

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



ביקורת פיננסית

תוכניות הבראה ברשויות מקומיות



תוכניות הבראה ברשויות מקומיות

רקע

בשלהי שנת 2003 היו נתונות רשויות מקומיות רבות במשבר כספי, ובעקבותיו, בפברואר 2004, קיבלה הממשלה החלטה שנועדה להוביל לפתרון כולל לגירעונות ברשויות המקומיות, כך שתתאפשר בין היתר אספקה של שירותים מוניציפליים באופן שוויוני וביעילות מרבית לכלל תושבי המדינה. במסגרת הפתרון הוצע מתווה לגיבוש תוכניות הבראה לרשויות. תוכניות הבראה כללו הצעות לדרכי פעולה שהרשויות יידרשו לנקוט לצורכי התייעלות במטרה להגיע לאיזון תקציבי. בהמשך להחלטת הממשלה נקבעה תוכנית הבראה בחוק כאמצעי להבאת רשויות מקומיות לאיזון תקציבי. משנת 2005 פעלו רשויות מקומיות שמצבן הכספי היה קשה באמצעות תוכניות הבראה שגיבשו בשיתוף משרד הפנים.

נתוני מפתח

<p>62.9 מיליון ש"ח</p> <p>העביר משרד הפנים לארבע הרשויות המקומיות שנבדקו לכיסוי גירעונות נצברים במסגרת תוכניות הבראה בשנים 2011 - 2020</p>	<p>13 תוכניות הבראה</p> <p>חוזרות ונשנות שלא צלחו הופעלו בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו: חמש תוכניות בבוסתאן אל-מרג', שתי תוכניות בבית אריה, שלוש תוכניות בג'יסר א-זרקא, ושלוש תוכניות בסאג'ור</p>	<p>79%</p> <p>מהרשויות שפועלות במסגרת תוכניות הבראה הן רשויות מהמגזר הערבי</p>	<p>71 רשויות מקומיות</p> <p>פעלו בשנים 2011 - 2020 במסגרת תוכניות הבראה. ביוני 2022, מועד תחילת הביקורת, פעלו 33 רשויות מקומיות במסגרת תוכניות הבראה</p>
<p>רק 3% עד 26%</p> <p>שיעורי גביית הארנונה מפיגורים בממוצע לשנה של הרשויות שנבדקו, בשנים 2011 - 2020</p>	<p>27 מיליון מתוך כ-145 מיליון ש"ח</p> <p>סכומי מענקים שבהם לא זכו הרשויות שנבדקו מחמת אי-עמידה ביעדי תוכניות הבראה</p>	<p>84-ב מתוך 186</p> <p>הדרשות שנקבעו כאבני דרך וכיעדים נוספים במסגרת 13 תוכניות הבראה - לא הצליחו הרשויות שנבדקו לעמוד</p>	<p>42.2-כ מיליון ש"ח</p> <p>הלוואות נטלו הרשויות המקומיות שנבדקו לכיסוי גירעונות נצברים במסגרת תוכניות הבראה בשנים 2011 - 2020</p>

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת תוכניות הבראה ברשויות המקומיות בשנים 2011 - 2020. הנושאים העיקריים שנבדקו: גיבוש תוכניות הבראה, השגת מטרות תוכניות הבראה ועמידה ביעדיהן, מענקים והלוואות הניתנים לרשויות והבקרה על יישום התוכניות. הבדיקה נעשתה בארבע רשויות מקומיות, שבכל אחת מהן הופעלו במשך השנים כמה תוכניות הבראה: במועצות המקומיות **בית אריה**, **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור** ובמועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** (הרשויות שנבדקו). הבדיקה נעשתה גם במשרד הפנים - במטה ובמחוזות יהודה ושומרון, חיפה וצפון.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

היקף הרשויות שפעלו במסגרת תוכניות הבראה - בשנים 2011 - 2020 פעלו 71 רשויות מקומיות במסגרת תוכניות הבראה. בדרך כלל כל תוכנית הבראה נמשכה שנה עד שנתיים. לרוב מספר תוכניות הבראה שהוטלו על כל אחת מ-71 הרשויות האמורות נע בין תוכנית אחת בלבד לארבע תוכניות לכל היותר. בידי משרד הפנים אין נתונים מרוכזים על מספרן הכולל של תוכניות הבראה שהופעלו בשנים 2011 - 2020 ב-71 רשויות מקומיות אשר פעלו בשנים הנ"ל במסגרת תוכנית הבראה.

