תמיכה מאושרת

כאמור, חוזר מנכ"ל 2011 קובע כי רשות מקומית אינה רשאית לתקצב תאגיד עירוני שאינו בשליטה, וכי עליה לפעול לפי נוהל התמיכות. לפיו, בין היתר, רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין. בנוהל התמיכות נקבע כי תמיכה כספית, בין ישירה ובין עקיפה, תינתן אך ורק לפי הוראות הנוהל. עוד הוגדרו בנוהל המונחים שלהלן: "תמיכה" - "מתן טובת הנאה בין ישירה ובין

עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי; "תמיכה ישירה" - "לרבות תמיכה כספית לפעילות"; "תמיכה עקיפה" - "לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף".

נמצא כי רשויות מקומיות שנבדקו העבירו כספים למתנ"סים שבתחומן מעבר לתקציב שאושר להם, בין שבדרך של מתן שווה כסף ובין שבאמצעות העברת כספים דרך מנגנון השכר, שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל 2011. להלן הפרטים:

העברת תמיכה בשווה כסף למתנ"ס

עיריית קריית מלאכי: נמצא כי העירייה נשאה בתשלום פוליסת הביטוח של המתנ"ס שבתחומה במסגרת פוליסת הביטוח של העירייה בהתאם לסעיף 10 להסכם ההתקשרות של העירייה עם המתנ"ס משנת 1974. יצוין כי המתנ"ס לא ביטח באופן עצמאי את פעילותו או את המבנים שבהם הוא משתמש. עוד נמצא כי סכומי הכסף ששילמה העירייה לצורך ביטוח המתנ"ס לא דווחו בדוחות הכספיים שלה.

על עיריית קריית מלאכי לוודא כי כלל התמיכה שהיא מעבירה למתנ"ס שבתחומה מקבלת ביטוי בדוחות הכספיים שלה.

המועצה המקומית גדרה: נמצא כי המועצה נשאה בהוצאות החשמל והמים של חלק מהמבנים שהעמידה לרשות המתנ"ס. כך למשל, על מבנה מפעל הפיס ועל מגרש הכדורגל שילמה המועצה בחודשים פברואר 2018 עד יולי 2019 כ-400,000 ש"ח בגין עלות המים. עוד עלה כי המועצה המשיכה לשאת בהוצאות החשמל והמים בניגוד להוראות החוזה שחתמה עם המתנ"ס בפברואר 2019¹¹⁴, ולפיו המתנ"ס יישא בעלויות היחסיות של החשמל והמים עבור שעות השימוש במתקנים שהעמידה לרשותו המועצה המקומית.

על המועצה המקומית גדרה לפעול בהתאם להסכמים שלה עם המתנ"ס ולחייבו בכל הנוגע לעלויות הנוגעות בו.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי לנוכח הערת הביקורת בכוונתם לבצע "התחשבנות כוללת", ואם לנוכח התחשבנות זו תתגלה יתרת חוב לצד זה או אחר, המגיע מצד אחד למשנהו ישולם במלואו.

114 כאמור לעיל רק במהלך הביקורת חתמה המועצה על חוזה עם המתנ"ס.



העברת כספים באמצעות מנגנון שכר

"עובדי צינור" הם עובדים המקבלים שכר מגוף מסוים, כאשר בפועל הם עובדים בגוף אחר. העסקת עובדי צינור משמשת לעיתים ככלי לעקיפת מגבלות חוקיות או אחרות, לרבות היעדר תקני עבודה או מגבלות בעניין גובה השכר המשולם.

העסקת "עובדי צינור" יוצרת בעייתיות לעובד מאחר שלכאורה, לעובד שני מעסיקים: האחד, הנהלת הגוף שבו הוא עובד בפועל, והשני הגוף המשלם את משכורתו. כתוצאה מכך קיים חשש כי העובד יהיה נתון במצב של ניגוד עניינים בין חובת הנאמנות שהוא חב למקום עבודתו בפועל לבין חובת הנאמנות שהוא חב למעסיקו ולמי שמשלם את משכורתו.

בביקורת נמצא כי קיימים הסדרים בין הרשויות המקומיות והמתנ"סים היוצרים מצב שבו העובדים משמשים בפועל כ"עובדי צינור". כך, עובדי הרשויות המקומיות המקבלים מהרשויות שכר, מועסקים בפועל בידי המתנ"סים שבתחומן, ומקבלי שכר מהמתנ"סים עובדים הלכה למעשה ברשויות המקומיות. להלן הפרטים:

תשלום שכר עובדי מתנ"ס בידי הרשות המקומית

שכר מנהל מתנ"ס קריית מלאכי: נמצא כי מנהל מחלקת הדוברות בעירייה ניהל גם את מתנ"ס קריית מלאכי בין השנים 2013 עד 2019¹¹⁵, והעירייה נשאה באופן מלא בתשלום שכרו. נמצא כי לא ניתן ביטוי לכך בדוחות הכספיים לא של העירייה ולא של המתנ"ס. משכך, תשלום שכרו של מנהל המתנ"ס בידי העירייה מהווה העברת כספים למתנ"ס מעבר לתקציב שאושר לו.

שכר מנהלת מתנ"ס גדרה: נמצא כי עובדת המועצה המקומית משמשת החל משנת 2015 מנהלת זמנית של המתנ"ס, ונכון למועד סיום הביקורת, ולמעלה מארבע שנים, המשיכה המועצה המקומית גדרה לשלם את שכרה. יצוין כי בין המועצה לבין המתנ"ס קיימת התחשבנות כספית שבמסגרתה עלות השכר של מנהלת המתנ"ס מועמסת במלואה על תקציב המתנ"ס.

שכר רכז תרבות יהודית במתנ"ס גדרה: נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת המתנ"ס העסיק רכז תרבות יהודית, והמועצה העבירה למתנ"ס כ-80% מעלות שכרו מדי חודש. מכאן, שהמועצה המקומית שילמה למעשה את רוב שכרו של רכז התרבות היהודית אף שהוא עובד במתנ"ס. עוד נמצא כי תשלום שכר רכז התרבות היהודית לא דווח בדוחות הכספיים של המועצה כהעברה נוספת של כספים מהמועצה למתנ"ס מעבר לתקציב שאושר לו.

115 יצוין כי מנהל המתנ"ס פרש מתפקידו לאחר מועד סיום הביקורת באוקטובר 2019.

תשלום משכורתם של עובדי המתנ"ס בידי הרשות המקומית הינו בבחינת העברת כספים לכל דבר ועניין ומהווה תמיכה ישירה של הרשות המקומית במתנ"ס. מומלץ כי התשלומים הנ"ל ידווחו כתמיכות בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ויכללו בהחלטות שמקבלות הרשויות המקומיות על היקף הכספים המועברים למתנ"ס.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם כי הליקויים שתוארו יבואו על פתרונם עם השלמת התהליך להסדרת מעמד המתנ"ס כתאגיד עירוני והוצאת מרכזי כוח אדם בהתאם. עוד מסרו המועצה והמתנ"ס בתשובותיהם כי לגבי מנהלת המתנ"ס העניין יתוקן עם סיום הקמת התאגיד ועם היציאה למרכזי כוח אדם.

תשלום שכר עובדי הרשות המקומית בידי המתנ"ס

שכר מנהל אגף שפ"ע (שיפור פני העיר) של המועצה המקומית גדרה: נמצא כי בשנת 2017 התקשרה המועצה המקומית גדרה עם המתנ"ס שבתחומה בהסכם שעניינו חלוקת העסקתו של מנהל אגף שפ"ע. לפי ההסכם המתנ"ס יעסיק את מנהל האגף, והמועצה תשתתף בעלות העסקתו. סך ההשתתפות עבור השנים 2014 עד 2017 (כולל) היה עשרות אלפי שקלים בכל שנה.

בביקורת נמצא כי אף שלפי ההסכם מנהל אגף שפ"ע הועסק בידי המתנ"ס בלבד, הוא עובד המועצה לכל דבר ועניין: משרדו מצוי במבנה המועצה המקומית וכפופים אליו עובדי אגף שפ"ע של המועצה המקומית.

עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת ההסכם כבר לא היה בתוקף, אולם המועצה המשיכה להעביר למתנ"ס תשלום בהתאם לקבוע בהסכם.

שכר עובדת מחלקת הדוברות בעיריית קריית מלאכי: נמצא כי המתנ"ס משלם שכר לעובדת מחלקת הדוברות בעיריית קריית מלאכי בהיקף של חצי משרה והיא רשומה במצבת עובדיו, אף שמשרדה נמצא במבנה העירייה ושבמסגרת עבודתה היא נותנת שירותי דוברות ויחסי ציבור לעירייה ואף מוצגת בתקשורת כעובדת בדוברות העירייה.

נמצא כי בין עיריית קריית מלאכי ובין המתנ"ס שבתחומה לא נחתם כל הסכם המסדיר את העסקתה של העובדת בעירייה.



על עיריית קריית מלאכי והמועצה המקומית גדרה וכן המתנ"סים הפועלים בתחומן לפעול להסדרת תשלום המשכורות של עובדיהם כנדרש, וכל גוף יישא בשכר עובדיו. בדרך זו לא ייווצר מצב של תמיכות כספיות שאינן מקבלות ביטוי בספרים ושל חוסר ודאות בקרב העובדים בדבר זהות הגורם שאליו נתונה חובת הנאמנות שלהם.

עיריית קריית מלאכי והמתנ"ס שבתחומה מסרו בתשובותיהם כי דובר העירייה אינו משמש יותר מנהל המתנ"ס, ומשכורתו של מנהל המתנ"ס הנוכחי משולמת מתקציב המתנ"ס.

המועצה המקומית גדרה ומתנ"ס גדרה מסרו בתשובותיהם בנוגע למנהל אגף שפ"ע כי העניין תוקן והוא עבר לתפקיד אחר.

סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהמתנ"סים הם גורם חשוב ומרכזי במארג החברתי של הקהילה שבה הם פועלים. המתנ"ס משמש זרוע ביצועית של הרשויות המקומיות בתחומי התרבות, הפנאי והחינוך הבלתי פורמלי ובו בזמן מאפשר מעורבות חברתית של הקהילה, שמסייעת לכך שכספי המדינה והרשות המקומית יושקעו באופן יעיל ומועיל בהתאם לצרכים ולמאפיינים של חברי הקהילה, מקבלי השירות. שמירה על השילוב בין ייצוג השלטון המרכזי והמקומי מחד גיסא ומתן אפשרות למעורבות הציבור מאידך גיסא תוביל להשגתן של שתי מטרות חשובות: האחת - שמירה על קשר ישיר בין השלטון לקהילה שהוא משרת, והשנייה - שמירה על המעורבות ועל המחויבות הישירה של הקהילה לפעילות התרבותית והחברתית המתקיימת בתחומה ולמענה.

על כלל הגורמים המעורבים בהפעלתם ובניהולם של המתנ"סים, ובהם הרשויות המקומיות, הנהלות המתנ"סים, החברה למתנ"סים ומשרד הפנים, לפעול לתיקון הליקויים המופיעים בדוח זה, לבחון את ההמלצות המועלות בו ולהתייחס אליהן ולפעול מתוך שיתוף פעולה מלא להסדרת נושא פעולת הרשויות המקומיות באמצעות המתנ"סים שבתחומן, לרבות אסדרת תקצוב פעילותם של המתנ"סים הפועלים בשיתוף החברה למתנ"סים והסדרת פעילותם ותקצובם של המתנ"סים הסוכנותיים.

החברה למתנ"סים, שהיא חברה ממשלתית, מהווה גוף מקצועי בכל הקשור להפעלת המתנ"סים בישראל. במתנ"סים הפועלים בשיתופה החברה משמשת כגורם מאזן ומחבר בין הרשויות המקומיות ובין נציגי הקהילה ובכך מסייעת להגשמת ייעודם של המתנ"סים כמרכזים קהילתיים. מוצע כי משרד החינוך, בשיתוף החברה למתנ"סים, הנמצאת באחריותו, ובסיוע משרד הפנים, ימשיכו להרחיב לרשויות מקומיות נוספות את דפוס הפעלת המתנ"ס בשילוב החברה, תוך המשך מתן הדגש על רשויות הנמצאות בפריפריה החברתית-כלכלית והגיאוגרפית.

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות



פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות

רקע

בעשורים האחרונים התרחבו תחומי פעילותן של הרשויות המקומיות והתרבו השירותים שהן מעניקות לתושבים. רשויות מקומיות רבות הקימו אפוא תאגידים בשלוש צורות התאגדות: חברה עירונית כלכלית בע"מ; חברה עירונית לתועלת הציבור; עמותה עירונית.

תחומי פעילותן העיקריים של העמותות העירוניות הם פיתוח עירוני ומתן שירותים בתחומי הרווחה, החינוך, התרבות והספורט.

נתוני מפתח

1 מיליארד ש"ח

מחזור הפעילות השנתי של העמותות העירוניות שבשליטה

117

עמותות עירוניות בשליטה (קרי, שהרשויות המקומיות מחזיקות ב-50% ויותר מאמצעי השליטה בהן)

559

תאגידים שרשויות מקומיות מחזיקות לפחות בחלק מאמצעי השליטה בהם: 284 עמותות עירוניות; 239 חברות עירוניות; 36 חברות עירוניות לתועלת הציבור

75%

שיעור העמותות העירוניות שנבדקו העוסקות בתרבות ובספורט

600

בקשות של נציגי הרשויות המקומיות המועמדים לכהונה בוועד המנהל של תאגידים הממתינות לאישור בוועדת המינויים במשרד הפנים

23%

שיעור העמותות העירוניות שבשליטה שטרם הסדירו את תקנוניהן במשרד הפנים

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הרשויות המקומיות באמצעות העמותות העירוניות. נבדקו דרכי הייסוד של העמותות, אופן קביעת מטרותיהן והפעולות למימושן, ניהולן באמצעות נציגי הרשות המקומית, הפיקוח עליהן בידי הרשויות והדיווח הכספי שלהן. כן נבדק הפיקוח של משרד הפנים ושל רשם העמותות על עמותות אלה. הביקורת נעשתה בעיריות אום אל-פחם, גבעתיים, הרצלייה, חיפה, מעלות-תרשיחא, נתניה, המועצה המקומית קצרין והמועצות האזוריות הגליל העליון, הגליל התחתון ומטה אשר (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו באגף הבכיר לתאגידיים במשרד הפנים, ברשם העמותות שברשות התאגידיים במשרד המשפטים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- 📌 **הסדרת העמותות העירוניות** - הסדרת מעמדן של העמותות העירוניות במשרד הפנים טרם הושלמה בכ-30% מהעמותות שנבדקו.
- 📌 **רישום העמותות אצל רשם העמותות** - במערכות המחשוב של רשם העמותות אין אפיון של העמותות העירוניות ואין מידע על מידת שליטת הרשויות המקומיות בעמותות.
- 📌 **הכנת תקנון מצוי** - משרד הפנים ומשרד המשפטים לא הכינו תקנון מצוי לעמותות העירוניות שאותו יוכלו לאמץ ובכך לקצר את הליך אישור תקנוני העמותות.
- 📌 **פעילות ועדת המינויים** - דפוסי עבודתו של משרד הפנים וסדרי העבודה בוועדת המינויים שלו אינם מותאמים לעידן הדיגיטלי. במועד הביקורת הצטברו במזכירות ועדת המינויים כ-600 בקשות של מועמדים לכהונה בוועד המנהל של תאגידיים עירוניים שונים ונדרשים לוועדה לפחות שישה חודשים לסיום הטיפול בבקשות אלו.
- 📌 **אישור נציגי הרשויות בוועדת המינויים** - חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא הגישו את פרטי נציגיהן בעמותות העירוניות לבדיקתה ולאישורה של ועדת המינויים.
- 📌 **חתימת הסכם בין הרשויות המקומיות לעמותות** - שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו לא חתמו עם העמותות שלהן על הסכמי התקשרות בנוגע לשירותים שעליהן לספק ולשימוש שיעשו בנכסים העירוניים לרבות המשמעות הכספית הנגזרת ממנו.
- 📌 **הטלת ארנונה על נכסים שבחזקתן של עמותות עירוניות** - חלק מהרשויות המקומיות לא הטילו ארנונה על נכסים שמסרו לשימושן הבלעדי של עמותות עירוניות שאינן זכאיות לפטור לפי הדין מארנונה או שהעמותות שכרו מבעלים פרטיים.



שימוש בעמותות בניגוד למטרותיהן - שתיים מהמועצות האזוריות שנבדקו משתמשות בעמותות כחברות להעסקת כוח אדם שלא על פי מטרותיהן.

פיקוח משרד הפנים - משרד הפנים לא הצליח לערוך בדיקות מעקב, ולא היה בידיו מידע המלמד אם העמותות תיקנו את הליקויים שהועלו בביקורות שערך המשרד.



הקמת אתרי אינטרנט - כל העמותות העירוניות שנבדקו המספקות שירותי פנאי לסוגיהם הקימו אתר ובו מידע לציבור על הפעילויות המוצעות ועל אופן ההרשמה לפעילויות אלו. רוב האתרים מאפשרים הרשמה מקוונת לפעילויות.

דיון בפרוטוקולים ובדוחות הכספיים של העמותות - הרשויות המקומיות שנבדקו דנות מדי שנה בדוחות הכספיים של העמותות בישיבות מליאת המועצה, והפרוטוקולים מועברים למשרד הפנים.

עיקרי המלצות הביקורת

על הרשויות המקומיות לסיים את הליכי ההסדרה של העמותות העירוניות שלהן, לפעול לאישור נציגיהן בוועד המנהל כנדרש ולהעבירם לבדיקתה ולאישורה של ועדת המינויים במשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם בהתאם למדיניות משרד הפנים, המעדיפה הקמת תאגיד עירוני שהוא חברה לתועלת הציבור על פני עמותה, מן הראוי לשקול את הצורך בהכנת תקנון מצוי לעמותה עירונית, בשים לב למספר העמותות העירוניות הנדרשות להסדיר את תקנוניהן או לעדכןם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לבחון מדי פעם בפעם את התועלת והכדאיות הכלכלית של פעילות העמותות העירוניות ואת אספקת השירותים באמצעותן; את היעילות והחיסכון שבמינוי מנכ"ל ללא שכר בעמותות שמחזור פעילותן נמוך נוכח מגבלות החוק והתקנות; ואת הצורך להימנע מניגודי עניינים כדי להבטיח פיקוח יעיל ומיטבי של הדירקטוריון על פעולת המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה ממליץ להשלים את מיסוד הליכי העברת המידע בין אגף התאגידים לבין רשם העמותות כך שהעמותות העירוניות יידרשו להגיש דיווחים לרשות אחת והיא תעדכן את האחרת.

על הרשויות המקומיות לחתום עם העמותות העירוניות על הסכמים כתובים שיעגנו את החובות והזכויות של שני הצדדים, יפרטו את הפעילויות והשירותים שעל העמותות לספק לתושבים ויסדירו את השימוש של העמותות בנכסים העירוניים שהוקצו להן לביצוע פעילויותיהן, לרבות סוגיות הוצאות תחזוקת הנכסים וביטוח.

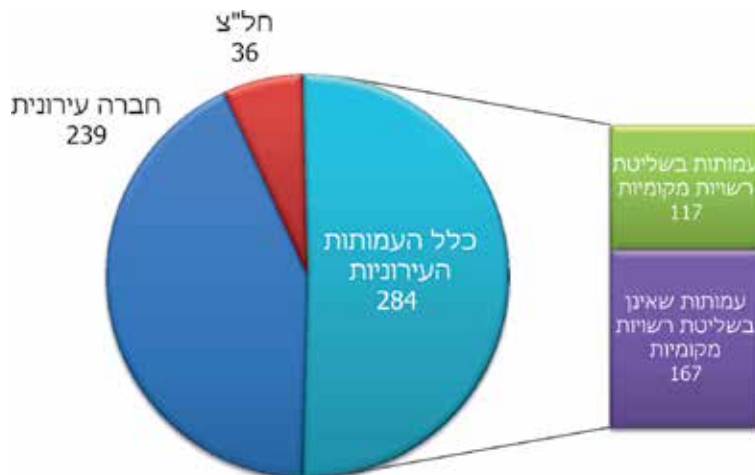
על הרשויות המקומיות לפעול לרישום הנכסים שהועברו לשימוש העמותות העירוניות שלהן במערכת הגבייה ולחייב אותן בארנונה כדין. עוד ראוי כי הרשויות המקומיות ינחו את העמותות הזכאיות לפטור מארנונה לפעול לקבלת פטור בשיעור המרבי הקבוע בחוק בגין הנכסים שבהם הן פועלות.

מוצע שאגף התאגידים במשרד הפנים יקפיד לעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת שהוא ערך, ובכלל זאת ידרוש מהעמותות שבהן נערכה ביקורת מטעמו למסור לו דיווח מפורט על תיקון הליקויים.

סיכום

הקמת עמותות עירוניות על ידי הרשויות השונות נועדה לתכלית ראויה: לספק שירותי פנאי לתושבים באופן שיאפשר צמצום הברוקרטיה והנגשת השירותים. ראוי שהרשויות יפעלו בזהירות הנדרשת, תוך בחינת הכדאיות הכלכלית והיעילות של פעילותן באמצעות העמותות, יפקחו על פעולותיהן ותוצריהן ויסדירו את פעילותן כדי להבטיח את יעילותן של העמותות ואת מימוש יעדיהן.

התפלגות התאגידים העירוניים





פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות

מבוא

תאגידי עירוניים שבשליטת הרשויות המקומיות (להלן - רשות, רשויות) מוכרים בארץ עוד מלפני ההכרזה על הקמת המדינה. מגזר זה התרחב לנוכח דרישתן של הממשלות מהרשויות המקומיות להתייעלות ולהפחתת מעורבותן של הממשלות במימון תחומים חברתיים וכלכליים כאחד¹.

בעשורים האחרונים התרחבו תחומי פעילותן של הרשויות המקומיות והתרבו השירותים שהן מעניקות לתושבים מתוך תפיסת אחריות כוללת של הרשות המקומית לרווחת התושבים ולפיתוח היישוב². מגמה זו הביאה רשויות רבות להקים מתוקף סמכותן³ תאגידי עירוניים שיפעלו כזרועה הארוכה של הרשות המקומית.