תחולת תוכניות הבראה ברשויות שנבדקו - 11 מתוך 13 תוכניות הבראה שהיו בארבע הרשויות שנבדקו נחתמו בין חודשיים לעשרה חודשים לאחר שביצעו החל. דהיינו, התוכניות נחתמו בדיעבד, וכתוצאה מכך בתוכניות הבראה נקבעו פעולות להשגת יעדים שבפועל כבר בוצעו. במועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' הופעלו במשך שנתיים ארבע תוכניות הבראה באופן חלקי על פני תקופות חופפות: כאשר המועצה ומשרד הפנים נוכחו לדעת שתוכנית הבראה שהופעלה אינה פועלת כראוי בשל אי-עמידה ביעדים, הם ביטלו אותה והפעילו תוכנית חדשה, מקילה יותר.

עמידה ביעד הראשי של תוכניות הבראה (איזון בתקציב השנתי הרגיל) - בשתיים מארבע הרשויות שנבדקו (בית אריה וג'יסר א-זרקא) גדלו חובות הרשות המקומית (הכוללים את הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל, את הגירעונות הסופיים בתקציבים הבלתי רגילים ואת עומס המלוות) במהלך השנים שבהן הופעלו תוכניות הבראה - סך חובותיה של המועצה המקומית בית אריה גדלו בכ-15.4 מיליון ש"ח בשנים 2016 - 2020, וסך חובותיה של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא גדלו בכ-33.23 מיליון ש"ח בשנים 2011 - 2020; ובשתי רשויות (בוסתאן אל-מרג' וסאג'ור) אומנם קטנו החובות, אך הדבר נבע בעיקר מחמת מענקים בסכום כולל של 43.2 מיליון ש"ח שהן קיבלו ממשרד הפנים ולא מחמת פעולותיהן העצמיות. תוכניות הבראה שהונהגו לאורך השנים בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו לא הצליחו להביא את הרשויות האלה ליציבות תקציבית לאורך שנים. הרשויות המקומיות שנבדקו לא הצליחו לעמוד ביעדי תוכניות הבראה שעליהן חתמו עם משרד הפנים, והן המשיכו להתנהל עם גירעונות נצברים, למרות המענקים בסכום כולל של 62.9 מיליון ש"ח שהועברו אליהן ולמרות ההלוואות שניתנו להן בסכום כולל של כ-42.2 מיליון ש"ח.

הרכבה של תוכנית הבראה - נמצא כי אף שבהחלטת ממשלה נקבעו דרישות למימוש נכסים בבעלות הרשות המקומית, לביצוע שינויים מבניים וארגוניים ולהתייעלות ברכש ועריכת מכרזים משופרים, בפועל בכל 13 תוכניות הבראה שהופעלו בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו לא נכללו דרישות כאלה. כמו כן לא נמצא תיעוד כי משרד הפנים בחן שינויי שטחי שיפוט לגבי הרשויות המקומיות בית אריה, וסאג'ור ולא נבחנה העברת הכנסות עצמיות בין הרשויות המקומיות. עוד נמצא כי למשרד הפנים אין קריטריונים כתובים לבחירת אבני הדרך והיעדים הנוספים של תוכניות הבראה המוצעות לרשויות המקומיות.

עמידה ביעדי אבני הדרך וביעדים הנוספים - הרשויות המקומיות בוסתאן אל-מרג', בית אריה, ג'יסר א-זרקא וסאג'ור לא עמדו ב-84 מתוך 186 מהדרישות שנקבעו להן באבני הדרך וביעדים הנוספים שהוגדרו להן במסגרת 13 תוכניות הבראה, וכתוצאה מכך



הן לא קיבלו הלוואות שנדרשו להבראתן ומענקים בהיקף של כ-27 מיליון ש"ח מתוך סך של כ-145 מיליון ש"ח שהוקצו לתוכניות הבראה (19% מתוך סך הסכומים שנכללו בתוכניות הבראה). יש לציין שקיימת שונות בהקצאת סכומי המענקים; לעיתים עבור עמידה בכמה יעדים הוקצו מענקים בסכומים ניכרים, כך שאף שהרשויות לא עמדו ב-45% מהיעדים, הן קיבלו 81% מסך ההקצאות.

חובות מסופקים וחובות אבודים (חובות למחיקה) - בסוף שנת 2020 הסתכמו החובות המסופקים והחובות למחיקה בבוסתאן אל מרג' בכ-15.7 מיליון ש"ח, **בית אריה** בכ-2.7 מיליון ש"ח, **ג'יסר א-זרקא** בכ-181 מיליון ש"ח ו**בסאג'ור** בכ-53.7 מיליון ש"ח. השיעור הגבוה של החובות המסופקים והחובות למחיקה מכלל החובות ברשויות בוסתאן אל מרג', **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור** שנע בין 57% ל-83% מצביע על כך שהרשויות לא עשו די כדי לגבות מתושביהן את החובות שמגיעים להן וכתוצאה מכך אף הביאו להשתרשות נורמה של אי-תשלום.