תאגיד עירוני לפי ההגדרה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) הוא חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שהוקמה על ידי העירייה שמטרותיה הן בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בה.

כאשר רשות מעבירה חלק מפעולותיה לתאגיד עירוני, היא מותירה בידיה את השליטה על אותה פעילות הן מכיוון שהיא רשאית להמשיך לעסוק בה בעצמה במקביל לתאגיד, והן מכיוון שהיא שולטת בפועל בתאגיד.

התאגידי העירוניים פועלים במגוון תחומים, ובהם פיתוח עירוני, הקמת תשתיות, אחזקה ופיתוח של נכסי הרשות, יוזמות כלכליות ומתן שירותים בתחומי הרווחה, החינוך, התרבות והספורט. יתרונות התאגידיים ביכולתם להתמחות בפעילויות ממוקדות ולהעניק לרשויות גמישות ויעילות במתן שירותים לתושבי העיר אגב ניצול מרחב התמרון המינהלי והכלכלי וביכולתם לשתף פעולה עם המגזר הפרטי.

תאגיד עירוני משמש אומנם בידי הרשות המקומית ככלי לביצוע משימותיה, אך בה בעת הוא ישות משפטית עצמאית ואין רואים בו מחלקה ממחלקות הרשות. מרגע

1 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2012), "אסדרת התאגידיים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם".

2 נחום בן אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל (2006).

3 לפי סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 146א לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות) וסעיף 63(א)(11) צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).

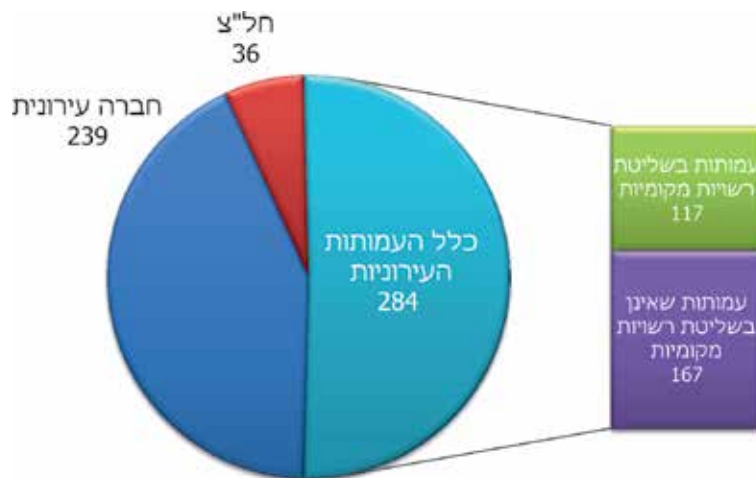
התהוותו יש לתאגיד העירוני זכויות, סמכויות וחובות⁴. על הרשויות המקומיות מוטלת חובת הזהירות שהתאגיד לא יהפוך לנטל כספי וניהולי על הרשות המקומית⁵.

הקמת תאגידים עירוניים טעונה אישור של שר הפנים⁶, והוא הגורם המאסדר של התאגידים בעניינים שהוענקו לו סמכויות בחוק.

לפי הנחיות משרד הפנים, תאגיד עירוני הוא כל תאגיד שרשות מקומית מחזיקה לפחות חלק מהונו, מכוח ההצבעה בו או מהכוח למנות נציגים לגוף המנהל שלו. יש אבחנה ברמת השליטה לצורך חלק מההנחיות: תאגיד עירוני בשליטה מלאה הוא תאגיד שרשות מקומית מחזיקה ב-100% מאחד מאמצעי השליטה בו; תאגיד עירוני בשליטה הוא תאגיד שהרשות המקומית מחזיקה לפחות במחצית מאחד מאמצעי השליטה בו; תאגיד שאינו בשליטה הוא תאגיד שהרשות המקומית מחזיקה בפחות ממחצית מכל אחד מאמצעי השליטה בו.

מנתוני משרד הפנים, במועד הביקורת היו 559 תאגידים עירוניים, המאוגדים בשלוש צורות התאגדות: חברה עירונית כלכלית בע"מ; חברה עירונית לתועלת הציבור (להלן - חל"צ); עמותות עירוניות בשליטה של הרשויות המקומיות ועמותות עירוניות שאינן בשליטה.

תרשים 1: התפלגות התאגידים העירוניים



על פי נתוני משרד הפנים, ספטמבר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

4 בג"ץ 3250/94 אורן נ' מועצת עיריית פתח-תקווה (פורסם במאגר ממוחשב, 24.12.95).

5 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם".

6 על פי צו העיריית (הקמת תאגידים), התש"ס-1980; צו המועצות המקומיות, סעיף 146א; צו המועצות המקומיות (מועצות אזריות), סעיף 63(א) (11).

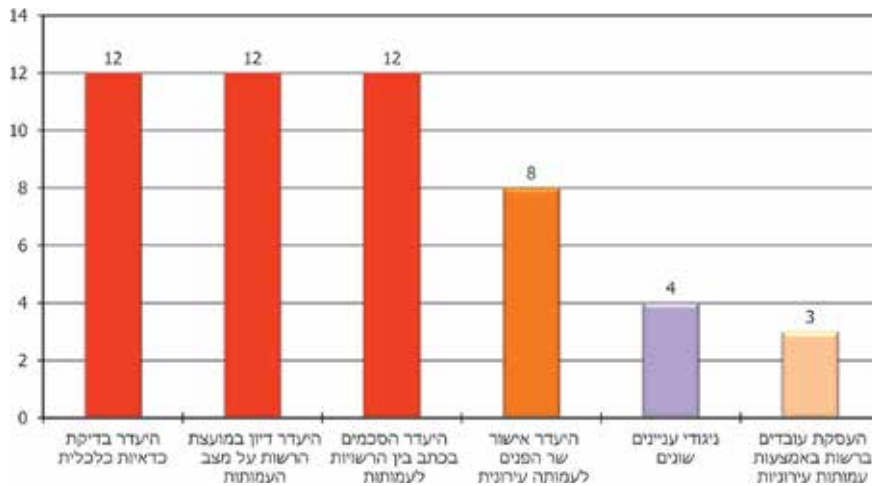
בינואר 2020 פעלו בישראל 117 עמותות עירוניות בשליטת 65 רשויות מקומיות. המחזור השנתי שלהן הגיע לכמיליארד ש"ח.

בין היתרונות שבהסתייעות בעמותות: הקלת העומס הכספי המוטל על הרשות משום שעמותות רשאיות לגייס משאבים דרך תרומות כספיות או תרומות בשווה כסף כמו מבנים, מתקנים וציוד; שיפור השירותים המסופקים; ייעול המערך התפעולי; ועידוד המעורבות של הקהילה בפעילות העירונית. חלק מיתרונות אלה ניתן לייחס לגמישות התפעולית של העמותה שמתאפשר: מפני שאינה נזקקת למבנה הבירוקרטי הסבוך של הרשות המקומית; מפני שהיא מתמחה בתחום מוגדר, והמבנה הארגוני ותהליך קבלת ההחלטות בה מותאמים לתחום ההתמחות; ומפני שהיא יכולה לשתף בקבלת ההחלטות ובמתן השירותים גורמים מקצועיים ותושבים הפועלים בהתנדבות שאינם חברי מועצה או עובדי הרשות.⁷

בדוחות הביקורת על השלטון המקומי שפרסם משרד מבקר המדינה בדצמבר 2005 נכללו ממצאי בדיקת הנושא, והובאו בפרק "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות" (להלן - דוח מבקר המדינה לשנת 2005) ב-12 רשויות מקומיות⁸.

להלן תרשים 2 המסכם את עיקרי הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה לשנת 2005 ב-12 הרשויות במקומיות שנבדקו באותו דוח.

תרשים 2: סיכום עיקרי הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה לשנת 2005



על פי דוח מבקר המדינה לשנת 2005.

7 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות".

8 בעיריות גבעתיים, הרצלייה, חיפה, יקנעם, נשר ונתניה; במועצה המקומית פורידיס; ובמועצות האזוריות מטה אשר, מגידו, חוף הכרמל, לב השרון ומשגב.

פעולות הביקורת

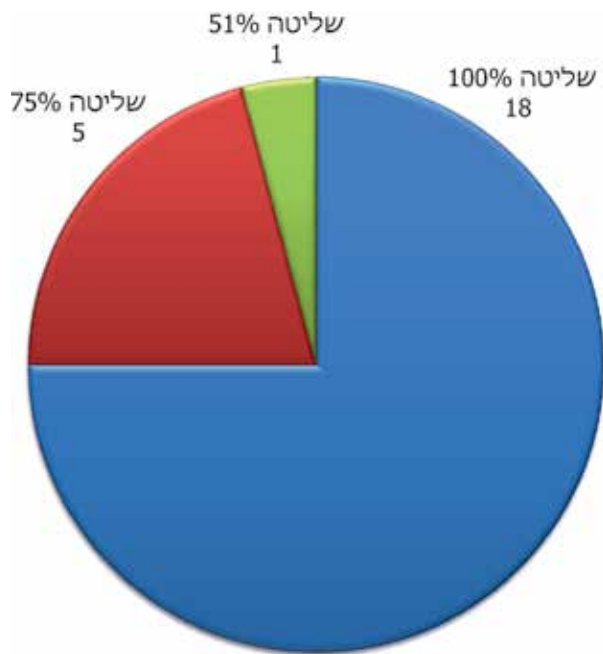
מחודש יוני עד נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות עירוניות שבשליטתן. נבדקו דרכי הייסוד שלהן, קביעת מטרותיהן והפעילות למימושן, ניהול העמותות באמצעות נציגי הרשות, הפיקוח עליהן בידי הרשויות והדיווח הכספי שלהן. כן נבדק תחום הפיקוח של משרד הפנים ושל רשם העמותות בעניינן. הביקורת נעשתה בעשר רשויות מקומיות: בחמש מהרשויות שנבדקו בדוח מבקר המדינה לשנת 2005 והן: גבעתיים, הרצלייה, חיפה, נתניה והמועצה האזורית מטה אשר; ובחמש רשויות נוספות: אום אל-פחם, מעלות-תרשיחא, המועצה המקומית קצרין והמועצות האזוריות הגליל העליון והגליל התחתון (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו ב-24 עמותות עירוניות של הרשויות המקומיות שנבדקו⁹, באגף הבכיר לתאגידים במשרד הפנים (להלן - אגף התאגידים) ובוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של התאגיד העירוני, הפועלת אף היא במשרד הפנים (להלן - ועדת המינויים); ברשם העמותות שברשות התאגידים במשרד המשפטים (להלן - רשם העמותות), ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר.

להלן תרשים 3 המציג את הרשויות המקומיות שנבדקו לפי שיעור השליטה (כוח ההצבעה) שלהן בעמותות העירוניות.

9 אום אל-פחם (העמותה לקידום החינוך והרווחה באום אל פחם); גבעתיים (עמותה לקידום הספורט בגבעתיים; עמותת קהילתיים - תרבות, פנאי וקהילה בגבעתיים; עמותת עלגבע - מרכז עבודה שיקומי - גבעתיים; עמותת גבעולים); הגליל התחתון (העמותה לקידום הספורט בגליל התחתון; העמותה למען הגליל התחתון); הגליל העליון (העמותה לקידום הספורט ותרבות הפנאי בגליל העליון; עמותת המרכז לתרבות וקהילה); הרצלייה (עמותת עלה - הרצלייה עמותה למען הקשיש; עמותה למען גילאי הזהב - בית הורים; עמותת בני הרצלייה; עמותת בית העלמין הרצלייה); חיפה (בית הגפן - המרכז הערבי-יהודי לתרבות, חברה, נוער וספורט; מיל"ב - מועדוני הגמלאים בחיפה; העמותה לתיירות ונופש חיפה; העמותה לקידום למידה בחיפה); מטה אשר (אשרן - אגודה לקדום רווחת תושבי מטה אשר; העמותה לקידום הספורט במטה אשר); מעלות-תרשיחא (עמותה עירונית מעלות תרשיחא לספורט הישגי); נתניה (העמותה לחינוך בלתי פורמלי; עמותת היכל התרבות העירוני; האגודה לעידוד התיירות); קצרין (מוזיאון עתיקות הגולן).



תרשים 3: שיעור השליטה של הרשויות המקומיות שנבדקו בעמותות שלהן



מתוך נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

האסדרה החוקית של פעילות העמותות העירוניות

מסגרת נורמטיבית של פעילות עמותה עירונית

פעילותן של העמותות העירוניות מוסדרת בדברי חקיקה שונים כמו חוק העמותות, התש"ם-1980 (להלן - חוק העמותות); פקודת העיריות; צו העיריות (הקמת תאגידים), התש"ם-1980 (להלן - צו הקמת תאגידים); ותקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 (להלן - תקנות העיריות נציגי העיריה)¹⁰.

אגף התאגידים ורשם העמותות אמונים מכוח הסמכויות שהוקנו בדין, כל אחד בתחומו, על ההנחה, ההדרכה והפיקוח בכל הנוגע לפעילות העמותות ולשיתוף הפעולה ביניהן ובין הרשויות המקומיות.

עמותה מוגדרת בחוק העמותות כתאגיד המוקם על ידי שני בני אדם או יותר למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חברי התאגיד ושמטרתו העיקרית אינה עשיית רווחים.

לפי הגדרת תאגיד עירוני בפקודת העיריות, עמותה עירונית היא עמותה שמטרתה הן במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית כוח ההצבעה בה.

זיקותיהן של עמותות עירוניות לרשויות המקומיות והתפקידים הציבוריים שלהן מצביעים על מעמדן הדו-מהותי - מצד אחד הן ישויות משפטיות נפרדות מהרשויות המקומיות במעמד של עמותות פרטיות על פי דיני התאגידים, ומצד אחר הן בעלות מאפיינים ציבוריים: נשלטות על ידי הרשויות המקומיות שהן גופים ציבוריים; מתבססות על הון ציבורי המגיע מכספי הרשות המקומית; על פעולותיהן לעלות בקנה אחד עם הסמכויות והתפקידים של הרשויות המקומיות ולשרת תכליות ציבוריות. כל אלה מלמדים על החשיבות שיש לפיקוח על ניהול העמותות העירוניות ועל מצבן הכספי. זאת ועוד, זיקתן לרשויות המקומיות עלולה להשפיע על מצבן הכלכלי של הרשויות עצמן, ומכאן על יכולתן לתפקד בתחומים רבים נוספים על תחומי הפעילות של העמותות.

אישור שר הפנים להקמת עמותה

על פי צו הקמת תאגידים, "לא תייסד עיריה חברה, חברת בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת ..., לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת העיריה ... ותפקידיה, ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרתו

¹⁰ לגבי עמותות של מועצות מקומיות או אזוריות, חלק מההוראות המסדירות הן בצו המועצות המקומיות, סעיף 146 ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), סעיף 63(א) (11) בהתאמה.



מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא תנהג בהם דרך בעלים ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע.”

בדוח המבקר מ-2005 צוין כי למשרד הפנים אין קובץ נתונים שבו רשימה של כל העמותות העירוניות ששר הפנים אישר את הקמתן או של בעלי התפקידים ברשויות המקומיות המכהנים במוסדותיהן.

בעקבות הדוח מ-2005 הקים משרד הפנים בשנת 2008 את אגף התאגידים במטרה לבקר את העמותות העירוניות ולפקח עליהן וכדי לטפל בבקשות הרשויות לייסד עמותות עירוניות ובאסדרת עמותות עירוניות קיימות.

בדוח מבקר המדינה מ-2012 שעניינו “אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם” (להלן - הדוח בנושא אסדרת תאגידים)¹¹ צוין כי “אף שחלפו כארבע שנים ממועד הקמתו של אגף התאגידים, טרם סיים האגף את תהליך מיפוי התאגידים העירוניים הפועלים בתחום השלטון המקומי ולא הצליח להשלים הכנת בסיס נתונים שיכלול מידע על מספרם המדויק של התאגידים העירוניים לסוגיהם הפועלים בתחום השלטון המקומי”.

11 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2012), “אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם”, עמ’ 67-109.



הבדיקה באגף התאגידי העלתה כי האגף קיים תהליכים להידוק הפיקוח על פעולות העמותות העירוניות והקים מנגנוני פיקוח שלא היו בעבר. יצוין בהקשר זה כי במועד הביקורת מסד הנתונים ברישומי האגף בדבר עמותות עירוניות ומידת שליטתן של הרשויות המקומיות בהן היה מעודכן ברובו, למעט אי-דיוקים בדבר כמה עמותות.

בדיקת השלמה מסוף דצמבר 2019 העלתה כי באותו מועד התקשר משרד הפנים עם זכיון לצורך מיפוי כל התאגידיים העירוניים, בכל הנוגע למידת תלותם ברשות המקומית, לביצועיהם הכספיים, לאיתנות הפיננסית שלהם ועוד. תכלית המיפוי בין היתר היא להנגיש את המידע לעובדי משרד הפנים, לרשויות המקומיות ובעתיד גם לציבור.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 כי הוא פועל זה כמה שנים לעדכן את מאגר הנתונים הקיים על תאגידיים עירוניים, אך עולם התאגידיים העירוניים הוא עולם דינמי, המשתנה בתדירות גבוהה, ועל כן עשויים להיווצר פערים לגבי מידת עדכניות המידע. עוד מסר משרד הפנים כי בעקבות הביקורת תוקנו אי-דיוקים שהועלו.

רישום עמותה עירונית ברשם העמותות

רשם העמותות הוא הגוף האחראי לרישום עמותות, לפיקוח עליהן ולאכיפת החוק בעניינן.

לפי חוק העמותות, "בקשה לרישום עמותה תוגש בידי המייסדים לרשם העמותות ... ויצוינו בה שם העמותה, מטרותיה, מענה בישראל, שמות המייסדים, מעניהם ומספרי זהותם". לפי החוק, משנרשמה עמותה - יפרסם הרשם הודעה על כך ברשומות וייתן לעמותה תעודת רישום.

מנתוני רשם העמותות עולה כי עד ראשית שנת 2019 היו במאגרי הרשם כ-36,600 עמותות ובהן העמותות העירוניות הרשומות באגף התאגידיים.

רשם העמותות קיבל הערה בדוח מבקר המדינה מ-2005 על כך שאי אפשר לאתר עמותות עירוניות במערכת הממוחשבת של יחידתו¹².

12 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 167.



הבדיקה ברשם העמותות העלתה כי הרשם לא תיקן את הליקוי שהצביע עליו משרד מבקר המדינה בדוח מ-2005, ועל אף ההתפתחות הטכנולוגית, במועד סיום הביקורת לא הייתה במערכות המחשוב של רשם העמותות אפשרות לאתר עמותות עירוניות. הועלה כי כאשר רשם העמותות נדרש למידע בעניין, הוא פונה לאגף התאגידים. היעדר נגישות המידע פוגע בהבטחת השקיפות לציבור.

רשם העמותות מסר בתשובתו מפברואר 2020 כי בימים אלה מתבצע הליך אפיון ופיתוח מערכת מידע ייעודית לרשם העמותות, ובמסגרתה תתווסף אפשרות לסמן עמותה כעמותה עירונית, ומידע זה יוצג לציבור באופן קל וזמין באתר רשם העמותות במרשתת.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשם העמותות ידרוש מהעמותות העירוניות לדווח לו על מידת שליטת הרשויות המקומיות בהן בדיווחים השנתיים שעליהן להעביר לו על פי חוק העמותות, וראוי כי דיווחים אלה יועברו על ידי העמותות באופן מקוון ואחיד גם לאגף התאגידים.

רשם העמותות מסר עוד בתשובתו כי הוא רואה חשיבות רבה בסימון עמותה עירונית והעברת מידע זה לציבור, אולם נכון יהיה "לקבל את המידע על אודות שליטת הרשויות המקומיות בעמותות מאגף התאגידים במשרד הפנים, הרגולטור הייעודי המוסמך בפרט כאשר מידע זה מתעדכן בתדירות נמוכה, אם בכלל, ביחס לעמותה מסוימת". עוד ציין כי העברת המידע בין הרגולטורים עולה בקנה אחד עם החלטות ממשלה 2118 מאוקטובר 2014, ו-1933 מאוגוסט 2016 לעניין העברת מידע בין גופים ציבוריים והקלת הנטל הרגולטורי.

משרד מבקר המדינה ממליץ להשלים את מיסוד הליכי העברת המידע בין אגף התאגידים לבין רשם העמותות כך שהעמותות העירוניות תידרשנה להעביר דיווחים לרשות אחת אשר תעדכן את השנייה לטובת הנגשת המידע לציבור. ראוי שהדיווחים יכללו את כל המידע הרלוונטי לרבות מידת השליטה של הרשויות המקומיות בהן.



הנחיות משרד הפנים להקמת עמותות עירוניות חדשות ולאסדרת עמותות קיימות

על פי חוק העמותות, לכל עמותה יהיה תקנון הקובע כללים לפעילותה. דין התקנון כדין חוזה בין העמותה לבין חבריה ובינם לבין עצמם.

בצו הקמת תאגידים ובחוזרים שפרסם מנכ"ל משרד הפנים¹³ נקבע כי לא יאשר שר הפנים הקמת תאגיד עירוני אלא אם כן בתזכיר או בתקנון נכללו הוראות שלפיהן החלטה בעניינים שלהלן טעונה אישור ממנו: (א) הקמת חברת בת או סניף לתאגיד; (ב) ייסוד, לקיחת חלק בייסוד או בהתמזגות בכל תאגיד אחר; (ג) הגדלת הון המניות הרשום של חברה או שינוי בתזכיר או בתקנון התאגיד; (ד) תשלום שכר או כל תמורה אחרת לחברי המועצה או לעובדיה שייצגו את הרשות בתאגיד; (ה) הספקת שירותים שבסמכות העירייה על ידי התאגיד.

בעקבות הדוח מ-2005, החל מפברואר 2011 מפרסם אגף התאגידים באמצעות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים "נוהל אסדרת עמותות עירוניות" (להלן - נוהל האסדרה) המתעדכן מפעם לפעם. בנוהל האסדרה מפורטים ההליכים הנדרשים לכל צעדי האסדרה של עמותה עירונית הטעונים את אישורו של שר הפנים. בראש ובראשונה מפורט כיצד להסדיר את התקנון ולציין בו את המטרות העיקריות של העמותה תוך הדגשה כי העמותה רשאית לעסוק רק בפעילות שהיא בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית. משרד הפנים דורש כי בתקנוני העמותות יפורטו הוראות והגבלות בנושאים כגון הגבלת אשראי, הגבלת הוצאות לגיוס תרומות, חובת מכרז, תנאי העסקת עובדים; מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים; כללי דיווח לרשות המקומית על פעילות העמותה; תמיכה במוסדות ציבור; העברת זכויות על מקרקעין; שימוש בכספי תמורה ממכירת מקרקעין; מניעת ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה.

משרד הפנים דורש מכל העמותות העירוניות לעדכן את תקנוניהן על פי נוהל האסדרה, גם מאלו שתקנוניהן אושרו טרם פרסום הנוהל.

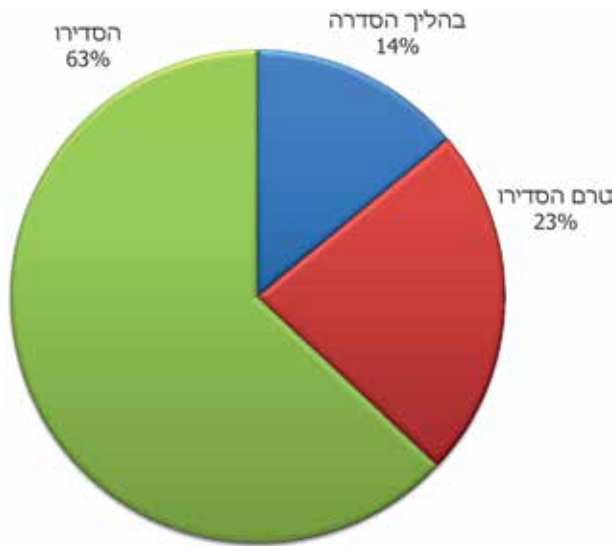
רשם העמותות פרסם בדצמבר 2015 חוברת הנחיות להתנהלות עמותות (להלן - הנחיות להתנהלות עמותות) והיא עודכנה במרץ 2017.

13 מנכ"ל משרד הפנים פרסם מספר חוזרים והנחיות לאסדרת פעילותם של התאגידים העירוניים: חוזר מנכ"ל 2/11, "ריכוז הנחיות בנושא תאגידים עירוניים" (אפריל 2011); חוזר 5/2014, "דיווח כספי בתאגידים עירוניים" (אוגוסט 2014).

הבדיקה העלתה כי בעקבות דוחות של מבקר המדינה¹⁴ קבעו משרד הפנים ורשם העמותות מנגנון של תיאום לאישור נוסח התקנונים של העמותות העירוניות המובאים הן לאישור משרד הפנים והן לאישור משרד המשפטים, כך שיעמדו בדרישות של החקיקה וההנחיות בשני המשרדים. על פי המנגנון שנקבע, תקנוני העמותות וכל שינוי שמבוצע בהם מובאים תחילה לאישור משרד הפנים ולאחר מכן לאישור רשם העמותות.

בתרשים 4 מוצגים נתוני משרד הפנים לחודש ינואר 2020 בדבר מצב הסדרת התקנונים של העמותות העירוניות וקבלת אישור שר הפנים לתקנונים.

תרשים 4: שיעורי הסדרת התקנונים בכלל העמותות העירוניות



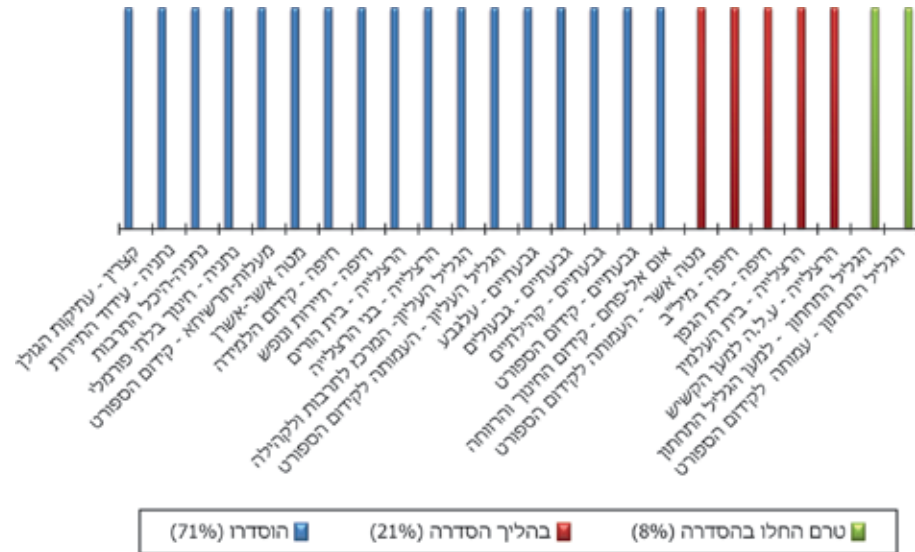
על פי נתוני משרד הפנים, ינואר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אף כי ממועד פרסום נוהל האסדרה חלה התקדמות במספר העמותות שהסדירו את תקנוניהן, עדיין כשליש טרם הסדירו זאת.

14 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), "פעולות רשויות מקומיות באמצעות עמותות", עמ' 168; דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2012), "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם", עמ' 67; דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2017), "דירקטוריונים של תאגידים עירוניים", עמ' 5.

בטרשים 5 מובאים נתונים שעניינם הסדרת התקנונים של העמותות העירוניות ברשויות המקומיות שנבדקו.

טרשים 5: מצב הסדרת התקנונים בעמותות העירוניות שנבדקו



על פי נתוני משרד הפנים, ינואר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן פרטי העמותות שתקנוניהן טרם הוסדרו:

המועצה האזורית הגליל התחתון: העמותה העירונית לקידום הספורט בגליל התחתון הוקמה בשנת 2000, והעמותה למען הגליל התחתון הוקמה בשנות השמונים של המאה העשרים. המועצה לא קיבלה אישור של משרד הפנים כנדרש להקמתן; תקנוניהן ישנים ואינם עומדים בדרישות נוהל האסדרה. בדוח ביקורת של משרד הפנים לשנת 2017, בבדיקה שעניינה התנהלות כספית ומינהל תקין בתאגידים עירוניים, הומלץ שהעמותה לקידום הספורט תבצע שינויים בתקנון ותתאים אותו לנוהל האסדרה של משרד הפנים.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2019 לא פעלה המועצה להתאמת תקנוני שתי העמותות הנ"ל לנוהל האסדרה.



עיריית חיפה:

1. מיל"ב - מועדוני הגמלאים בחיפה (להלן - מיל"ב): משרד הפנים אישר שינוי תקנון העמותה לעמותה עירונית בשנת 2009, ורשם העמותות אישר אותו באפריל 2010. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בתקנון העמותה אין הוראות בדבר תנאי קבלה לעבודה ותנאי העסקת עובדים, מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים והעברת נכסים בעת פירוק העמותה, כנדרש בנוהל האסדרה.

2. בית הגפן - המרכז הערבי יהודי לתרבות חברה נוער וספורט (להלן - בית הגפן): משרד הפנים אישר שינוי תקנון העמותה לעמותה עירונית בדצמבר 2009, וב-2011 אושר על ידי רשם העמותות. הבדיקה העלתה כי בתקנון העמותה אין הוראות לגבי מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים כנדרש בנוהל האסדרה. בנובמבר 2017 הגישה עיריית חיפה למשרד הפנים בקשה לאסדרת תקנון העמותה מחדש, ומשרד הפנים גיבש עם העירייה נוסח מוסכם באוקטובר 2018. עד מועד סיום הביקורת הנוסח טרם אושר על ידי העירייה והעמותה.

המועצה האזורית מטה אשר: העמותה לקידום הספורט של המועצה האזורית מטה אשר נוסדה על ידה בשנת 2004, ובין מטרותיה ארגון והפעלה של פעילות ספורט ופעילות קהילתית בתחום המועצה. בעקבות ביקורת של משרד הפנים ב-2016, בבדיקת ההתנהלות הכספית והמינהל התקין בתאגידי עירוניים, החלה המועצה בשנת 2018 לפעול להסדרת תקנון העמותה לפי הנחיות משרד הפנים. לפי נתוני משרד הפנים הגישה לו המועצה ביוני 2018 בקשה לשינוי תקנון העמותה. שני הצדדים גיבשו נוסח מוסכם במרץ 2019, אולם עד מועד הביקורת באוקטובר 2019 המועצה והעמותה טרם אישרו אותו.

על עיריית חיפה והמועצות האזוריות הגליל התחתון ומטה אשר לפעול להסדרת התקנונים של העמותות העירוניות שלהן לפי נוהל האסדרה של משרד הפנים.

עיריית חיפה ועמותת בית הגפן מסרו בתשובתן המשותפת מפברואר 2020 כי נוסח התקנון החדש של בית הגפן אושר בישיבת מועצת העירייה בינואר 2020.

המועצה האזורית הגליל התחתון מסרה בתשובתה מפברואר 2020 כי התחייבה לפני משרד הפנים להסדיר את פעילות של שתי העמותות בהתאם לנוהל האסדרה של משרד הפנים עד מאי 2020.

המועצה האזורית מטה אשר מסרה בתשובתה מפברואר 2020 כי תקנון העמותה אושר על ידי משרד הפנים בתחילת אותו חודש.



עיריית הרצלייה: בבעלות עיריית הרצלייה ארבע עמותות עירוניות שאינן בשליטה מלאה של העירייה. בשלוש מהן שיעור השליטה של העירייה הוא 75% ובאחת 51%. תקנוניהן אושרו על ידי משרד הפנים כך: עמותה למען גילאי הזהב - בית הורים (להלן - בית הורים) בשנת 2009, עמותת בית עלמין הרצלייה בשנת 2011, עמותת עלה - הרצלייה עמותה למען הקשיש (להלן - עמותת עלה) בשנת 2014; בני הרצלייה בשנת 2015.

לנוכח בקשות העמותות לשינויים ועדכונים בתקנוניהן, פנו העירייה והעמותות העירוניות בשנת 2017 למשרד הפנים. בעקבות זאת התקיימו ישיבות של נציגי העירייה והעמותות עם נציגי משרד הפנים כדי להגיע לנוסח מוסכם על כל הצדדים. בישיבת מועצת העירייה מתחילת ספטמבר 2019 אושרו התקנונים המעודכנים והועברו לאישור האסיפה הכללית¹⁵ של כל עמותה. נכון למועד סיום הביקורת נוסחי התקנונים טרם אושרו על ידי העמותות ועל כן טרם הועברו לאישור סופי של משרד הפנים.

על עיריית הרצלייה לסיים את הליך אישור נוסח התקנונים במוסדות העמותות העירוניות ולהעבירם לאישור משרד הפנים.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה מפרוואר 2020 כי במועד מתן תשובתה נשלם הליך אישור התקנונים במוסדות העמותות.

תקנון מצוי לעמותות עירוניות

בחוק העמותות נקבע כי: "המייסדים רשאים להגיש לרשם תקנון לעמותה; לא הגישו המייסדים תקנון לרשם כאמור, יראו כתקנונה את התקנון המצוי שבתוספת הראשונה".

מאחר שהעמותות העירוניות הן גופים דו-מהותיים, משרד הפנים דורש שבתקנוניהן יהיו ההוראות שבנוהל האסדרה מעבר לאלה שנקבעו בתקנון המצוי שבתוספת הראשונה לחוק העמותות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד המשפטים ומשרד הפנים יפעלו יחדיו ויבחנו את הצורך בהכנת תקנון מצוי גם לעמותות עירוניות, שיתאים להוראות משרד הפנים בנוהל האסדרה, ושאותו יוכלו עמותות לאמץ.

15 לפי סעיף 11(א) לחוק העמותות, עמותה רשאית לשנות את תקנונה בהחלטת האסיפה הכללית שהתקבלה ברוב קולות הזכאים להצביע בה.



רשם העמותות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תקנון מצוי הוא מומלץ מכיוון שהוא מעניק למבקשי הרישום את המסגרת המתאימה לכתיבת תקנון, בהתאם לסוג העמותה, והוא אף מסייע לבדיקה מהירה ופשוטה יותר של בקשת רישום העמותה. עוד לפי רשם העמותות, בכוונתם לבחון עם אגף התאגידים את האפשרות לפרסם תקנון מצוי שיכלול את ההוראות הרלוונטיות מנוהל האסדרה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות הוקמו מעט עמותות עירוניות בשליטה, ומרבית העמותות הקיימות מצויות בהליכי הסדרה. בד בבד, מדיניות משרד הפנים היא כי יש להעדיף הקמת חברה לתועלת הציבור על פני הקמת עמותה חדשה, ולכן אין הצדקה בעת הזו ביצירת תקנון מצוי או תקנון לדוגמה לעמותה עירונית.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם בהתאם למדיניות משרד הפנים, המעדיפה הקמת תאגיד עירוני שהוא חברה לתועלת הציבור על פני עמותה, מן הראוי לשקול את הצורך בהכנת תקנון מצוי לעמותה עירונית, בשים לב למספר העמותות העירוניות הנדרשות להסדיר את תקנוניהן או לעדכןם. עוד מומלץ במקביל לנסח תקנון מצוי לחברה עירונית לתועלת הציבור על מנת לייעל את הליכי הקמתן של אלו.

מוסדות העמותה

חוק העמותות קובע הוראות בדבר ייסוד עמותה, מעמדה המשפטי, תכליתה, המבנה שלה ואופן ניהולה.

בחוק העמותות נקבע עוד כי לכל עמותה יהיו לפחות שלושה מוסדות¹⁶: 1. אסיפה כללית שבה נכללים כל חברי העמותה, ובסמכותה לבחור את חברי הוועד וועדת הביקורת; 2. ועד מנהל שתפקידו לנהל את ענייני העמותה ובידיו כל סמכות שלא נתייחדה בחוק או בתקנון לאסיפה הכללית או למוסד אחר ממוסדות העמותה¹⁷; 3. ועדת ביקורת (או גוף מבקר אחר לרבות רואה חשבון שאושר על ידי רשם העמותות)¹⁸.

16 עמותה רשאית לייסד מוסדות נוספים. אם עמותה מעוניינת לייסד מוסדות נוספים, עליה להסדיר העניין בתקנונה, המאושר על ידי רשם העמותות.

17 בהנחיות להתנהלות עמותות פורטו סמכויותיו של הוועד המנהל, ובהן ליישם את החלטות האסיפה הכללית ולקבוע את מדיניות העמותה בכפוף להחלטות האסיפה הכללית לרבות פיקוח על אישור תוכנית העבודה והתקציב, קביעת עקרונות למימון, בקרה תקופתית על פעילות העמותה - תכנון מול ביצוע, מינוי, הערכה ופיטורין של מנכ"ל העמותה והצוות הבכיר ואישור הדוח הכספי והבאתו לאסיפה הכללית. אשכול המנהיגות כולל ניסוח החזון והתוויית התוכנית האסטרטגית של הארגון, השתתפות במאמץ גיוס המשאבים לארגון (כולל תרומה אישית של חברי הוועד), ייצוג הארגון מול קובעי מדיניות, תורמים ואחרים וחניכה וליוי של חברי ועד מנהל חדשים. הוועד אחראי לכתוב תכניות עבודה ולתכנן את התקציב.

18 בעמותות בעלות מחזור כספי של למעלה ממיליון ש"ח (הסכום המדויק מתעדכן מדי שנה) חובה למנות רואה חשבון לצורך עריכת ביקורת על הדוח הכספי של העמותה. בהתאם לסעיף 30א לחוק העמותות, בעמותות בעלות מחזור כספי של למעלה מ-10 מיליון ש"ח חובה למנות מבקר פנים נוסף על האמור לעיל.



בתקנות העיריות נציגי העירייה¹⁹ נקבע כי "מועצת העירייה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של תאגיד עירוני". נקבעו כללים הנוגעים להרכב הגוף המנהל, ולפיהם שליש מהנציגים יהיו מחברי המועצה, שליש מעובדי העירייה ושלש מהציבור.

הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני

בתקנות העיריות נציגי העירייה נקבע כי נציגי העירייה בגוף המנהל מקרב עובדיה ומקרב הציבור לא ימונו אלא אם נבחנה מועמדותם בוועדת המינויים, בין היתר כדי למנוע מינוי אדם לא כשיר או שעלול להימצא במצב של ניגוד עניינים.

לפי תקנות העיריות נציגי העירייה, על ועדת המינויים לבדוק אם מועמדים עובדי עירייה או מועמדים מהציבור עונים על תנאי הכשירות שנקבעו בתקנות; לבחון מועמדות של נציגים בעלי זיקה אישית, עסקית או פוליטית לראש העירייה או לחברי מועצת העירייה ואם קיימים כישורים מיוחדים המצדיקים את אישורו של המועמד על אף הזיקה האמורה; ליעץ למועצת העירייה בדבר מידת התאמתו של מועמד מעובדי העירייה ומהציבור בשים לב לצרכי המיוחדים של התאגיד העירוני, להרכב הגוף המנהל של התאגיד העירוני ולמידת יכולתו של המועמד להקדיש את הזמן הראוי לתפקיד המיועד.

ועדת המינויים פועלת בהרכב של שלושה אנשים: (א) יו"ר הוועדה, מינוי שר הפנים בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. היו"ר הוא אדם הכשיר לכהן כשופט של בית המשפט המחוזי והוא מקרב עובדי המדינה או מקרב עובדי השירות הציבורי או מי שפרש מתפקיד בשירות המדינה או בשירות הציבורי; (ב) נציג ציבור שממנה יו"ר הוועדה מתוך רשימת אנשי ציבור שהגיש שר הפנים; (ג) מנכ"ל העירייה שמטעמה מבוקש המינוי, ואם לא מונה מנכ"ל - מכהן במקומו מזכיר העירייה.

הבדיקה במשרד הפנים העלתה כי קיים עומס במזכירות ועדת המינויים בשל היעדר אתר נגיש וטפסים מקוונים להגשת התייעוד הנדרש עבור מועמדים לוועד המנהל של העמותות, ובשל מחסור בכוח אדם למיון וריכוז המסמכים המתקבלים לצורך דיון בוועדת המינויים.

נמצא כי במועד הביקורת הצטברו במזכירות ועדת המינויים כ-600 בקשות של מועמדים לכהונה בוועד המנהל של תאגידים שונים. על פי הנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים, הוועדה מתכנסת אחת לשבוע ובכל ישיבה מספיקים לדון בכ-20 מועמדים. משכך, גם אם לא יוגשו בקשות חדשות לוועדה, נדרשים לה לפחות שישה חודשים לסיום הטיפול בבקשות הקיימות.

19 התקנות חלות גם על מינוי נציגי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות בתאגיד מכוח סעיף 146א(ד) לצו המועצות המקומיות וסעיף 63(א)(11)(ד) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).



עוד בשנת 2015 פנה מנהל אגף התאגידים להנהלת משרד הפנים והתריע על מחסור במשאבים, והתקיימו דיונים בפורומים שונים בהנהלת משרד הפנים בעניין.

בסוף מאי 2019 פנה יו"ר ועדת המינויים במכתב לשר הפנים וציין כי "עתודות ההון האנושי הקיימות כיום במחלקה המשפטית הפנימית במשרד הפנים, עמוסות לעייפה ובהיעדר מענה הולם ... פעילות הוועדה עשויה להיפגע באופן יסודי". עוד צוין כי במקרים רבים שטרם נבדקו ואושרו המינויים החלו המועמדים לשמש בפועל כחברי הנהלה בתאגידים, והתנהלות זו "חושפת את התאגידים הפועלים כן לבטלות מעיקרן".

בישיבה שקיים מנהל אגף התאגידים עם מנכ"ל משרד הפנים באמצע יוני 2019 בנוכחות היועץ המשפטי של משרד הפנים, סוכם כי "באחריות מנהל בכיר לתאגידים עירוניים להעביר לסמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי דרישה מפורטת ומנומקת בדבר הצורך בהגדלת היקף השעות של יו"ר הוועדה, הצורך המקצועי בתגבור כוח אדם של הוועדה וכל צורך נוסף הנדרש לטובת הוועדה".

עיכוב באישור מועמדים או דחייתם של נציגי הרשויות המקומיות בעמותות העירוניות על ידי ועדת המינויים עלול לגרום לכך שפעילות התאגידים העירוניים תבוצע באמצעות ועד מנהל שאינו כשיר או שנמצא בניגוד עניינים. רצוי כי משרד הפנים יתאים את דפוסי עבודתו לעידן הדיגיטלי וייתן דעתו להסדרי העבודה בוועדת המינויים כדי להבטיח שיהיה מענה לעומס שנוצר בוועדת המינויים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא פועל למחשוב ההליך להגשת פרטי מועמדים לבחינת הוועדה לכשירות מינויים תוך מתן עדיפות גבוהה לנושא וכי בכוונתו להפעיל פיילוט לעניין בשנה הקרובה. כמו כן מתבצע הליך דיגיטציה של כל תיקי ועדת המינויים לצורך יצירת מסד נתונים מתקדם שיאפשר בקרה טובה על פעילות הוועדה. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי במעורבות המנכ"ל "ניתן והוסדר מענה הנדרש לליווי ההיבטים המשפטיים הנוגעים לפעולת הוועדה".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך לעבות את פעילות ועדת המינויים בפרט בתקופה שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות.

אישור ועדת המינויים לוועד מנהל

עובדי רשות מקומית ונציגים מהציבור בוועד המנהל של עמותה לא ימונו אלא אם נבחנה מועמדותם בוועדת המינויים. הבדיקה העלתה כי מבין הרשויות המקומיות שנבדקו לדוח זה, רק עיריית נתניה קיבלה אישור כנדרש מוועדת המינויים.

בשאר הרשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי: שלוש רשויות לא הגישו מעולם את פרטי נציגיהן לאישור ועדת המינויים; שלוש רשויות הגישו רק חלק מהנציגים לאישור הוועדה; בשתי רשויות משרד הפנים ורשם העמותות טרם אישרו את התקנונים של העמותות ולכן ועדת המינויים לא יכולה לאשר את נציגיהן. להלן הפרטים:

1. רשויות מקומיות שלא הגישו מעולם את פרטי מועמדיהן מקרב עובדי הרשות ומקרב הציבור לאישור ועדת המינויים.

לוח 1: רשויות שלא הגישו מעולם את פרטי מועמדיהן

העמותה העירונית	הרשות המקומית
העמותה לקידום החינוך והתרבות	אום אל-פחם
עמותת עלגבע	גבעתיים
עמותת גבעולים	גבעתיים
העמותה לקידום הספורט	הגליל התחתון
העמותה למען הגליל התחתון	הגליל התחתון

על פי נתוני משרד הפנים, ספטמבר 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית אום אל-פחם: העמותה לקידום החינוך והרווחה באום אל-פחם החלה לפעול בשנת 2016. על פי התקנון שלה, בוועד העמותה צריכים להיות 6 נציגים: 2 חברי מועצה, 2 נציגי ציבור, 2 עובדי עירייה. מועצת העירייה אישרה את מועמדותם בישיבתה מפברואר 2019. באמצע אפריל 2019 התכנס ועד העמותה, והחברים התבקשו למלא את המסמכים הנדרשים לבחינת מועמדותם בוועדת המינויים. בסוף מאי 2019 פנה ממלא מקום מנכ"ל העמותה לחברים שנבחרו ודרש שיגישו שוב את המסמכים באומרו: "אדגיש כי, לעניין זה השלכות על תקינות פעילות העמותה במשרדי הממשלה".

עד מועד סיום הביקורת טרם הגישה העמותה את מסמכי המועמדים לוועדת המינויים, ולפיכך נציגי העירייה בוועד העמותה (עובדי העירייה ונציגי הציבור) מכהנים בה ללא אישור ועדת המינויים.



עיריית גבעתיים: בשנת 2009 שונה מעמדה של עמותת גבעולים מפרטית לעירונית. תקנון העמותה הוסדר בשנת 2015. מטרת העמותה המוגדרת בתקנון היא לייסד ולנהל מוסד לסיוע בקליטת עולים חדשים ולסייע בפיתוחם והפעלתם של שירותים לרווחת אוכלוסיית יעד של האגף לשירותי רווחה בגבעתיים.

נמצא כי מועצת העירייה לא אישרה את נציגי הוועד המנהל של העמותה וממילא פרטי המועמדים לא הועברו לאישור ועדת המינויים.

עמותת עלגבע שפעלה בגבעתיים הייתה עמותה פרטית לא-עירונית שניהלה הוסטל לבעלי צרכים מיוחדים. ביולי 2018 הסדירה העמותה את התקנון והפכה לעמותה עירונית. בתקנון העמותה נקבע כי מספר חברי הוועד לא יפחת משישה חברים, יכלול את שלוש הקבוצות המנויות בתקנות העירייה נציגי העירייה וכי "נציג מטעם העירייה שלא מונה לפי תקנות נציגי עירייה לא יהיה רשאי לפעול כדירקטור בתאגיד".

אף כי עברה למעלה משנה מאז הפכה לעמותה עירונית, העירייה טרם אישרה את נציגיה בוועד המנהל של העמותה וממילא לא העבירה שמות מועמדיה לאישור ועדת המינויים.

יוצא אפוא שארבעה מנציגי העירייה בעמותה (שני עובדי עירייה ושני נציגי ציבור) מכהנים בוועד העמותה ללא אישור כנדרש.

המועצה האזורית הגליל התחתון: המועצה בחרה בישיבתה מסוף פברואר 2019 את נציגיה (חברי מועצה, עובדי מועצה ונציגים מהציבור) בהנהלות של העמותה לקידום הספורט בגליל התחתון ובעמותה למען הגליל התחתון.

הבדיקה במועצה ובוועדת המינויים העלתה כי עד מועד הביקורת, אוקטובר 2019, לא העבירה המועצה לוועדת המינויים את פרטי הנציגים מטעמה - מעובדי המועצה ומהציבור - כדי לקבל את אישורה לכשירותם.

על עיריית אום אל-פחם, גבעתיים והמועצה האזורית הגליל התחתון לפעול לאשר כנדרש את נציגיהן בעמותות העירוניות שלהן.

עיריית אום אל-פחם והמועצה האזורית הגליל התחתון מסרו בתשובותיהן מפברואר 2020 למשרד מבקר המדינה כי הן פועלות לאישור נציגיהן לוועד המנהל של העמותות ובסיום ההליך יועברו פרטי המועמדים לאישור ועדת המינויים.

2. על פי נוהל האסדרה, "לאחר קבלת האישור החתום על ידי מנכ"ל המשרד, יש לאשר את מינויים של נציגי הרשות בעמותה בוועדה לבדיקת מינויים הפועלת מטעם המשרד". פרשנות הנחיה זו לפי משרד הפנים היא כי רק אחרי אישור תקנון העמותה על ידי משרד הפנים מתכנסת ועדת המינויים לדון באישור נציגיה.

כאמור התקנונים של העמותות בית הורים ובית העלמין בהרצלייה, וכן העמותה לקידום הספורט במטה אשר, טרם אושרו על ידי משרד הפנים ורשם העמותות, ובשל כך אין ועדת המינויים רשאית לדון בכשירות נציגיהן לוועד המנהל.

על עיריית הרצלייה והמועצה האזורית מטה אשר לפעול להסדרת תקנוני העמותות לפי נוהל האסדרה, ולקדם את אישור נציגיהן בוועד המנהל על ידי ועדת המינויים.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי הושלם הליך אישור התקנונים במוסדות העמותות והם פועלים להשלים את התהליך מול משרד הפנים.

3. להלן פרטים על שלוש רשויות מקומיות שהגישו את מועמדותם של חלק מנציגיהן לאישור ועדת המינויים:

עיריית מעלות-תרשיחא: בינואר 2019 אישרה העירייה את נציגיה לוועד המנהל של העמותה העירונית מעלות תרשיחא לספורט הישגי. הבדיקה העלתה כי רק בנובמבר 2019 העבירה העירייה לוועדת המינויים את פרטי שניים מעובדיה בלבד, אולם טרם העבירה לוועדת המינויים את פרטי המועמדים להיות נציגיה מקרב הציבור.

המועצה האזורית מטה אשר : בנובמבר 2018 אישרה המועצה את מועמדותם של ארבעה נציגי המועצה בעמותת אשרן - אגודה לקידום רווחת תושבי מטה אשר (להלן - אשרן), בהם שני עובדים ושני נציגים מהציבור. הבדיקה העלתה כי רק בתחילת ספטמבר 2019 העבירה המועצה לוועדת המינויים בקשה לאישור שניים מעובדיה בלבד, וטרם העבירה לאישור הוועדה את פרטי נציגי הציבור המועמדים לתפקיד.

המועצה המקומית קצרין : ביולי 2019 אישרה המועצה את נציגיה לוועד המנהל של עמותת מוזיאון הגולן, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם העבירה המועצה לוועדת המינויים בקשה לאישור הנציגים מקרב עובדיה ומקרב הציבור.

על עיריית מעלות-תרשיחא, המועצה האזורית מטה אשר והמועצה המקומית קצרין להעביר את פרטי המועמדים לייצגן שאושרו על ידיהן בשנים 2018-2019 לאישור ועדת המינויים.



עיריית מעלות-תרשיחא והמועצה האזורית מטה אשר ציינו בתשובותיהן מפברואר 2020 כי בשבועות הקרובים תושלם העברת הפרטים של נציגיהן בעמותות העירוניות לצורך אישורם בוועדת המינויים.

המועצה המקומית קצרין ציינה בתשובתה מינואר 2020 כי העבירה את כל התיעוד לוועדה למינויים וכי בסוף פברואר 2020 תתקיים ישיבה לאישורם.

הרכב הוועד המנהל

על פי תקנות העיריות נציגי העירייה, "הנציגים בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העירייה, שלישי יהיו מקרב עובדי העירייה ושליש יהיו מקרב הציבור".

בתקנונים של העמותות נקבע מספרם הכולל של חברי הוועד המנהל תוך ציון מספר הנציגים מטעם הרשות המקומית.

הבדיקה העלתה כי להוציא עיריית חיפה, הרכב נציגי הוועד המנהל בעמותות העירוניות של הרשויות המקומיות שנבדקו היה כנדרש.

עיריית חיפה מינתה לוועד המנהל של העמותות העירוניות שלה פחות נציגים משנקבע בתקנוני העמותות שייסדה, וייצוגה בהן אינו עולה בקנה אחד עם תקנות העיריות נציגי העירייה. להלן הפרטים:

עיריית חיפה:

1. מיל"ב: בתקנון העמותה נקבע כי בוועד העמותה יהיו 11 נציגים, מתוכם 6 נציגים מהעירייה שימונו על פי תקנות העיריות נציגי העירייה. הבדיקה העלתה כי העירייה מינתה 5 נציגים בלבד, מהם רק 1 מקרב הציבור במקום 2 כנדרש.
2. עמותת בית הגפן: בתקנון העמותה נקבע כי בהנהלת העמותה יהיו 15 נציגים, 9 מהם נציגי עיריית חיפה שימונו על פי תקנות העיריות נציגי העירייה ו-6 אחרים ימונו על ידי חברי העמותה. הבדיקה העלתה כי העירייה מינתה 7 נציגים במקום 9, מהם: 3 חברי מועצה, 2 עובדי עירייה ו-2 נציגים מקרב הציבור. נמצא כי רואה חשבון מטעם משרד הפנים בדק את ההתנהלות הכספית והמינהלית התקין בעמותה ל-2014 ו-2015, והתייחס כבר בדוח הביקורת שלו מאפריל 2017 לעניין ההרכב החסר של נציגי העירייה בהנהלת ועד העמותה.

על עיריית חיפה למנות את נציגיה לוועד המנהל של עמותות בית הגפן ומיל"ב בהתאם לתקנונים שלהן ולתקנות העיריות נציגי העירייה.



עיריית חיפה ועמותות בית הגפן ומיל"ב ציינו בתשובה משותפת מינואר ומפברואר 2020 כי הן פועלות להשלמת המכסה של נציגי עיריית חיפה בוועד המנהל של שתי העמותות.

מינוי יו"ר לוועד המנהל

על פי נוהל האסדרה, "ראש הרשות המקומית יכהן כיו"ר הוועד המנהל של העמותה מתוקף תפקידו. ברשות מקומית השולטת בשלושה תאגידים עירוניים לפחות, רשאית מועצת הרשות המקומית לבחור יו"ר ועד מנהל אחר, מהתאגיד הרביעי והלאה".

הבדיקה העלתה כי ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית גבעתיים והמועצה האזורית הגליל התחתון, מכהנים כיו"ר העמותות העירוניות כנדרש. ראשי הרשויות המקומיות גבעתיים והגליל התחתון הם היו"ר בפחות משלושה תאגידים עירוניים, שלא כפי שנקבע בנוהל האסדרה. להלן הפרטים:

עיריית גבעתיים: לעירייה 7 תאגידים עירוניים: 2 חברות עירוניות ו-5 עמותות עירוניות. הבדיקה העלתה כי ראש העירייה אינו מכהן כיו"ר הגוף המנהל באף אחד מהתאגידים העירוניים.

המועצה האזורית הגליל התחתון: המועצה שולטת בארבעה תאגידים עירוניים: שתי עמותות²⁰ ושתי חברות²¹. מהבדיקה עולה כי ראש המועצה האזורית הגליל התחתון מכהן בתפקיד יושב ראש הדירקטוריון בתאגיד אחד בלבד²².

המועצה האזורית הגליל התחתון ציינה בתשובתה כי התחייבה בפני משרד הפנים להסדיר את פעילות העמותות לרבות מינוי ראש הרשות ליו"ר העמותות עד מאי 2020.

תקופת כהונתו של הוועד המנהל

בתקנות העיריות נציגי העירייה נקבע כי "נציג עיריה בגוף המנהל של תאגיד עירוני שהוא נציג מקרב הציבור, יתמנה לתקופה של שלוש שנים והוא יכול לשוב ולהתמנות לתקופת כהונה אחת נוספת" (ההדגשה לא במקור). עוד נקבע כי "נציג

20 העמותה לקידום הספורט בגליל התחתון והעמותה למען הגליל התחתון.

21 נחלת נפתלי בגליל התחתון חברה לפיתוח בע"מ ומנהלת פארק תעשיות גליל תחתון - טבריה, שהמועצה מחזיקה באחת משתי מניותיה (50%).

22 בתאגיד מנהלת פארק תעשיות גליל תחתון - טבריה.



עיריה בגוף המנהל של תאגיד עירוני יחדל לכהן בהתקיים אחת מאלה: (1) אם הוא חבר מועצת העיריה - במועד סיום כהונתה של המועצה שבחברה בו או במועד סיום כהונתו כחבר מועצה, לפי המוקדם; (2) אם הוא עובד העיריה - עם סיום עבודתו בעיריה או עם סיום תפקידו בה שבגינו מונה לנציג העיריה בגוף המנהל של התאגיד, לפי המוקדם; או אם החליטה מועצת העיריה למנות עובד אחר תחתיו לאחר ששוכנעה שלא יהיה בכך כדי לפגוע בתפקודו של התאגיד העירוני; (3) אם הוא נציג מקרב הציבור בתום תקופת מינויו.

בהנחיות להתנהלות עמותות שפרסם רשם העמותות נקבע כי כדי להבטיח את התנהלותה התקינה של העמותה, "תקופת כהונת הוועד תוגבל ל-4 שנים, למעט מקרים חריגים שבהם אופי העמותה מצדיק כהונה לפרק זמן ממושך יותר. דהיינו, יש לערוך בחירות לוועד העמותה לפחות אחת ל-4 שנים (אלא אם כן חל התקנון המצוי או נקבעה תקופה קצרה יותר בתקנון), יחד עם זאת, אין מניעה כי העמותה תאפשר בחירת אותם חברים לקדנציות נוספות (אלא אם כן הדבר הוגבל בתקנון)" (ההדגשה לא במקור).

חוק העמותות לא קובע במפורש מהי תקופת כהונתו של ועד העמותה, אבל סעיף 26(ג) קובע כי חבר ועד עמותה שנסתיימה תקופת כהונתו ולא נבחר לו מחליף, ימשיך לכהן כחבר ועד ויהיו לו כל הסמכויות הנתונות לחבר ועד, אלא אם התפטר מתפקידו או הועבר מתפקידו.

בהוראות נקבעו משכי זמן שונים לכהונה בוועד עמותה וסיבות שונות לפקיעתה.

היות שעמותה עירונית היא גוף דו-מהותי, מוצע שרשם העמותות ואגף התאגידים יפעלו במשותף לקביעת הנחיות לגבי נציגי הרשויות בעמותות העירוניות.

רשם העמותות מסר בתשובתו כי "הנחיות הרשם יוצרות הנחיות בסיסיות התקפות לגבי העמותות כולן. ככל שמשרד הפנים מעוניין להחמיר על הנחיות אלה, משיקולים שונים, הרי שאין בכך סתירה להנחיות הרשם".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן יחד עם רשם העמותות במשרד המשפטים.



מנכ"ל העמותה העירונית

לפי חוק העמותות ולפי ההנחיות להתנהלות עמותה אין חובה שלעמותה יהיה מנכ"ל. בתקנונים של חלק מהעמותות יש התייחסות למינוי מנכ"ל וחלק מהם מאפשרים הקניית סמכות שיורית של תפקידי המנכ"ל לוועד העמותה²³.

נוהל האסדרה קובע כי "מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים בתאגידים עירוניים יבוצע בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, המתפרסמים מעת לעת"²⁴.

מדיניות משרד הפנים מחייבת את התאגידים העירוניים להעסיק מנכ"ל במשרה היות ועל פי עמדת משרד הפנים תאגידים ללא מנכ"ל או עם מנכ"ל בהתנדבות, סיכוייהם להצליח נמוך ולעיתים קרובות החיסכון בעלות העסקת המנכ"ל איננו משתלם כלכלית לתאגיד.

אופיים הדו-מהותי של התאגידים העירוניים דורש התייחסות מיוחדת לחובת הנאמנות של נציגי העירייה בתאגיד העירוני. חוק העמותות קובע כי "על חברי הוועד לפעול לטובת העמותה במסגרת מטרותיה ובהתאם לתקנון ולהחלטות האסיפה הכללית". אולם לפי פקודת העיריות נקבע כי "חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד...".

בתקנות העיריות נציגי ציבור נקבע מי אינו כשיר להיות נציג העירייה בתאגיד עירוני על רקע החשש לניגוד עניינים, ובין אלה גם עובד התאגיד העירוני ומי שמועסק בשירותו.

משרד מבקר המדינה התייחס לסוגיית מינוי מנכ"ל בתאגיד עירוני בדוח "דירקטורים של תאגידים עירוניים" (עמ' 47) שפרסם במסגרת דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017: "החוק קובע כי הדירקטוריון יפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל ופעולותיו. עוד קובע החוק כי על הדירקטוריון למנות ולפטר את המנכ"ל, וכי המנכ"ל יהיה אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו. כאשר אחד מחברי הדירקטוריון משמש גם מנכ"ל החברה, הדירקטוריון אינו יכול למלא באופן מיטבי ונטול פניות את תפקידו בפיקוח על פעילות המנכ"ל - שכן, פיקוח יעיל אינו יכול להתקיים כאשר המפקח הוא גם המפוקח²⁵. על פי תקנות העיריות (נציגי העירייה), עובד תאגיד עירוני אינו כשיר לשמש נציג עירייה בדירקטוריון".

23 לדוגמה, סעיף 35 לתקנון עמותת בני הרצלייה: "היה ולא מונה לעמותה מנהל כללי יוקנו כל סמכויות המנהל הכללי לוועד".

24 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-14.3.2004 פורסמו הנחיות לראשי הרשויות המקומיות בדבר מינוי מנכ"ל ובעלי תפקידים בחברות עירוניות.

25 ' גרוס, דירקטורים ונושאי משרה בעידן הממשל התאגידי (2011), עמ' 32. [ההערה במקור].



בדוח האמור צוין עוד כי יש קושי גם במינוי מנכ"ל הרשות המקומית למנכ"ל תאגיד עירוני. הדבר עלול להעמיד את נציגי הרשות מקרב עובדיה בוועד המנהל בחשש לניגוד עניינים.

הבדיקה העלתה כי בחמש מתוך 24 עמותות ברשויות המקומיות שנבדקו לא מונה מנכ"ל בהתאם לנוהל, והתפקיד נעשה בפועל על ידי אחד מחברי ועד העמותה, אשר בחלק מהן הוא גם עובד הרשות המקומית. להלן הפרטים:

עיריית גבעתיים: מנהלת העמותות (ללא שכר) גבעולים ועלגבע וחברת הוועד המנהל היא מנהלת האגף לשירותים חברתיים בעירייה.

מחזור הפעילות של עמותת גבעולים לשנת 2017 הסתכם בכ-210,000 ש"ח ומומן כולו על ידי עיריית גבעתיים. עיקר הוצאותיה בהעסקת מדריכים ועובדים לפי שעה, העוסקים במתן פעילויות העשרה לאוכלוסיית היעד שהוגדרה במטרות העמותה - עולים חדשים.

בדוח ביקורת שערך אגף הביקורת של משרד הפנים בעמותת גבעולים במאי 2019 נרשמה לעמותה הערה כי "מומלץ שהעמותה תמנה מנכ"ל אשר אינו מכהן בתפקיד ברשות המקומית".

עמותת עלגבע עוסקת בעיקר בהפעלת מע"ש²⁶ ומועדון לאנשים עם מוגבלות שכלית. מחזור פעילותה לשנת 2018 הסתכם בכ-2 מיליון ש"ח ולמעלה מ-90% מההכנסות התקבלו ממשרד הרווחה והשירותים חברתיים.

עיריית מעלות-תרשיחא: מנהל מחלקת הספורט של העירייה הוא גם מנכ"ל (ללא שכר) בעמותת מעלות-תרשיחא לספורט הישגי שמחזורה כ-3 מיליון ש"ח בשנה וגם נציג העירייה ללא שכר באסיפה הכללית של העמותה ונציג העירייה בוועד המנהל שלה.

המועצה האזורית מטה אשר: על פי תקנון עמותת אשרן, מטרותיה העיקריות הן לקיים הרצאות, שיעורים וקורסים בחינוך ותרבות, להקים מגרשי ספורט ומתקני ספורט, לארגן אירועים חינוכיים, תרבותיים, מוזיקליים וספורטיביים, לספק שירותי שמירה ולפעול בכל דרך חוקית אחרת לרווחתם של תושבי המועצה. בפועל העמותה אינה מבצעת פעילויות אלא משמשת כספקית להעסקת עובדים למחלקות שונות במועצה. סגן ראש המועצה הוא מנכ"ל העמותה וחבר הוועד המנהל.

המועצה האזורית הגליל התחתון: מנכ"ל המועצה הוא גם מנכ"ל העמותה העירונית לקידום הספורט בגליל התחתון, מנכ"ל העמותה העירונית למען הגליל התחתון,

26 מע"ש הוא מועדון תעסוקה לבעלי צרכים מיוחדים.



יו"ר הוועד המנהל של שתי העמותות וגם נציג המועצה באסיפות הכלליות.

עיריית גבעתיים והמועצה האזורית הגליל התחתון מסרו בתשובותיהן מפברואר 2020 כי יפעלו בהקדם למינוי מנכ"ל כנדרש לעמותות העירוניות.

עיריית מעלות-תרשיחא ציינה בתשובתה כי אין כדאיות כלכלית בהעסקת מנכ"ל ומנהל מחלקת ספורט מאחר שהעמותה משמשת כזרוע הביצועית של העירייה לכל הפעילויות בתחום הספורט והיא בעלת מחזור פעילות קטן, ולכן נמצא לנכון למנות את מנהל מחלקת הספורט בעירייה למנכ"ל העמותה.

המועצה האזורית מטה אשר ציינה בתשובתה כי פעולות העמותה מתבצעות "שכס אל שכס" עם עבודת המועצה, ולכן נמצא לנכון שאחד מבעלי התפקידים במועצה ישמש כמנכ"ל העמותה וזאת ללא תוספת שכר.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות גבעתיים, מעלות-תרשיחא, הגליל התחתון ומטה אשר לפעול למינוי מנכ"ל בעמותות בשים לב לכך שמנכ"ל העמותה אינו יכול לשמש כנציג הרשות בוועד המנהל של העמותה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בהתאם לתקנות העיריות נציגי העירייה, דירקטור בתאגיד עירוני אינו יכול לכהן כעובד או כמנכ"ל בתאגיד. משרד הפנים יבחן את סוגיית פעילות התאגידים העירוניים ללא מנכ"ל.

משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד הפנים יבחן את העניין על שני היבטים: היעילות והחיסכון שבמינוי בעל תפקיד ברשות המקומית למנכ"ל עמותה שבשליטתה כחלק מתפקידו או כמנכ"ל בהתנדבות בעמותות שמחזור פעילותן נמוך; מגבלות החוק והתקנות שנועדו, בין היתר, להבטיח פיקוח יעיל ומיטבי של הדירקטוריון על פעולת המנכ"ל.



פעילות העמותות העירוניות

ההיקף הכספי של פעילות העמותות העירוניות

בלוח 2 ובלוח 3 מוצגים נתונים כספיים של העמותות העירוניות ברשויות המקומיות שנבדקו, לפי הדוחות הכספיים שלהן לשנת 2018, בש"ח:

לוח 2: מאזן העמותות שנבדקו

רשות מקומית	מאזן לשנת 2018*, בש"ח	עודף (גירעון) מצטבר לשנת 2018, בש"ח
אום אל-פחם - קידום החינוך והרווחה	2,861,447	1,660,558
גבעתיים - קידום הספורט	6,190,139	6,069,698
גבעתיים - קהילתיים	4,990,000	(23,000)
גבעתיים - גבעולים	547,899	518,628
גבעתיים - עלגבע	1,468,487	1,166,972
הגליל העליון - קידום הספורט	539,744	(1,601,645)
הגליל העליון - מרכז לתרבות וקהילה	860,143	0
הגליל התחתון - למען הגליל התחתון	589,912	251,937
הגליל התחתון - קידום הספורט	358,077	121,543
הרצלייה - בני הרצלייה	17,869,000	(4,124,000)
הרצלייה - עמותת עלה	5,832,892	3,872,607
הרצלייה - בית הורים	12,459,240	(3,397,628)
הרצלייה - בית העלמין	2,725,026	1,795,713
חיפה - בית הגפן	6,174,252	2,027,828
חיפה - מיל"ב	2,374,697	358,163
חיפה - העמותה לתיירות ונופש	2,520,346	1,635,946
חיפה - עמותה לקידום הלמידה	3,402,120	1,340,791
מטה אשר - עמותת ספורט	435,347	48,442
מטה אשר - אשרן	4,567,002	(502,452)
מעלות-תרשיחא - לקידום הספורט	620,404	(385,331)
נתניה - חינוך בלתי פורמלי	20,772,125	(1,113,955)
נתניה - היכל התרבות העירוני	12,999,000	5,717,000
נתניה - עידוד התיירות	437,756	332,405
קצרין - מוזיאון עתיקות הגולן	1,173,476	373,846

* סך הנכסים והתחייבויות לסוף שנת 2018.



לוח 3: הכנסות והוצאות בעמותות שנבדקו

הוצאות לשנת 2018, בש"ח	הכנסות לשנת 2018, בש"ח	רשות מקומית
10,959,108	11,684,685	אום אל-פחם - קידום החינוך והרווחה
8,219,384	8,313,463	גבעתיים - קידום הספורט
33,582,000	33,788,000	גבעתיים - קהילתיים
344,491	288,839	גבעתיים - גבעולים
2,680,443	2,760,910	גבעתיים - עלגבע
7,765,245	8,015,698	הגליל העליון - קידום הספורט
9,178,629	9,178,629	הגליל העליון - מרכז לתרבות וקהילה
2,700,418	2,665,613	הגליל התחתון - למען הגליל התחתון
1,863,162	1,897,736	הגליל התחתון - קידום הספורט
39,319,000	37,370,000	הרצלייה - בני הרצלייה
9,032,333	9,049,311	הרצלייה - עמותת עלה
13,973,332	13,856,643	הרצלייה - בית הורים
9,991,404	10,010,972	הרצלייה - בית העלמין
22,675,498	22,262,268	חיפה - בית הגפן
22,901,642	22,900,435	חיפה - מיל"ב
3,732,777	4,406,270	חיפה - העמותה לתיירות ונופש
7,285,746	8,826,343	חיפה - עמותה לקידום הלמידה
1,100,377	1,097,215	מטה אשר - עמותת ספורט
50,433,485	50,351,450	מטה אשר - אשרן
2,971,216	2,898,742	מעלות-תרשיחא - לקידום הספורט
88,029,579	88,119,167	נתניה - חינוך בלתי פורמלי
40,489,000	39,195,000	נתניה - היכל התרבות העירוני
2,150,429	1,990,000	נתניה - עידוד התיירות
3,412,063	3,586,552	קצרין - מוזיאון עתיקות הגולן

כמוצג בלוח 2, בסוף שנת 2018 היו 16 עמותות בעודף מצטבר, 7 עמותות בגירעון מצטבר ו-1 מאוזנת. אגף התאגידים מקדם בימים אלו תהליך לאיתור מודל לקביעת "איתנות פיננסית"²⁷ של תאגידים עירוניים ובכללם עמותות עירוניות, שיתבסס על מדדים מוסכמים.

עריית הרצלייה ציינה בתשובתה כי הגירעון הכספי המצטבר של עמותת בני הרצלייה "ידוע, מטבע הדברים, נדון במסגרות העירוניות המתאימות ומטופל". עוד ציינה העירייה כי הגירעון המצטבר של עמותת בית הורים, שנוסדה ב-1982

27 המושג "איתנות פיננסית" בוחר את מצבו הכספי של ארגון בהתבסס על יכולתו לפרוע את חובותיו ולהתקיים על פני זמן.

כעמותה פרטית²⁸, נובע מפעולות חשבונאיות בלבד בעקבות הפיכתה לעמותה עירונית בשנת 2009, ואלה מפורטות בביאורים לדוחות הכספיים של העמותה.

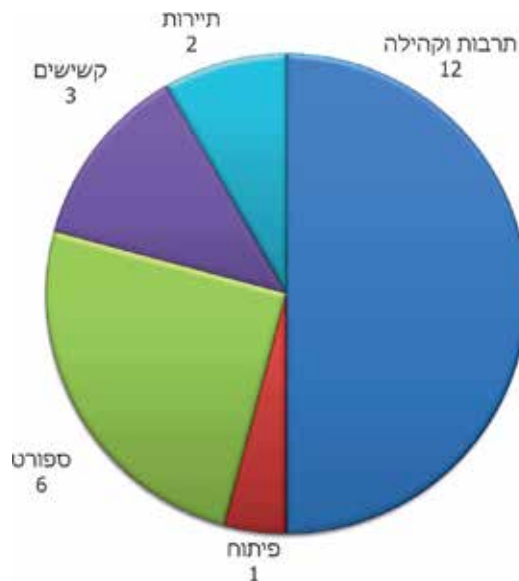
הגדרת המטרות בתקנונים

על פי רוב, העמותות העירוניות מספקות שירותים בתחומי רווחה, חינוך, תרבות וספורט.

על פי צו הקמת תאגידים, תאגיד יוקם למטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת הרשות המקומית (להלן - המועצה) ותפקידיה. גם בהתאם לנוהל האסדרה, "בתקנון יש לציין את המטרות העיקריות לשמן מוקמת ותפעל העמותה. העמותה רשאית לעסוק רק בפעילות שהיא בגדר סמכויותיה של הרשות המקומית...".

המטרות של כל עמותה עירונית נרשמו בתקנון ואושרו על ידי ועל ידי רשם העמותות. להלן התפלגות תחומי הפעילות העיקריים של העמותות העירוניות ברשויות המקומיות שנבדקו.

תרשים 6: מספר העמותות העירוניות לפי תחומי הפעילות ברשויות המקומיות שנבדקו



על פי נתוני הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

28 בשנת 1982 הקימה עמותה פרטית בית הורים עירוני לבני גיל הזהב על קרקע שהעירייה הקצתה לה. בשנת 2009 שינתה העמותה את תקנון ההתאגדות והפכה לעמותה עירונית שהעירייה מחזיקה ב-75% מהבעלות בה, באישור משרד הפנים ורשם העמותות.



אספקת שירותים החורגים מהמטרות שבתקנון

עמותה עירונית רשאית לעסוק רק בפעילות שבסמכויות הרשות המקומית ואינה רשאית לבצע פעולות שאינן במסגרת מטרותיה הרשומות אף אם הן חשובות ומסייעות לציבור.

בדיקת תחומי פעילותן של העמותות העירוניות לעומת המטרות שהוגדרו בתקנוניהן ברשויות המקומיות שנבדקו העלתה כי יש בהן שפעילותן חורגת מהמטרות שנקבעו בתקנונים. להלן הפרטים:

עיריית הרצלייה: עמותת בית הורים: המטרות שנקבעו בתקנון העמותה הן: "לעסוק בניהול בית הורים, הממוקם ברחוב אנה פרנק 7 בהרצליה, ואשר משמש כבית אבות לאוכלוסיית גיל הזהב, לרבות כל הפעולות הדרושות לשם תפעולו, ניהולו ואחזקתו של בית ההורים, קבלת דיירים, קביעת דמי הכניסה והתשלומים השוטפים, העסקת עובדים מקצועיים וכל מיני פעולות הדרושות לניהול, תפעול ואחזקת בית ההורים".

הבדיקה העלתה²⁹ כי מאחר שבית האבות מאוכלס חלקית בלבד, החליטה האסיפה הכללית באפריל 2016 כי העירייה תשכן בו, לתקופות קצובות, תושבים שיופנו אליו ממחלקת הרווחה לעיתות חירום ומצוקה.

מתן מחסה לתושבים המופנים ממחלקת הרווחה לתקופות קצובות אינו בין המטרות לשמה הוקמה העמותה. זאת ועוד, פעילות זו אף לא עוגנה בהסכם בין העירייה לעמותה.

מנתוני העירייה עולה כי בשנת 2018 שוכנו בבית הורים 7 משפחות או יחידים בתאריכים שונים, לתקופות של בין 2 ימים ל-16 ימים.

יוצא שהאסיפה הכללית החליטה לספק שירות שלא בהתאם למטרות העמותה מבלי לפעול לשינוי התקנון ומבלי לקבל את אישור רשם העמותות ושר הפנים. זאת ועוד, פעילות זאת נעשתה מבלי שעוגנה בהסכם התקשרות בכתב בין העירייה לעמותה.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה כי חודדו ההוראות בדבר הצורך לפעול בהתאם למטרותיה הרשומות של העמותה, וכי העמותה אינה משכנת עוד בבית הורים תושבים שאינם עונים על הגדרת האוכלוסייה המטופלת על ידי העמותה.

עיריית חיפה: עמותת מיל"ב: מטרות העמותה שאושרו בתקנון הן: הקמת מועדוני גמלאים ומועדוני תעסוקה והפעלתם בשכונות העיר; אספקת ארוחות חמות לקשישים נזקקים; פיתוח פעילויות חברתיות כגון פעילות גופנית, טיולים, אירועי חג; הפגת בדידות חברתית וניצול שעות הפנאי של הגמלאים.

29 ממצאים אלו הועלו לראשונה בדוח מבקר עיריית הרצלייה לשנת 2017.



הבדיקה העלתה כי העמותה עוסקת גם בקניית תווי קנייה מרשתות שיווק ומכירתם לקשישים. לפי דוח כספי של העמותה, מכירת תווי הקנייה הסתכמה בשנת 2017 בכ- 7.7 מיליון ש"ח, כ-35% מכלל פעילותה, ובשנת 2018 בכ- 8.3 מיליון ש"ח, כ-36% מכלל פעילותה. רווחי העמותה מקניית תווי קנייה ומכירתם הסתכמו בשנת 2017 בכ- 65,000 ש"ח, ובשנת 2018 בכ- 69,000 ש"ח.

עמותת מיל"ב ציינה בתשובתה כי רכישת תווי קנייה ומכירתם במחיר מוזל לגמלאים נועדה לעזור לציבור זה לרכוש מוצרים בעלויות מופחתות, מכיוון שאין לגמלאים מקור אחר לרכוש תווים אלו בהוזלה כזאת.

מומלץ כי עיריית חיפה תבחן הלימה בין מטרותיה של עמותת מיל"ב לפי התקנון לבין הפעילות של רכישת תווי קנייה ומכירתם לגמלאים, ותפעל במקרה הצורך להרחבת מטרותיה ולקבלת האישורים הנדרשים לכך ממשרד הפנים ומרשם העמותות.

המועצה האזורית הגליל התחתון:

1. העמותה לקידום הספורט בגליל התחתון: מטרת העמותה על פי התקנון היא הפעלת מערכות ופעילויות ספורט והקמת מוסדות ספורט ומתקני ספורט בגליל התחתון.

הבדיקה העלתה כי בניגוד לתקנון, העמותה מספקת כוח אדם למועצה. המועצה מעסיקה את עובדי מחלקת הספורט ועובדים בתחומי החינוך, הרווחה ביישוביה באמצעות העמותה, גובה דמי השתתפות מהמשתתפים בחוגי ספורט ומעבירה לעמותה את מלוא עלות משכורות העובדים המועסקים באמצעותה, והעמותה משלמת את שכרם. לפי נתוני המועצה, בשנים 2017 ו-2018 ניגבו דמי השתתפות בגין חוגים בסך 1.27 ו-1.14 מיליון ש"ח בהתאמה, והיא שילמה לעמותה באותן שנים סכום של כ-1.6 מיליון ש"ח עבור העסקת 71 עובדי עמותה במשרות חלקיות.

2. העמותה למען הגליל התחתון: מטרותיה העיקריות לפי התקנון הן לפעול לתועלת הציבור ולהקים, לפתח ולהחזיק מוסדות חינוך, גני ילדים, מוסדות תרבות למיניהם ומתקני ספורט בגליל התחתון.

הבדיקה העלתה כי גם במקרה זה העמותה משמשת כספקית כוח אדם למועצה. המועצה העסיקה בשנת 2018 באמצעות העמותה 438 עובדים בתפקידים שונים במשרות חלקיות וזמניות, ובהם: עובדים בשיפוצי קיץ במוסדות החינוך, סייעות בצהרונים, סייעות מחליפות בגני ילדים, סייעות צמודות לתלמידים



נכים והפעלת חוגים וקייטנות. המועצה משלמת את שכרם של כל העובדים באמצעות העמותה. בשנת 2017 שילמה המועצה לעמותה עבור העסקת עובדיה סכום של כ-2.92 מיליון ש"ח ובשנת 2018 כ-2.58 מיליון ש"ח. מעיון בדוחות הכספיים של העמותה לשנים 2017 ו-2018 עולה כי פעילות העמותה למעשה מצומצמת מאוד: בשנת 2017 היא גייסה תרומות בסך של כ-198,000 ש"ח ובשנת 2018 סך של כ-88,000 ש"ח למימון פעילויות בתחום הרווחה, החינוך, התרבות והדת.

יוצא כי בפועל שתי העמותות הן "צינור" להעסקת כוח אדם לפעילויות שונות שבאחריות המועצה.

המועצה האזורית הגליל התחתון ציינה בתשובתה כי התחייבה בפני משרד הפנים להסדיר את פעילות העמותות בהתאם לנוהל האסדרה של משרד הפנים עד מאי 2020.

המועצה האזורית מטה אשר: עמותת אשרן: מטרותיה העיקריות לפי התקנון הן אספקת שירותי תרבות, ספורט ופנאי לרווחת תושבי המועצה.

הבדיקה העלתה כי העמותה משמשת כספקית כוח אדם למועצה. המועצה העסיקה באמצעותה בשנת 2018 כ-500 עובדים במשרות חלקיות וזמניות. כ-75% מהם שימשו למטרות שאינן בתקנון, כמודגם להלן: מורים וסייעות בבתי ספר, מלווים בהסעות, משרתים בקודש (רבנים ובלניות), משגיחי כשרות, עובדים בוועדה המקומיות לתכנון ולבנייה, עובדי מוקד המועצה. כ-25% הועסקו בתחומי הדרכה בחוגי מוזיקה, שומרים ביישובים, סיירים באזורים חקלאיים ווטרינרים - הכלולים במטרות העמותה. הוצאות השכר ששולמו באמצעות העמותה הסתכמו בשנים 2017 ו-2018 בכ-50 מיליון ש"ח בכל שנה. למעשה, העמותה לא קיימה בעצמה פעילות כנדרש בתקנון למעט פעילות מינורית שמומנה מתרומות, שלפי הדוח הכספי לשנת 2017 הסתכמו בכ-160,000 ש"ח בלבד והועברו בגין פעילויות בתחום בריאות השן, אבחון ומניעת סרטן השד, הסכם חסות כדורעף ובפרויקט נשים מבשלות.

דוח מבקר המדינה לשנת 2005 העיר לרשויות המקומיות ובהן למועצה האזורית מטה אשר כי "כספים שהן מעבירות לעמותות צריכים לשמש לפעילות העמותות בהתאם למטרותיהן ולא לממן באמצעות עמותות העסקת עובדים של הרשות המקומית".

גם בדוח ביקורת של משרד הפנים ממרץ 2017 על עמותת אשרן, צוין כי העיסוק העיקרי שלה הוא מתן שירותי כוח אדם למועצה האזורית.



הבדיקה העלתה כי על אף שחלפו כ-15 שנים ממועד פרסום דוח מבקר המדינה לשנת 2005 ושנתיים ממועד דוח הביקורת של משרד הפנים, המועצה האזורית מטה אשר לא פעלה לתיקון הליקוי האמור.

מצב הדברים הוא שעיקר פעילות העמותות הללו הוא העסקת כוח אדם במימון המועצה לפעילות של המועצה. על המועצות האזוריות הגליל התחתון ומטה אשר לבחון את המנגנון הנכון לביצוע הפעילויות ולהתאים את מטרות העמותות בתקנוניהן לצרכים השונים ולשנות את המטרות בתקנוניהן בהתאם, בכפוף לאישור משרד הפנים ורשם העמותות.

המועצה האזורית מטה אשר ציינה בתשובתה כי תבחן את תקנון העמותה על מנת להתאימו לפעולות העמותה.

פעילויות העמותות שמהן נהנים תושבים שמחוץ לרשות המקומית

במטרות שבתקנונים של חלק מהעמותות העירוניות שנבדקו צוין כי עליהן לבצע את פעילותן בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות שייסדו אותן, למען תושביהן ולרווחתם, בכפוף לסמכויות ולתפקידים של רשויות אלה.

הבדיקה העלתה כי העמותות מפעילות חוגים בתחומי הספורט, המוזיקה ועוד עבור תושבי הרשויות הללו וגובות מהמשתתפים דמי השתתפות. העמותות מאפשרות לתושבים מיישובים שאינם בתחום השיפוט של הרשות המקומית המייסדת להצטרף לחוגים שהן מפעילות, והן גובות מהם תעריף זהה לתעריף שמשלמים תושבי הרשויות שבעבורם הוקמה העמותה. להלן הפרטים:

מעלות-תרשיחא: העמותה העירונית לספורט הישגי: בתקנון העמותה צוין כי בין מטרותיה פיתוח, קידום ויזמות במעלות-תרשיחא בתחומי החינוך הגופני והספורט ההישגי.

העמותה מפעילה חוגים בתחום הספורט וגובה דמי השתתפות. החוגים פתוחים גם לילדים מרשויות מקומיות סמוכות תמורת דמי השתתפות זהים לאלה שמשלמים ילדים הגרים בתחומי מעלות-תרשיחא. מנתונים שהמציאה העמותה לביקורת עולה כי בחוגי הטניס והכדורגל שהפעילה בשנים 2018 - 2019, 47 מתוך 92 המשתתפים היו ילדים שאינם תושבי העיר.

המועצה האזורית הגליל העליון:

1. עמותת המרכז לתרבות וקהילה בגליל העליון: מטרת העמותה לפי התקנון הן לפתח, לקדם ולנהל מגוון פעילויות במחול, במוזיקה, בחינוך בלתי פורמלי, בחינוך לגיל הרך ובתרבות לתושבי הגליל העליון. בתקנון מוגדר הגליל העליון כאזור אצבע הגליל העליון המזרחי שנמצא בתחום המוניציפלי של המועצה האזורית הגליל העליון.

תמונה 1: אולם המופעים של המרכז לתרבות וקהילה



תמונה 2: המבנה המשמש לפעילויות המרכז לתרבות וקהילה

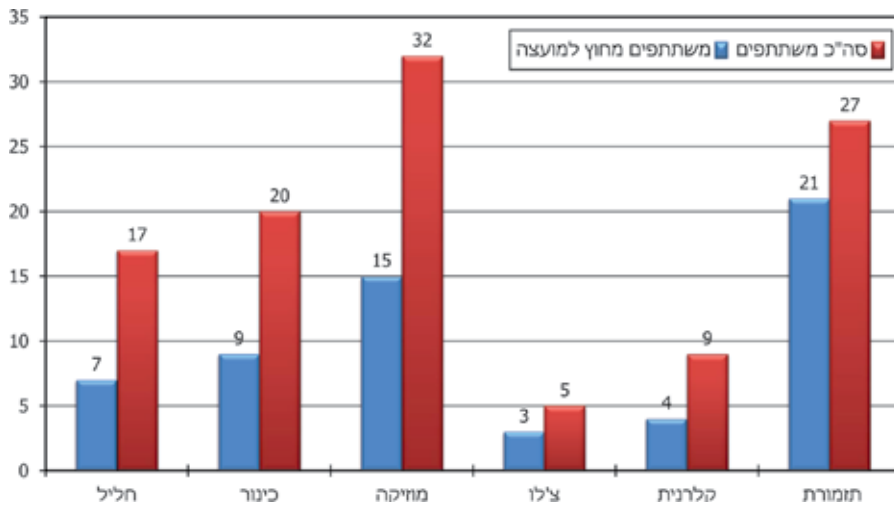


צילום: דוברות המועצה האזורית הגליל העליון.

באתר המרשתת של העמותה כתוב כי היא נותנת מענה ספורטיבי לתושבי כל המרחב הגלילי המונה עשר רשויות מקומיות: קריית שמונה, מטולה, ארבעת היישובים הדרוזיים בצפון הגולן, יסוד המעלה, ראש פינה, חצור הגלילית ומועצה אזורית מבואות החרמון.

הבדיקה העלתה כי העמותה מפעילה חוגים רבים לתושבי המועצה האזורית הגליל העליון הפתוחים גם למי שאינם תושבי המועצה. דמי ההשתתפות בחוגים זהה לכל המשתתפים. מהבדיקה עולה כי 150 מתוך 428 המשתתפים בחוגים³⁰ בשנת תשע"ט 2018 - 2019 (כ-35%) התגוררו מחוץ ליישובי המועצה, ובחלק מהחוגים מספר המשתתפים מחוץ למועצה היה גדול ממספר המשתתפים מתחום המועצה. להלן דוגמאות:

תרשים 7: מספר המשתתפים מחוץ למועצה האזורית לעומת סך כל המשתתפים



על פי נתוני עמותת המרכז לתרבות וקהילה בגליל העליון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

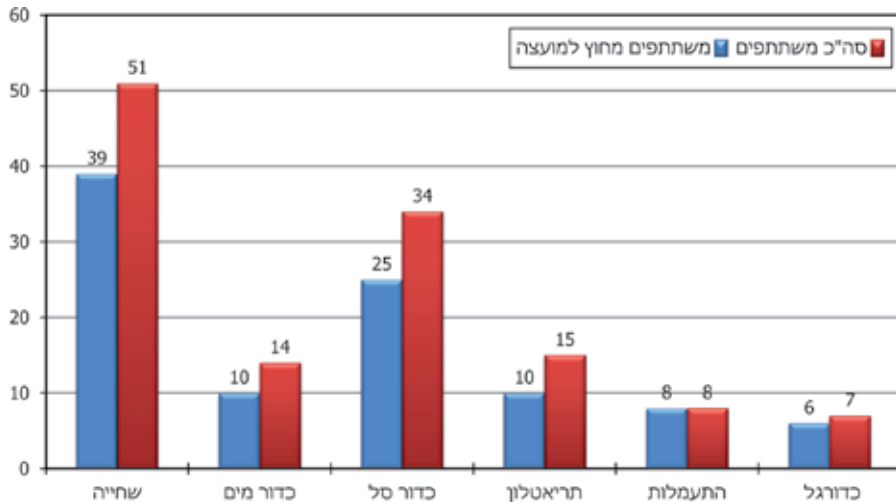
2. העמותה לקידום הספורט ותרבות הפנאי בגליל העליון: לפי תקנון העמותה, בין מטרותיה לפתח ולקדם מגוון של פעילויות ספורט ומתן שירותי ספורט ותרבות פנאי לתושבי הגליל העליון. בפרק א' בתקנון מוגדר "הגליל העליון" כך: "אזור אצבע הגליל העליון המצוי בתחומה המוניציפאלי של הרשות המקומית מועצה אזורית הגליל העליון". מנתונים שנתקבלו מהעמותה עולה כי היא מפעילה חוגים³¹ רבים לתושבי המועצה ומאפשרת גם לתושבים שאינם מתגוררים בה

30 החוגים: חליל, כינור, מוזיקה, צ'לו, קלרנית, תזמורת.

31 החוגים: שחייה, כדור מים, כדורסל, טריאתלון נוער, התעמלות, כדורגל.

להשתתף בהם. דמי ההשתתפות בחוגים זהה לכל המשתתפים. לפי נתוני העמותה, 298 מתוך 830 המשתתפים (כ-36%) בחוגים שהפעילה בשנים 2018 ו-2019, לא היו תושבי המועצה. להלן דוגמאות:

תרשים 8: מספר המשתתפים מחוץ למועצה האזורית לעומת סך כל המשתתפים



על פי נתוני העמותה לקידום הספורט ותרבות הפנאי בגליל העליון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

רשם העמותות התייחס לסוגיה של השתתפות תלמידים מחוץ למועצה בחוגים שמארגנת העמותה בדוח ביקורת מאוגוסט 2016, ובו ציין כי העמותה משרתת גם תושבי מועצות שכנות, ושלדעתו פעילות זו אינה בין מטרותיה המוגבלות לפעילות לרווחת תושבי המועצה בלבד. בהמלצותינו ציין כי העמותה נדרשת לשנות את מטרותיה הרשומות או לשנות את אופן פעולתה.

יש לראות בחיוב שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות ומתן אפשרות לילדי חוץ להשתתף בחוג מקומי. יכול ששיתוף כזה אף הכרחי כדי לאפשר לחוגים להתקיים. שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות יוצר איגום משאבים, מגדיל את מגוון החוגים לילדים באזור ותורם להרחבת הקשרים החברתיים שלהם. עם זאת, על עיריית מעלות-תרשיחא והמועצה האזורית הגליל העליון לבחון הצורך בתיקון תקנוני העמותות העירוניות בהתאם ולהסדיר עניין זה.



העברת מידע לציבור על פעילויות העמותות

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, מעגן בחקיקה את זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות כהגדרתן בחוק. על פי חוק זה, על כל רשות מקומית להעמיד לרשות הציבור פרטים לגבי התאגידים העירוניים הפועלים בה.

בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות נקבע כי רשות מקומית תקים אתר נגיש לציבור במרשתת ותפעילו ללא תשלום. אתר מתקדם של רשות מקומית מבטא: התייחסות אל האזרח כלקוח; מתן שירות יעיל; שקיפות; זמינות ומתן מידע; חדשנות והיענות ומקצוענות³².

תושב המשתמש באתר אינו מוגבל לשעות הקבלה של הרשות הציבורית ויכול לקבל את המידע והשירותים בכל שעות היממה, בהנחה שהמידע באתר מקיף, זמין ועדכני.

1. אתרי המרשתת העירוניים

בדיקת אתרי הרשויות המקומיות שנבדקו העלתה כי בחלק מהם לא נרשמו פרטים על העמותות העירוניות שבתחומן, כלהלן:

לוח 4: פרטים חסרים על עמותות באתרי הרשויות המקומיות שנבדקו

הרשות המקומית	העמותה העירונית שלא אוזכרה
גבעתיים	עלגבע, גבעולים
הגליל התחתון	קידום הספורט, למען הגליל התחתון
מטה אשר	אשרן, קידום הספורט

ראוי שהרשויות המקומיות גבעתיים, הגליל התחתון ומטה אשר יפרסמו באתר שלהן את פרטי כל העמותות העירוניות ואת עיקרי השירותים שהן מספקות.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה כי תפעל ללא דיחוי לעדכן את האתר העירוני, שיכלול את פרטי העמותות ודרכי ההתקשרות עימן.

המועצה האזורית מטה אשר ציינה בתשובתה כי בעקבות הערות הביקורת היא הוסיפה פרטים בנוגע לעמותות ולתאגידים העירוניים באתר המועצה.

32 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2016), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט ברשויות המקומיות", עמ' 235.

2. אתר המרשתת של העמותות העירוניות

חיפוש במרשתת העלה כי כל העמותות העירוניות המספקות שירותי פנאי שנבדקו הקימו אתר ובו מידע על הפעילויות שהן מציעות ועל אופן ההרשמה להן. מרבית האתרים מאפשרים הרשמה מקוונת לפעילויות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילות העמותות העירוניות: העמותה לקידום הספורט בגבעתיים, עמותת קהילתיים - תרבות, פנאי וקהילה בגבעתיים (להלן - עמותת קהילתיים), העמותה לקידום הספורט ותרבות הפנאי בגליל העליון, עמותת המרכז לתרבות וקהילה בגליל העליון, עמותת בני הרצלייה, העמותה העירונית מעלות תרשיחא לספורט הישגי, העמותה לחינוך בלתי פורמלי בנתניה, עמותת היכל התרבות העירוני בנתניה - כל אלה מאפשרות הרשמה מקוונת לפעילויותיהן.

עמותות הספורט, התרבות והקהילה ברשויות המקומיות שנבדקו

רשויות מקומיות הן גורם מרכזי במתן שירותי פנאי וחינוך בלתי פורמלי. רשויות חזקות יכולות להקצות משאבים גדולים יותר לפיתוח חיי קהילה עשירים, לעומת רשויות חלשות המתקשות להפנות משאבים למטרות אלה. קיימת שונות בין המחויבות הרעיונית והתמיכה הכספית של ראשי רשויות מקומיות בתחום. שונות זו מגדילה או מצמצמת את ההזדמנויות של התושבים ובכללם ילדים ובני נוער להיחשף לפעילות פנאי מגוונת. למשאביה של הרשות המקומית יש קשר למידת השקעתה בחינוך בלתי פורמלי ולהיקף החוגים והפעילויות שהיא תציע לתושביה.

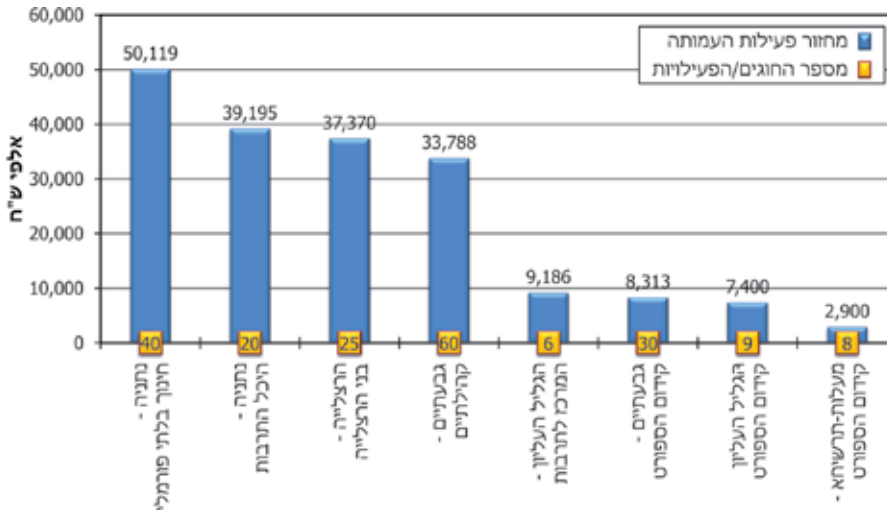
העמותות שלהלן מקיימות חוגים ופעילויות בתחומי התרבות, הפנאי והחברה (להלן - עמותות ספורט, תרבות ופנאי): העמותה לקידום הספורט בגבעתיים, עמותת קהילתיים בגבעתיים, העמותה לקידום הספורט ותרבות הפנאי בגליל העליון, עמותת המרכז לתרבות וקהילה בגליל העליון, עמותת בני הרצלייה, העמותה העירונית מעלות תרשיחא לספורט הישגי, העמותה לחינוך בלתי פורמלי בנתניה ועמותת היכל התרבות העירוני בנתניה.

אחת המטרות של העברת פעילויות לעמותה היא הקלת העומס הכספי מעל הרשות המקומית על ידי גיוס כספים ממקורות נוספים. אולם בפועל, פעמים רבות העמותות מפתחות תלות כלכלית ברשויות. (ראו להלן בפרק "בחירת כדאיות כלכלית בפעילות עמותה עירונית").



להלן נתונים על מחזור הפעילות של עמותות ספורט, תרבות ופנאי שהרשויות המקומיות השתתפו במחזור הפעילות שלהן בשנת 2018 (באלפי ש"ח) ומספר החוגים או הפעילויות שמספקות העמותות.

תרשים 9: מחזור הפעילות ומספר החוגים העיקריים בכל אחת מעמותות הספורט, התרבות והפנאי לשנת 2018



על פי נתוני העמותות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 9 נראית השונויות במבחר של החוגים שמציעות העמותות לתושבי הרשויות המקומיות, כך שברשויות המקומיות בצפון הארץ המבחר מצומצם לעומת המבחר המוצע ברשויות המקומיות במרכז הארץ.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות מעלות-תרשיחא והגליל העליון לבחון במסגרת האמצעים העומדים לרשותן את האפשרות להרחיב את מגוון החוגים שהן מציעות לתושביהן במסגרת פעילות העמותות העירוניות שלהן.

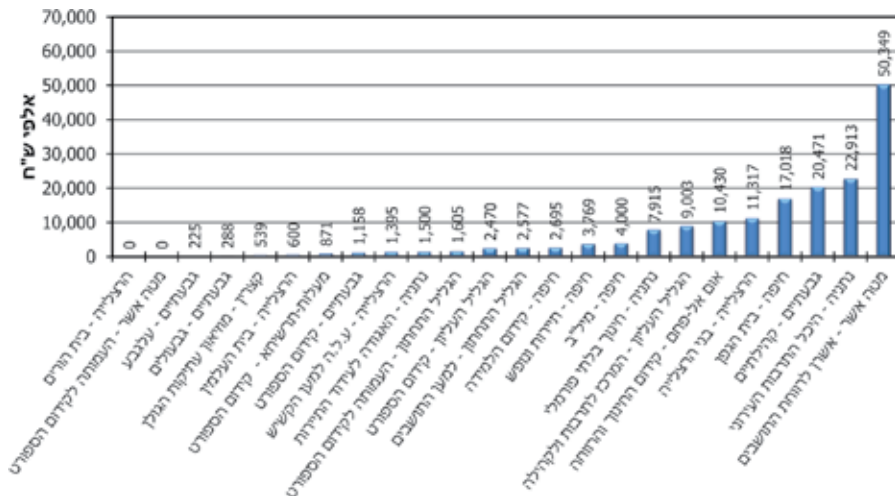
ההתקשרות בין הרשות המקומית לבין העמותה העירונית

הרשויות המקומיות מתקצבות את העמותות העירוניות במאות אלפי שקלים מדי שנה.

כללי מינהל תקין מחייבים כי התקשרות של הרשות המקומית עם גופים אחרים שהם ישויות משפטיות עצמאיות תוסדר בהסכם כתוב שיקבל את כל האישורים הנדרשים בדין ויפרט את השירותים שכל צד מתחייב לתת ואת התשלום בעדם, וכן יעגן את השימוש של העמותות בנכסי הרשויות המקומיות לרבות קביעת דמי שכירות, הסדרי תשלום הוצאות התחזוקה של הנכסים, האחריות והביטוח וכיוצא בזה³³.

להלן נתונים על ההשתתפות הכספית של הרשויות המקומיות במחזור הפעילות של העמותות העירוניות ברשויות המקומיות שנבדקו לשנת 2018:

תרשים 10: סכום ההשתתפות של הרשויות המקומיות שנבדקו במחזור הפעילות של העמותות, באלפי ש"ח



על פי הדוחות הכספיים של העמותות לשנת 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כפי שעולה מהנתונים, יש רשויות מקומיות שמתקצבות בשיעורים לא מבוטלים את פעילויות העמותות העירוניות.

33 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2005), "פעולות הרשויות המקומיות באמצעות עמותות", עמ' 168.



הסכמי התקשרות בין הרשויות המקומיות לעמותות העירוניות למתן שירותים וזכות שימוש בנכסים עירוניים

פעילויות רבות של העמותות העירוניות מתבצעות בנכסים השייכים לרשויות המקומיות. לעיתים זכות השימוש בנכס היא בלעדית והנכס עובר לחזקת העמותה, ולעיתים השימוש בנכסים הוא לפי שעות.

הבדיקה העלתה כי במועד הביקורת הרשויות המקומיות אום אל-פחם, מעלות-תרשיחא, הגליל העליון וקצרין לא חתמו עם העמותות העירוניות שלהן על הסכם התקשרות בכל הנוגע למתן השירותים שהעמותות מספקות לתושבי הרשויות המקומיות ולשימוש שעושות העמותות בנכסים של הרשויות. עיריית גבעתיים חתמה על הסכם התקשרות למתן שירותים והקצאת נכסים רק עם עמותה אחת מתוך ארבע שנבדקו, עיריית הרצלייה חתמה על הסכם רק עם עמותה אחת מתוך ארבע שנבדקו, ועיריית חיפה חתמה על הסכם עם עמותה אחת מתוך שלוש שנבדקו. להלן דוגמאות:

עיריית הרצלייה:

1. עמותת בני הרצלייה: העמותה פועלת לקידום הספורט על ענפיו השונים בתחום העירייה. הפעילות מתבצעת במבנים ומרכזים קהילתיים עירוניים, באולמות ספורט ובמגרשי ספורט של בתי ספר עירוניים. לעירייה אין הסכם התקשרות עם העמותה, לא בעניין הפעילות ולא לעניין הקצאת הנכסים. כפי שעולה ממסמכי העירייה, משנת 2015 מתקיימים דיונים בין הצדדים לניסוח הסכם התקשרות בעניין המתקנים העירוניים העיקריים שהוקצו לעמותה. עד מועד הביקורת, זה למעלה מארבע שנים, טרם גובשה טיוטת הסכם בין הצדדים.

2. עמותת בית עלמין הרצלייה: עמותה עירונית שמטרתה לתכנן, להקים, לפעול ולנהל בית עלמין בהרצלייה לקבורה יהודית ולקבורה אזרחית. העמותה מעניקה למשפחות אבלות בימי השבעה גם סיוע ראשוני בסיסי וציוד נלווה הכרחי. העמותה מקבלת מעיריית הרצלייה תקציב ייעודי לצורך כך. בין הצדדים לא נחתם הסכם התקשרות המסדיר את פעילות העמותה על כל היבטיה.

עיריית הרצלייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העירייה ועמותת בית העלמין פעלו בהתאם להוראות המשרד לשירותי דת תוך שהעירייה התירה לעמותה, בכתב, להמשיך לנהל ולהפעיל את בית העלמין, ובכלל זה לבצע קבורה ולפתח את בית העלמין ככל שיש צורך בכך, לתקופה של 24 שנים ו-11 חדשים, החל מאוגוסט 2018.

עיריית גבעתיים:

הבדיקה העלתה כי עד אמצע שנת 2019, מועד ביצוע הביקורת בעירייה, לא היו הסכמי התקשרות בכתב עם שלוש מתוך ארבע העמותות העירוניות שנבדקו בכל הנוגע לפעילותן ולעניין השימוש בנכסים שהעירייה הקצתה להן.

1. עמותת עלגבע: העמותה מנהלת מע"ש, הוסטל ומועדון לבעלי צרכים מיוחדים בעיר בשלושה נכסים עירוניים. העמותה הינה עמותה עירונית מיולי 2018. בספטמבר 2019 הוכנה הצעה להסכם מסגרת לפעילות ולשימוש בנכסים אלו, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם נחתמו ההסכמים.

2. עמותת קהילתיים: עמותת תרבות, פנאי וחינוך משלים המנהלת בעיר מגוון רחב של פעילויות בתחומים אלו. הפעילות מתבצעת ב-23 נכסים עירוניים³⁴. הבדיקה העלתה כי אף שהעמותה היא עירונית משנת 2015, עד מועד סיום הביקורת טרם נחתם חוזה התקשרות בין הצדדים.

3. עמותת גבעולים: עמותה שמטרתה פעילויות לאוכלוסיית העולים החדשים בכל הגילים. הבדיקה העלתה כי אף שהעמותה היא עירונית משנת 2015, עד מועד סיום הביקורת טרם נחתם חוזה התקשרות בין הצדדים.

עיריית מעלות-תרשיחא: עמותת מעלות תרשיחא לספורט הישגי: העירייה חתמה עם העמותה על הסכם למתן זכות שימוש ללא תמורה לצורך קיום פעילותה בשלושה מתקני ספורט עירוניים כלהלן: אולם ספורט בבית הספר נתיב מאיר במעלות; מגרש כדורגל במעלות ומגרש כדורגל בתרשיחא. ההסכם לתקופה של עשר שנים עם אפשרות להארכה לשנה נוספת מדי שנה. בהסכם לא צוין מועד החתימה ומועד תחולת ההסכם ולכן לא ברור מועד פקיעתו.

הבדיקה העלתה כי חלק ממתקני הספורט שהעירייה העמידה לרשות העמותה אינם רשומים בהסכם, לדוגמה אולם ספורט עירוני שבו נמצאים משרדי העמותה וכן חמישה אולמות ספורט אחרים. עוד העלתה הבדיקה כי העירייה לא חתמה עם העמותה על הסכם המפרט את הפעילויות שתבצע העמותה עבור העירייה והשימוש שתעשה בתקציבים המועברים אליה מדי שנה, וכן את מהות היחסים ביניהן.

המועצה האזורית הגליל העליון:

1. העמותה לקידום הספורט בגליל העליון: המועצה לא חתמה עם העמותה על הסכם שיסדיר את השימוש שתעשה בתקציבים שמועברים אליה מדי שנה ואת סוגי השירותים שעליה לקיים במבנים.

34 11 מקלטים עירוניים, 8 מרכזים קהילתיים, 1 אולם תיאטרון, 1 מרכז קונסרבטוריון, 2 ספריות עירוניות.



2. עמותת המרכז לתרבות ולקהילה בגליל העליון: המועצה העמידה לרשות העמותה בניין ללימוד מקצועות מוזיקה למיניהם המכונה "מרכז קלור" בכפר בלום, בלא שחתמה עם העמותה על הסכם שיסדיר את החובות והזכויות של הצדדים, לרבות: תשלום דמי שכירות בגין השימוש באולם; הוצאות תחזוקה ואופן השימוש בתקציבים שמועברים מהמועצה מדי שנה; סוגי השירותים שעל העמותה לקיים במבנים ומהות היחסים ביניהן.

המועצה המקומית קצרין: עמותת מוזיאון הגולן: העמותה מנהלת את פארק קצרין העתיקה וכן את מוזיאון עתיקות הגולן בקצרין. הבדיקה העלתה כי המועצה לא חתמה עם העמותה על הסכם שיסדיר את חובות וזכויות הצדדים, וכן את השימוש שהעמותה תעשה בתקציבים שמעבירה לה המועצה מדי שנה, את סוגי השירותים שעליה לקיים במבנים (למעט הסכם לקיום פסטיבלים ואירועים שנתיים מסוימים עבור המועצה) ואת מהות היחסים ביניהן. בפועל העמותה משלמת את הוצאות התחזוקה של המבנים ומשלמת למועצה דמי שכירות.

עיריית חיפה: עמותת בית הגפן, העמותה לתיירות ונופש חיפה, ועמותת המרכז לקידום למידה: העירייה חתמה עם העמותות הסכמים להעמדת נכסים לרשותן, אולם לא חתמה עימן על הסכמים בנוגע לפעילויות ולשירותים שהן יספקו, בנוגע לייעוד ההקצבות השנתיות שמעבירה להן העירייה מדי שנה ובדבר מהות היחסים בינה לבין העמותות.

על הרשויות המקומיות אום אל-פחם, גבעתיים, הרצלייה, חיפה, מעלות-תרשיחא, הגליל העליון וקצרין לחתום עם העמותות העירוניות על הסכמים כתובים שיעגנו את החובות והזכויות של שני הצדדים, יפרטו את הפעילויות והשירותים שהעמותות נדרשות לספק לתושבים ויסדירו את השימוש של העמותות בכל הנכסים העירוניים שהוקצו להן לביצוע פעילויותיהן, לרבות סוגיות הוצאות תחזוקת הנכסים והביטוח שלהם.

הרשויות המקומיות אום אל-פחם, מעלות-תרשיחא, קצרין והגליל העליון מסרו בתשובותיהן מינואר ומפברואר 2020 כי הן פועלות להסדרת הסכמים כתובים שיעגנו את החובות והזכויות של שני הצדדים, יפרטו את הפעילויות והשירותים שהעמותות נדרשות לספק ויסדירו את השימוש של העמותות בנכסים שהוקצו להן לביצוע פעילויותיהן.

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה כי הסדירה את ההסכמים עם שתיים מהעמותות, וההסכם עם עמותה שלישית בשלבי ניסוח סופיים.

עיריית הרצלייה ועיריית חיפה מסרו בתשובותיהן כי הגדרת הפעילויות והשירותים שעל העמותות העירוניות לספק לעירייה ולתושבי העיר מפורטים באריכות בתקנוני העמותות.

עיריית הרצלייה ציינה כי בכוונתה לעגן בהסכמים בכתב את זכויות השימוש של העמותות העירוניות בנכסים העירוניים לרבות סוגיית חלוקת ההוצאות בין העירייה לעמותות, שאלת תחזוקת הנכסים והיבטי אחריות וביטוח.

בתשובתן המשותפת מפברואר 2020 של עיריית חיפה, עמותת בית הגפן, העמותה לתיירות ונופש חיפה ועמותת המרכז לקידום למידה, נמסר כי בתקנונים של העמותות שאושרו על ידי עיריית חיפה ומשרד הפנים צוינו המטרות ותחומי העיסוק של העמותות. עוד מסרה העירייה כי הסכמי בר רשות שנחתמו בין העמותות ובין העירייה מאפשרים לעמותות להשתמש בנכסים עירוניים ולכן לא מצאו לנכון לחתום על הסכם נוסף.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין בתקנוני העמותות ליתר חתימתו של הסכם בכתב שיעגן באופן ברור את כל חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים, ויש לקבל את כל האישורים הנדרשים כדין להסכם. מן הראוי שעיריית חיפה תחתום עם העמותות על הסכמים שבהם יעוגנו הפעילויות והשירותים שהן מספקות, ייעוד כספי ההקצבות שהעירייה מעבירה לעמותות מדי שנה, ותוגדר מהות היחסים בינה לבין העמותות.

הבדיקה העלתה כי עיריית נתניה חתמה עם כל העמותות העירוניות הסכמי התקשרות לפעילות ולשימוש בנכסיה לשלוש שנים, והאריכה אותם בתום התקופות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה עיריית נתניה להסדרת התקשרויותיה עם העמותות העירוניות שלה כחלק מתיקון הליקויים שהועלו בעיריית נתניה בעניין דוח מבקר המדינה לשנת 2005.

ראוי שמשרד הפנים יבחן הכנת הסכם מסגרת לדוגמה להתקשרות בין רשויות מקומיות לעמותות עירוניות שיסדיר את יחסי הגומלין ביניהן לרבות את עניין השימוש שעושות העמותות בנכסים העירוניים ואת סוג הפעילויות והשירותים והיקפיהם שהעמותות יספקו לתושבים, וימליץ לרשויות המקומיות לאמץ הסכם זה בשינויים המתחייבים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "הרשויות המקומיות מתקשרות עם ספקים, קבלנים ונותני שירותים באופן שוטף במגוון נושאים, והדבר מצוי במסגרת סמכותה ואחריותה של הרשות המקומית. אין מקום שמשרד הפנים יקבע הסכם לדוגמה



לרשויות המקומיות במגוון נושאי פעילותה, ובהתאם גם אין מקום לעשות זאת דווקא כשמדובר בעמותה עירונית. הרשות המקומית אחראית על עריכת הסכם התקשרות עם התאגידים באחזקתה ועליה מוטל לאפיין את מאפייני השירות המתבקש על פי החוק והנחיות משרד הפנים. השונות הרבה בין השירותים הנדרשים ותחומי העיסוק המגוונים של העמותות העירוניות מקשה אף היא על היכולת לכונן הסכם מסגרת לדוגמא".

על אף השונות בין השירותים שמספקות העמותות לרשויות המקומיות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון נחיצות הכנת הסכם כללי לדוגמה, שיהווה בסיס להסכמי התקשרות בין רשויות מקומיות לעמותות עירוניות, כדי להבטיח שכל העניינים הדרושים הסדרה ביחסים בין הצדדים ייכללו בהסכמים אלה.

הטבות בשווה כסף לעמותות עירוניות

הטבות בשווה כסף שהרשות המקומית נותנת לעמותה עירונית מעבר לתקציב השוטף כגון מתן זכות שימוש במקרקעין, אספקת שירותי משרד והנהלת חשבונות, כיסוי הוצאות מים וארנונה והקצאת כוח אדם מטעם הרשות ובמימונה, הן בגדר ויתור על גביית הכנסה, ויש לתת לכך ביטוי בדוחות הכספיים³⁵.

1. הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות גבעתיים, הרצלייה, חיפה, מעלות-תרשיחא והמועצה האזורית הגליל העליון הקצו או נתנו זכות שימוש בנכסיהן לעמותות עירוניות אך לא תמחרו את שווי השימוש בנכסים ולא נתנו לכך ביטוי בדוחות הכספיים שלהן.

על הרשויות המקומיות גבעתיים, הרצלייה, חיפה, מעלות-תרשיחא והמועצה האזורית הגליל העליון לתת ביטוי לשווי הכספי של השימוש בנכסים, בדוחות הכספיים של הרשות המקומית ושל העמותות.

עיריות הרצלייה ומעלות-תרשיחא והמועצה האזורית הגליל העליון מסרו בתשובותיהן כי נושא מתן ביטוי לשווי הטבות בדוחות הכספיים ייבחן על ידי רואי החשבון של הרשויות ושל העמותות ויושלם בתקופה הקרובה.

35 משרד הפנים, הנחיות מקצועיות לרואה החשבון - ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות (דצמבר 2017), עמ' 12-סעיף 6.



2. הבדיקה העלתה כי המועצות האזוריות הגליל התחתון ומטה אשר מספקות לעמותות העירוניות שירותי הנהלת חשבונות וטיפול בשכר של עובדיהן, כולל שירותים משרדיים ללא תמורה כלשהי. הרשויות המקומיות לא נתנו לכך ביטוי בדוח תמיכות והשתתפויות המהווה חלק בלתי נפרד מהדוח הכספי של הרשות. להלן הפרטים:

המועצה האזורית מטה אשר: המועצה מספקת לעמותת אשרן שירותי הנהלת חשבונות ושכר ושירותי משרד ללא תמורה. לפי הדוחות הכספיים של העמותה, הוצאות אלה הסתכמו בשנים 2017 ו-2018 בכ- 190,000 ש"ח ובכ- 95,000 ש"ח לשנה (בהתאמה). נמצא כי המועצה לא נתנה לכך ביטוי בדוח תמיכות והשתתפויות המהווה חלק בלתי נפרד מהדוח הכספי של הרשות.

המועצה האזורית הגליל התחתון: בביאורים בדוח הכספי של העמותה לקידום הספורט בגליל התחתון צוין כי המועצה סיפקה לעמותה שירותים ללא תשלום בסכום כולל של כ-1.15 מיליון ש"ח בשנים 2016 עד 2018³⁶. נמצא כי המועצה לא ביטאה זאת בשנים האמורות בדוח תמיכות והשתתפויות המהווה חלק בלתי נפרד מהדוח הכספי של הרשות.

על המועצות האזוריות מטה אשר והגליל התחתון להציג נתונים על השירותים שהן מספקות לעמותות שלהן בדוח תמיכות והשתתפויות המהווה חלק בלתי נפרד מהדוח הכספי של הרשות, כדי לשקף את מלוא ההקצבה שניתנה לכל אחת מהעמותות.

36 כמפורט להלן: כ-305,000 ש"ח בשנת 2016, כ-402,000 ש"ח בשנת 2017 וכ-442,000 ש"ח בשנת 2018, מזה כ-221,000 ש"ח להוצאות שיפוט וביטוח ספורטאים, כ-800,000 ש"ח להסעות וכ-127,000 ש"ח להוצאות אחרות.

ארנונה על נכסים שבחזקת עמותות עירוניות

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ב-1992 ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, שהותקנו מכוחו, נקבע כי בכל שנת כספים תטיל רשות מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה (שאינם אדמת בניין³⁷), וחובת התשלום תוטל על המחזיק בנכס³⁸. רשות מקומית אינה רשאית לתת פטור או הנחה מארנונה אלא על פי חוק.

בפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 פורטו סוגי נכסים הפטורים מארנונה באופן מלא או חלקי³⁹ בהתקיים התנאים המפורטים בה. עוד נקבעו בה תנאים לזכאות לפטור מארנונה לנכסים שמשמש בהם "מוסד מתנדב לשירות הציבור". עד שנת 2018⁴⁰ הפטור הותנה באישור שר הפנים.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות אום אל-פחם, גבעתיים, הגליל העליון ומעלות-תרשיחא לא הטילו ארנונה על נכסים שמסרו לשימושן הבלעדי של עמותות עירוניות שאינן פטורות מארנונה או שהעמותות שכרו מבעלים פרטיים, ועיריית חיפה הטילה ארנונה רק על חלק מנכסים אלה. להלן הפרטים:

עיריית אום אל-פחם: העמותה לקידום החינוך והרווחה באום אל-פחם פועלת מתוך משרדי העירייה ומבצעת את פעילותה בנכסים עירוניים (למשל, בשישה קיוסקים בתוך מתחמי בתי ספר ובמרכז להתפתחות הילד) שהוקצו לה על ידי העירייה. העירייה לא חייבה את העמותה בארנונה.

עיריית גבעתיים: העמותות העירוניות מחזיקות נכסים רבים לצורך מתן השירותים והפעילות לתושבי העיר. מרבית הנכסים הוקצו לעמותות על ידי העירייה: העמותה לקידום הספורט בגבעתיים פועלת ב-17 נכסים עירוניים, בהם אולמות ספורט ומגרשי ספורט ברחבי העיר; פעילות עמותת קהילתיים מתבצעת ב-23 מבנים ובהם 11 מקלטים עירוניים, 3 מרכזים קהילתיים, 1 אולם תיאטרון, 1 מרכז קונסרבטוריון, 2 ספריות עירוניות; בחזקת עמותת גבעולים מבנה המשמש הוסטל, מבנה המשמש כמע"ש ומבנה נוסף המשמש כמועדון לפעילויות.

37 "אדמת בניין" כמשמעותה בסעיף 269 לפקודת העיריות: "כל קרקע שבתחום העירייה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".

38 בסעיף 1 ובסעיף 269 לפקודת העיריות הוגדר: "מחזיק - אדם המחזיק למעשה בנכס כבעל או כשוכר, או ככל אופן אחר, למעט אדם הגר בבית מלון או בפנסיון".

39 בכללם כל רכוש שמוסד מתנדב לשירות הציבור משתמש בו כגון מוסדות חינוך, מוסדות צדקה, מגרשי ספורט וספריות ציבוריות.

40 החל משנת 2019 הועברה הסמכות לאישור פטור מארנונה לנכסים שמשמש בהם "מוסד מתנדב לשירות הציבור" למועצות הרשויות המקומיות, עם אפשרות ערעור למשרד הפנים.



העירייה לא חייבה את העמותות העירוניות בארנונה, לא בנכסים שבבעלות העירייה שהוקצו לעמותות על ידיה, ולא בנכסים שהעמותות שכרו בשוק הפרטי.

עיריית חיפה: העמותה לקידום למידה בחיפה: בהסכם ברשות שחתמה העירייה עם העמותה ביוני 2015 היא העמידה לרשות העמותה ארבעה מבנים. העמותה שכרה לשימוש מבנה נוסף מגורם פרטי.

הבדיקה העלתה כי העירייה חייבה בארנונה רק שני מבנים של העמותה. למחלקת הגבייה בעירייה לא היה מידע על שלושה מבנים נוספים שהעמותה מחזיקה בהם ולכן העמותה לא חויבה בגינם.

בעקבות הערות הביקורת החלה העירייה לחייב בארנונה את כל המבנים שבשימוש העמותה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולה המיידית של עיריית חיפה לתיקון הליקוי ולחיוב כל המבנים שבשימוש העמותה בארנונה.

המועצה האזורית הגליל העליון:

1. העמותה לקידום הספורט ותרבות הפנאי בגליל העליון: המועצה העמידה לרשות העמותה את אולם הספורט של המועצה בכפר בלום. הבדיקה במועצה העלתה כי נכס זה רשום על שם העמותה אולם מחלקת הגבייה לא חייבה את העמותה בארנונה בגינה.

2. עמותת המרכז לתרבות וקהילה בגליל העליון: המועצה העמידה לרשות העמותה את מבנה מרכז קלור בכפר בלום. הבדיקה העלתה כי הנכס רשום במחלקת הגבייה על שם המועצה וכי מחלקת הגבייה לא חייבה את הנכס בארנונה.

עיריית מעלות-תרשיחא: העמותה העירונית מעלות תרשיחא לספורט הישגי: העמותה משתמשת במתקנים של המועצה כגון אולם ספורט עירוני וחמישה אולמות ספורט נוספים. הבדיקה העלתה כי הנכסים שבשימוש העמותה לא מופיעים ברישומי מחלקת הגבייה ולכן לא חויבו בארנונה.

על עיריות אום אל-פחם, גבעתיים, חיפה ומעלות-תרשיחא והמועצה האזורית הגליל העליון לפעול לרישום הנכסים שהועברו לשימוש העמותות העירוניות שלהן במערכת הגבייה ולחייב אותן בארנונה כדין. עוד ראוי כי הרשויות המקומיות ינחו את העמותות לפעול לקבלת פטור בשיעור המרבי הקבוע בחוק בגין הנכסים שבהם הן פועלות.



הרשויות המקומיות אום אל-פחם, מעלות-תרשיחא והמועצה האזורית הגליל העליון מסרו בתשובותיהן כי הן יפעלו לחיוב הנכסים שבשימוש העמותות העירוניות בארנונה וינחו אותן לפעול לקבלת פטור בשיעור המתאים לנכסים שבהן העמותות פועלות.

עיריית גבעתיים הציגה בתשובתה חוות דעת משפטית בעקבות הביקורת ולפיה היא רשאית שלא לחייב את התאגידים העירוניים שבשליטתה המלאה בארנונה, היות שהם ממילא מתוקצבים על ידיה.

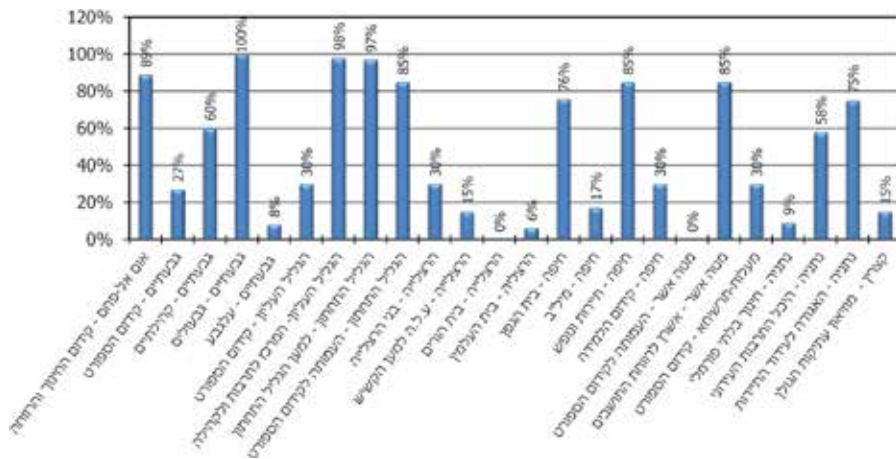
לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם החיוב בארנונה מתקזז כנגד זיכוי התקציב השנתי שהעירייה מעבירה לעמותות, עליה לתת ביטוי לפעולות אלה בחשבונות הארנונה ובדוחות הכספיים, בהיותן פעולות נפרדות הכפופות לדינים שונים. בדומה לכך, מקום שעמותה הזכאית לפטור מארנונה בגין נכסיה פעלה לקבלת הפטור, על העירייה לתת לכך ביטוי בחשבונותיה.

פיקוח ובקרה של רשויות מקומיות על פעילות העמותות העירוניות

בחינת כדאיות כלכלית בפעילות עמותה עירונית

בנוהל האסדרה פורטו הוראות לעניין הפעולות הנדרשות להשלמת הליך ההסדרה של עמותה הטעוונות את אישורו של שר הפנים, ובהן הגשת מסמך חוות דעת מוקדמת של מנכ"ל הרשות המקומית, הגזבר והיועץ המשפטי בדבר הקמת העמותה וניתוח החלופות שנבחנו והתוכנית האסטרטגית שבה בחרו ומדוע הם סבורים כי יש תועלת בהקמת העמותה.

תרשים 11: שיעור השתתפות הרשויות המקומיות
שנבדקו בהכנסות העמותות



על פי נתוני הדוחות הכספיים של העמותות לשנת 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים 11, בחלק מהעמותות רוב ההכנסות מתקבלות מהרשויות המקומיות והן אינן מגייסות כספים ממקורות אחרים. בעשר מהעמותות שנבדקו היה שיעור השתתפות הרשות המקומית מעל למחצית מהכנסות העמותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם רוב התקציב של עמותה מסוימת מקורו ברשות המקומית, ראוי כי הרשות המקומית תבחן מדי פעם את התועלת והכדאיות הכלכלית בהקמתה ואספקת שירותים באמצעותה.



עיריית אום אל-פחם ציינה בתשובתה כי תפעל לביצוע ניתוח כדאיות כלכלית אחת לשנה לפחות. המועצה האזורית מטה אשר ציינה בתשובתה כי המועצה תבצע את הבדיקה במהלך שנת 2020.

עיריית הרצלייה מסרה כי היא מקיימת באופן תדיר בחינה של תועלת, ולא רק כלכלית, של פעולות התאגידים העירוניים, ובחינה זו מתקיימת במסגרות עירוניות מקצועיות שוטפות ובמסגרת דיונים בדוחות הכספיים של העמותות. עוד ציינה העירייה כי בעבר אף פעלה לפירוק תאגיד שסברה כי אין תועלת בפעילותו.

עיריית מעלות-תרשיחא ציינה בתשובתה כי התועלת והכדאיות הכלכלית נבחנות בכל שנה, וכי נעשים שינויים והתאמות על ידי הוועד המנהל בסיוע משרד רואה חשבון חיצוני וגזבר העירייה.

המועצה האזורית הגליל העליון ציינה בתשובתה כי היא בודקת את התועלת והכדאיות הכלכלית בפעילות העמותות העירוניות, ופעילות העמותות והדוחות הכספיים שלהן מוצגים הן בוועדת ההנהלה של המועצה והן במליאת המועצה.

המועצה האזורית הגליל התחתון ציינה בתשובתה כי היא תפעל לסגירת תאגידים שאין הצדקה לאחזקתם ומינוי מנכ"ל בשכר לתאגידים שיש הצדקה וערך מוסף לקיומם. מבדיקה ראשונית שערכה, בכוונתה לבחון אפשרות לסגור את העמותה למען הגליל התחתון ולמנות מנכ"ל בשכר לעמותת הספורט.

פיקוח ובקרה של משרדי הממשלה

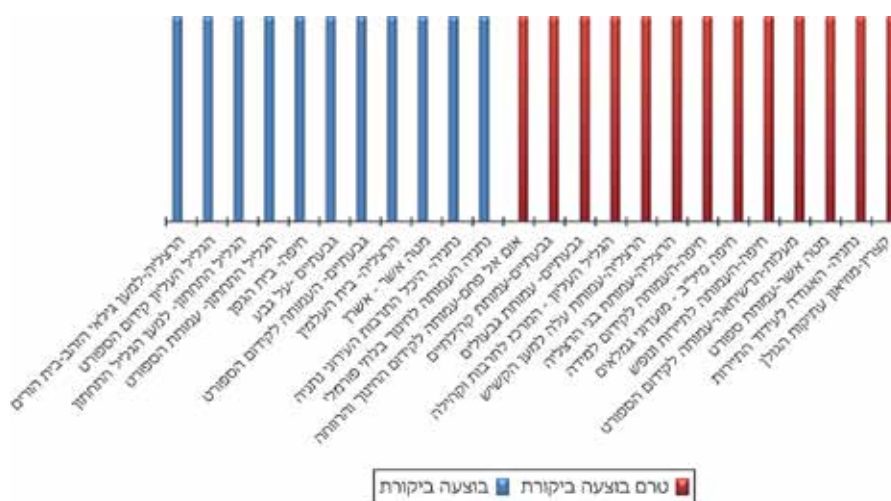
פיקוח ובקרה - משרד הפנים

החל משנת 2012 מבצע אגף התאגידים בדיקות התנהלות כספית ומינהל תקין בתאגידים העירוניים באמצעות משרדי רואי חשבון חיצוניים, שעימם חתם על הסכם לביצוע הביקורות. לצורך כך מפרסם משרד הפנים הנחיות מקצועיות לרואי חשבון שמתעדכנות מדי פעם. העדכון האחרון היה בשנת 2018.

מנתוני משרד הפנים, בשנים 2012 - 2018 נערכה ביקורת מטעם אגף התאגידים ב-58 עמותות עירוניות שהן כ-50% מכלל העמותות העירוניות.



תרשים 12: ביקורות שביצע אגף התאגידים בעמותות העירוניות ברשויות המקומיות שנבדקו



על פי נתוני משרד הפנים, ספטמבר 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי מדיניות משרד הפנים, "בחירת העמותות בהן מתבצעת הבדיקה נעשית על פי קריטריונים של ניהול סיכונים שנקבעו באגף: (1) כמות הבדיקות שבוצעו בתאגיד - ככל שלא בוצעה בדיקה בתאגיד, תהיה עדיפות לבצע בו בדיקה. (2) היקף פעילות התאגיד - ככל שהיקף הפעילות של התאגיד גדול יותר, תהיה נטייה לבדוק אותו מספר פעמים. (3) נתונים פיננסיים ואינדיקטורים אחרים המצביעים על חוסר איתנות פיננסית (גרעון שוטף, גרעון מצטבר גבוה, יחס שוטף ועוד). (4) דו"חות בדיקה קודמים שהצביעו על ליקויים מהותיים".

אגף התאגידים צופה כי עד סיום שנת 2020 הוא יצליח לבצע ביקורת אחת לפחות בכל העמותות העירוניות.

הבדיקה העלתה כי לדוח הביקורת של אגף התאגידים שנשלח לראשי הרשויות המקומיות ויו"ר העמותות העירוניות צורף מכתב שבו הם נדרשו להביא את הדוח לדיון לפני הוועד המנהל של העמותה ולנקוט צעדים לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם, ליישם המלצות לשיפור המינהל התקין ולייעל את התנהלות העמותה. עוד הם נדרשו לדווח לאגף הביקורת במשרד הפנים ולאגף התאגידים דיווח מפורט על הפעולות שנקטה העמותה לתיקון הליקויים בצירוף פרוטוקול דיון בוועד המנהל של העמותה.



הבדיקה העלתה כי אגף התאגידים לא הצליח לערוך בדיקות מעקב ולא היה בידי מידע אם העמותות תיקנו את הליקויים שהועלו בביקורות. עוד עלה כי עד מועד סיום הביקורת חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו והעמותות העירוניות שלהן⁴¹ לא תיקנו גם חלק מהליקויים שהועלו בדוח הביקורת של משרד הפנים בעמותות.

כדי שהביקורת שעורך משרד הפנים בעמותות העירוניות תשיג את מטרתה לייעל את התנהלותן ולסייע למינהל תקין, מוצע שאגף התאגידים יקפיד לעקוב אחר תיקון הליקויים, ובכלל זאת ידרוש מהעמותות שבהן נערכה ביקורת מטעמו למסור דיווח מפורט על תיקון הליקויים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בתוכנית העבודה לשנת 2019 תוכננה בדיקת מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדוחות משנים קודמות, אולם תוכנית זו לא יצאה אל הפועל בשל קושי ביצירת התקשרות, שדרשה את אישור החשב הכללי במשרד האוצר. בכוונת אגף התאגידים לבצע את התוכנית בשנת 2020, אם יאושר תקציב המדינה.

דין בפרוטוקולים ובדוחות הכספיים השנתיים

בצו הקמת תאגידים נקבע כי "ראש העיריה יגיש למועצה לפחות פעם אחת בשנה דין וחשבון על מצב התאגיד, והמועצה תקיים דיון על הדין וחשבון; העתק הדין וחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נידון יועבר לשר הפנים".

בחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים 5/2014 הובאו לידיעת הרשויות המקומיות כללי הדיווח החשבונאי בתאגידי עירוניים. בחוזר נקבע כי "הדוחות הכספיים המבוקרים של התאגידי העירוניים יוגשו למשרד הפנים לא יאוחר מיום 31 באפריל של השנה העוקבת לשנת הפעילות".

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות שנבדקו דנות מדי שנה בדוחות הכספיים של העמותות בישיבות מליאת המועצה, והפרוטוקולים מועברים למשרד הפנים.

במשרד הפנים אין תיעוד ממוחשב למעקב שעורך אגף התאגידים אחר קבלת הדוחות הכספיים והפרוטוקולים של דיוני מועצות הרשויות המקומיות בדוחות הכספיים של העמותות העירוניות שלהן.

41 העמותה לקידום הספורט בגליל התחתון, עמותת בית הגפן - המרכז הערבי-יהודי לתרבות, חברה, נוער וספורט בחיפה, "אשרן" - אגודה לקידום רווחת תושבי מטה אשר.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי אגף התאגידים יקדם בשנת 2020 הגשה דיגיטלית של הדו"חות הכספיים של התאגידים העירוניים ושל הפרוטוקולים של מועצת הרשות המקומית הדנים בהם, על מנת לייצר מאגר נתונים נגיש יותר למימוש פעולות הפיקוח של האגף.

פרס שר הפנים לניהול תקין

פרס שר הפנים לניהול תקין מוענק מדי שנה לרשויות מקומיות שעומדות בתבחינים המעידים על התנהלות כספית ומינהלית תקינה. חלק מהתבחינים הם בתחום התאגידים העירוניים ועניינם מינוי נציגי הרשות המקומית לגוף המנהל של התאגיד וקיום דיונים במליאת מועצת הרשות המקומית בעניינם.

הבדיקה העלתה כי המועצה האזורית הגליל התחתון והמועצה המקומית קצרין קיבלו פרס לניהול תקין לשנת 2017 אף כי באותה שנה לא העבירו לאישור ועדת המינויים את מועמדיהם לשמש כנציגיהן בוועד המנהל של העמותות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון אם הרשויות המקומיות המקבלות פרס ניהול תקין אכן עומדות בכל התבחינים שהמשרד קבע.

המועצה המקומית קצרין ציינה בתשובתה כי בדצמבר 2016 היא העבירה את רשימת נציגיה בוועד המנהל של העמותה לוועדת המינויים שקבעה כי הם עומדים בדרישות הכשירות, אך לא ניתן היה לאשרם מאחר שתקנון העמותה היה בתהליך תיקון שהסתיים רק בשנת 2018.

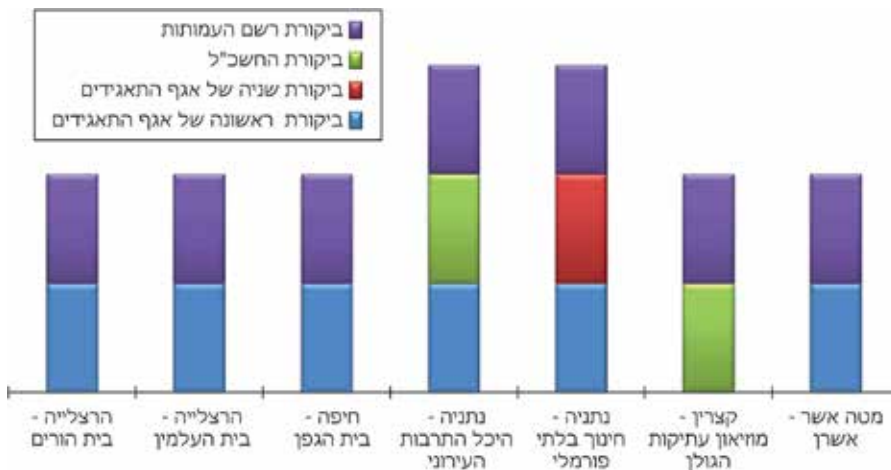
משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא עושה מאמץ רב בשיפור מאגרי המידע המצויים ברשותו ו"כבר בשנת 2019 חלה קפיצה משמעותית ביכולת המעקב אחר עמידת הרשויות המקומיות במינוי ועד מנהל".

תיאום ביקורת של משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד המשפטים

חוק העמותות מסמך את רשם העמותות להסמך מפקחים מקרב עובדי משרדו או להסתייע בבדוק חיצוני כדי לוודא שהעמותות עומדות בהוראות החוק. רשם העמותות מקיים אפוא ביקורות בעמותות באמצעות משרדי רואי חשבון הפועלים כבודקים חיצוניים מטעמו. הביקורות נערכות במגוון עמותות מתחומים שונים ועם מחזור שנתי בהיקפים שונים. מטרת הביקורת לבדוק את פעילות העמותה ועמידתה בהוראות החוק, בהוראות תקנונה ובמטרותיה⁴².

אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) מבצע ביקורות עומק על גופים הנתמכים מתקציב המדינה בהתאם לחוק יסודות התקציב. הביקורת נועדה לוודא כי כספי התמיכות שניתנו לעמותות מהמדינה שימשו ליעדם. במסגרת ביקורת החשכ"ל נבדקות גם עמותות עירוניות המקבלות תמיכה מתקציב המדינה.

תרשים 13: ביקורות תכופות שנערכו בעמותות שנבדקו בחמש השנים האחרונות



על פי נתוני העמותות ברשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לפי תרשים 13, בחמש השנים האחרונות נערכו שתי ביקורות בחמש מהעמותות ושלוש ביקורות בשתיים מהן. נציגי העמותות ציינו במהלך הביקורת כי בשל תכיפות הביקורות של משרדי הממשלה נוצר עומס על ממלאי התפקידים בעמותות.

עיריית הרצלייה והעמותות שלה מסרו כי נדרש תיאום וסנכרון בין גופי הביקורת האמורים.

42 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי '67 (2017), "היבטים בפעילות רשם העמותות".



בדו"ח מבקר המדינה⁴³ ציין רשם העמותות כי אין תיאום עם החשכ"ל שמטרתו מניעת עומס גדול על העמותות המבוקרות, ולפיכך נקבעה המדיניות כי לא תתבצע ביקורת עומק על ידי מי מהם במהלך תקופה של שלוש שנים מתום ביקורת עומק של האחר⁴⁴, אלא אם יש נסיבות מיוחדות המצדיקות עריכת ביקורת נוספת.

החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2020 כי מטרת הביקורות של רשם העמותות ושל החשכ"ל שונות במהותן ובודקות עניינים שונים שכן כל מאסדר פועל מכוח חוקים שונים ונהלים שונים, אך יחד עם זאת, החשכ"ל ורשם העמותות מתאמים ביניהם מדי שנה את תוכנית העבודה. נוסף על כך, בימים אלה נשקלים היתרונות והחסרונות של ביקורת משותפת. גם רשות המיסים שותפה לפעולות ליצירת תיאום, ובקרוב ייבחן תיאום רחב שיכלול רשויות נוספות.

רשם העמותות מסר בתשובתו כי תיאום הביקורות עם החשכ"ל הנהוג בשנים האחרונות הביא לחיסכון משמעותי בעלויות למשק ולהקלה משמעותית בעומס העקיף בשל צמצום היקף המסמכים והדרישות, וכי התהליך יצר תשתית להמשך שיתוף פעולה בין המאסדרים בתהליכים נוספים להקלת הנטל.

הבדיקה העלתה כי בממשק העבודה המתקיים בין אגף התאגידים ורשם העמותות בכל הנוגע לעמותות העירוניות, אין מדיניות של העברת מידע בדבר עיתוי הביקורות בעמותות העירוניות.

רשם העמותות מסר בתשובתו כי הוא יבחן האם ניתן לתאם את הליכי הביקורת של רשם העמותות מול אגף התאגידים בכל הנוגע לעמותות המפוקחות על ידי שני הגופים, על מנת לטייב את האסדרה ככל הניתן.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא אינו עורך ביקורות בתאגידים אם הוברר כי מתבצעת בו ביקורת של גורם ממשלתי אחר באותה שנה. לצד זאת, הוא ציין כי כל גורם ממשלתי בוחן את התחומים הרלוונטיים לעולם הפיקוח הנתון בידיו על פי הידע והמומחיות של אותו גורם ממשלתי והכלים העומדים לרשותו, ועל כן, יש היגיון בקיום בדיקות שונות על ידי גורמים שונים.

מוצע כי שלושת הגופים המאסדרים העורכים ביקורת בעמותות עירוניות ישקלו לקבוע מנגנונים לתיאום הביקורות ולשיתוף בממצאיהן, כדי למזער את הפגיעה בהתנהלות השוטפת של העמותות ולמנוע בזבז משאבים בשל ביקורות כפולות שלא לצורך.

43 מבקר המדינה, דוח שנתי 2017' (2017), "היבטים בפעילות רשם העמותות", עמ' 876.

44 לרשם העמותות יש גישה למערכת המחשוב של החשכ"ל לצורך בדיקת מועדי הביקורות של החשכ"ל בעמותות השונות.



סיכום

העמותות העירוניות הן כלי חשוב בידי הרשויות המקומיות שבשליטת הרשות ובפיקוחה, שבמהותו נועד לאפשר ביצוע משימות בתחומי החינוך, הספורט והרווחה, ביעילות וגמישות יחסית.

אף שאחת המטרות של העברת פעילויות לעמותה עירונית היא הקלת העומס הכספי מעל הרשות המקומית על ידי גיוס כספים ממקורות נוספים, ממצאי הביקורת מצביעים על תלות כלכלית של העמותות ברשויות המקומיות. חלק מהרשויות המקומיות פועלות באמצעות עמותות שלא במסגרת המטרות שנקבעו להן, בין היתר להעסקת כוח אדם, והדבר מחייב בדיקת התועלת שבפעילות באמצעות עמותות.

חלק מהרשויות המקומיות לא חתמו עם העמותות העירוניות על הסכמים שיעגנו את הפעילויות והשירותים שעליהן לספק ויסדירו את השימוש של העמותות בנכסים העירוניים שהוקצו להן.

על הרשויות המקומיות לסיים את הליכי ההסדרה של העמותות העירוניות שלהן ולפעול לאישור נציגיהן בוועד המנהל כנדרש.

מומלץ לחזק את מנגנוני הפיקוח על התאגידים העירוניים ובכלל זה העמותות העירוניות, להדק את שיתוף הפעולה והתיאום בין המאסדרים מהמשרדים השונים, ולתת בידי אגף התאגידים את הכלים הנדרשים לביצוע משימותיו הרבות בתחום הפיקוח והבקרה על התאגידים העירוניים על מנת שאלו יבוצעו באופן יעיל ומיטבי.

The audit findings also point to the need to systematically and regularly carry out publicity regarding the issue; and to work on the identification of those engaging in violence, in order to prevent incidents of domestic violence and discover those that occur within specific sectors of society. Pursuant to the directives set for this matter, an immediate treatment for the victims of domestic violence and those who engage in such violence is required. Training of professionals to serve the needs of unique social sectors is also needed. All this should be done in order to prevent, as much as possible, this type of violence, and to improve the treatment of its victims.

Considerable effort was expended by the personnel of the State Comptroller's Office in the preparation of this Report, which was done in a professional, thorough, fair and careful manner. The employees of the State Comptroller's Office carry out their public functions out of a sense of true dedication. I am grateful to those who prepared this Report.

I am also aware that much good has been done in many local authorities for the benefit of their residents, and the most notable of these efforts have been noted in the audit reports. Alongside this, the authorities are obligated to correct the shortcomings mentioned in this Report, with the goal of improving the quality of life and the environment of the residents of the country.



Matanyahu Engelman

State Comptroller
and Ombudsman

Jerusalem, July 2020

note that the chapter dealing with this issue is being published in the Arabic language as well.

A water utility corporation has been established in the Samaria region, but only two local authorities are using its services. The other local authorities in Samaria provide water and sewage services to their residents by themselves. Our audit of **selected issues in the Samaria water industry** indicated that in most settlements in Samaria, there have been frequent water supply stoppages for many key reasons, among them an improperly treated infrastructure over decades and a significant increase in water consumption – due to a population increase that has not been accompanied by a parallel increase in water sources. The audit indicated defects in the provision of service in this area to the residents of Samaria, which need to be resolved at both the national and local levels. The infrastructure needs to be cared for intensively, with the objective of improving the supply of needed water and reducing the loss of water.

Domestic violence is a difficult social problem, and it presents a serious and central challenge to all the governmental ministries which are involved with handling it, as well as to the municipal welfare services and law enforcement agencies. The findings of our audit regarding the **prevention of violence between spouses and the treatment of the victims of family violence in Ramla** emphasize the need to complete the implementation of the recommendations of a national professional committee established for dealing with the issue; to formulate solutions to the local and national shortage in social workers whose job it is to handle acts of domestic violence; and to increase cooperation and coordination among Ramla's social services department, the Family Wellbeing Center that operates in the city and other professional elements (the Police and education and health authorities) – for the purpose of improving the treatment of the victims of family violence.



A key area of a local authority's activity is the management of the planning and building process, through local planning and building commissions which operate alongside the local authorities. In light of the importance of this issue and the entry into effect of a reform regarding this matter (Amendment 116 to the Planning and Construction Law), I saw the significance of carrying out a systemic audit regarding the **inspection of construction by local planning and building commissions**. The audit found systemic defects in the preparation of local commissions for inspecting construction, and defects in their enforcement activity. The phenomenon of building violations is widespread, and its consequences are likely to be the unwise use of land resources, damage to quality of life and the environment, and possibly even the endangerment of the public. Most of these offenses are obvious to all; thus, the manner in which the authorities deal with them impacts public trust in the enforcement authorities. This Report's recommendations deal with, among other things, the improvement of the interfaces between the inspection and planning bodies within the commissions.

Based on the data provided by the National Road Safety Authority, the number of members of the Arab Israeli population who are involved in fatal car accidents is far greater than the group's proportionate share of the total population. The chapter dealing with **measures to increase road safety within the jurisdictions of the Arab population's local authorities** indicated that it is necessary to act in several areas in order to promote the issue: Education and publicity, improvement of infrastructures, and enforcement. In order to reduce the number of road accidents and the number of those injured, Arab local authorities must give top priority to the issue of road safety. A greater involvement of the local authorities and the relevant governmental bodies is required in order to promote safety on the roads, and they should lead actions that will address the needs of at-risk populations and risk centers. We



public officials and public entities. In light of this accumulated experience, the audit staff was accompanied by an employee of the Ombudsman's Office. The execution of this audit thus reflected the benefits of combining the functions of the State Comptroller and the Ombudsman in a single office.

Israel has a 45-kilometer long coastal cliff. This cliff is not stable and is gradually collapsing and retreating eastward – as a result of both natural forces and human activity. An audit regarding **the authorities' handling of coastal cliff erosion processes** has shown that over the past nine years, since the adoption of a government resolution dealing with this matter – and despite the establishment of a dedicated governmental corporation – substantial parts of the government resolution have not yet been implemented. Moreover, none of the bodies which are responsible for constructing the defenses for the coastal cliff have any general plans for such construction - not even a prioritization based on the available budgets and the physical condition of the cliff. The relevant parties do not have an updated and complete cost estimate regarding the establishment of the defenses. Most of the local authorities which were audited on this matter had not taken immediate necessary measures for ensuring public safety in the area of the cliff, nor had they established the required land defenses within their jurisdictions. The government's Mediterranean Coastal Cliffs Preservation Company has not yet implemented many of the initiatives included in its work plans, and has not established sea defenses in various areas – including in areas which require urgent care . The bodies involved – government ministries, the Mediterranean Coastal Cliffs Preservation Company, and the local authorities – must conduct a comprehensive investigation of the matter and of the obstacles that are impeding the implementation of the government resolution. They must also reach operative decisions so as to improve the efficiency of the handling of the coastal cliff and prevent additional delays.

economy, efficiency, and transparency and have followed the rules of good governance. Alongside this, we emphasized the integration of social, financial and innovative audit – such as the auditing of activity on social networks, in accordance with the emphases established by the State Comptroller.

The following is a survey of some of the subjects that were examined:

In recent years, the public sector, including local authorities and their elected officials, have frequently used online social networks (mostly Facebook, YouTube, Instagram and Twitter) and have communicated with the public directly through these networks. This makes the transfer of messages and information to the public quicker and more efficient, but also involves a potential for danger and harm, such as the risk of infringement of the right to privacy, of freedom of expression or of equal treatment. Our office examined the **use of social networks by local authorities and their elected officials** from the following perspectives: the scope of use and the purposes thereof; the technical management; the content posted by the authorities and by the public; and the use of social networks by the heads of local authorities. In light of the audit findings, I have recommended that local authorities and their elected officials should make the best possible and most efficient use of social networks in order to utilize their full potential in a manner that will boost the public's trust. At the same time, the local authorities and their elected officials must remember that their activity on social networks is subject to the rules of public law, and that they must be extra cautious in order to prevent harm to the public as a whole, including the public that uses these networks. It is also necessary to make certain that the social networks are used in a way that is respectful of the public as well as the elected officials. The entire subject should be examined and regulated by the Ministry of the Interior and the Ministry of Justice. It is noted that in recent years, the Ombudsman's Office has examined various complaints regarding the use of social networks by

Foreword

This Report presents the results of the audit of local government for 2020, and it includes the findings of both systemic and detailed audits regarding a variety of subjects.

When I began my tenure, I formulated my vision for the Office of the State Comptroller and Ombudsman. That vision is as follows:

The Office of the State Comptroller and Ombudsman carries out constructive, objective and respectful audits. The audits are directed at future challenges and encourage greater accountability among audited bodies; the audits improve the audited bodies operations, promote the fulfillment of their objectives, and increase the benefit that the public receives from those entities.

The Office of the State Comptroller and Ombudsman works to achieve its objectives as prescribed established by law – professionally, efficiently, independently and with organizational transparency, while striving toward excellence and constant improvement, basing itself on the work of its high-quality and highly ethical personnel.

In accordance with that vision, this Report deals with the core issues of local government activity – with the various aspects relating to the security and safety of the residents of the various local authorities; the financial management of the authorities; the ensuring of the provision of service to the residents; the securing of their welfare; and the protection of the environment. The Report is based on the areas directed by the State Comptroller's Law and examines whether the authorities have acted in a manner that reflects



State of Israel

Office of the State Comptroller and Ombudsman

Local Government Audit
Report 2020



Jerusalem | July 2020