סקר נכסים לחיובי ארנונה - המועצה המקומית **בית אריה** לא ערכה סקר נכסים במשך 13 שנים, והמועצה המקומית **סאג'ור** לא ערכה סקר נכסים במשך 11 שנים, אולם משרד הפנים הציב להן את היעד הזה באיחור רב, זאת במסגרת תוכניות הבראה האחרונות שבוצעו בשנת 2020. בעקבות הסקרים שנערכו בשנים 2019 - 2020 עלו השטחים לחיוב הכספי של המועצות המקומיות **בית אריה וסאג'ור** בכ-44,000 וכ-30,000 מ"ר בהתאמה, והחיוב הכספי (ברוטו - לפני ההנחות) גדל בכ-2.4 מיליון ש"ח וכ-1.4 מיליון ש"ח בהתאמה.

גביית ארנונה - בשנים 2011 - 2020 היה השיעור הממוצע של סך גביית הארנונה (שוטפת ופיגורים) במועצות המקומיות **ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** 35% ו-28%, בהתאמה, זאת למול ממוצע ארצי בשיעור של 66%. בשנים 2011 - 2020 השיעור הממוצע של גביית ארנונה מפיגורים של שלוש רשויות (בוסתאן אל מרג', **בית אריה, וסאג'ור**) היה נמוך ועמד על 19% - 26%, ואילו שיעור הגבייה ב**סאג'ור** היה 3% בלבד, זאת למול ממוצע ארצי בשיעור של 28%. בתוכניות הבראה של המועצות המקומיות **ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** לא נכללו דרישות ביחס לגביית חובות פיגורים. המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** אינה מפעילה את הוועדים המקומיים, אינה אוצלת להם סמכויות ואינה מאפשרת להם לגבות מיסי ועד מקומי.

הכנסות מארנונה שלא למגורים - חיובי הארנונה בגין נכסים שאינם למגורים של המועצות המקומיות **בית אריה, ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** והמועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** בשנת 2020, היו חלק קטן יחסית מכלל חיובי הארנונה שלהן (3% - 8%) לעומת הממוצע הארצי (49%), בין היתר בשל היעדר תשתיות כלכליות מקומיות מתאימות שהן תנאי הכרחי להקמת מפעלים. בתוכניות הבראה של ארבע הרשויות שנבדקו, למעט בתוכנית הבראה משנת 2020 של **סאג'ור**, לא נכללו באבני הדרך וביעדים הנוספים דרישות לפיתוח אזורי מסחר ותעשייה.

בקרת משרד הפנים על יישום תוכניות הבראה - למשרד הפנים אין נתונים מלאים מרוכזים לגבי גובה המענקים שניתנו לכל אחת מהרשויות שהיו בתוכניות הבראה ולכלל הרשויות בכל שנה, ואין למשרד הפנים נתונים מרוכזים על סכומי ההלוואות שנטלה כל רשות מקומית; בשנים 2011 - 2020 לא מינה משרד הפנים גובה ממונה או חשב מלווה כגובה ממונה בשתי הרשויות המקומיות **ג'יסר א-זרקא** (למעט שנת 2020) ו**סאג'ור**, אף על פי שהן עמדו בקריטריונים למינוי גובה ממונה; אף על פי שהרשויות, **בוסתאן אל-מרג', ג'יסר א-זרקא, וסאג'ור** לא עמדו בחלק מהיעדים העיקריים בתוכניות הבראה שנקבעו להן, ואף שתוכניות



ההבראה לא צלחו והרשויות המשיכו לצבור גירעונות - לא השתמשו שר הפנים בסמכותו ולא הורה על מינוי ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה.



גביית ארנונה - השיעור הממוצע של גביית הארנונה מהחייבים השוטפים בשנים 2011 - 2020 במועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** ובמועצה המקומית **בית אריה** היה 89%-92%, בהתאמה, זאת למול ממוצע ארצי בשיעור של 86.4%.

עיקרי המלצות הביקורת

על הרשויות המקומיות **בוסתאן אל-מרג'**, **בית אריה**, **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור** לעמוד בכל היעדים שנקבעו להן בתוכניות ההבראה ולפעול לצמצום גירעונותיהן הנצברים. מומלץ כי משרד הפנים יבחן מדרג של פעולות ובקורות למול רשות מקומית שאינה עומדת ביעדים. על משרד הפנים להימנע מחתימה על תוכנית הבראה מעודכנת ומקילה לפני תום המועד שנקבע להערכה של התוכנית הקיימת.

על הרשויות המקומיות **בוסתאן אל-מרג'**, **בית אריה**, **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור** לפעול להגברת גביית הארנונה שבפיגורים. מומלץ כי משרד הפנים יקבע יעדים לגביית חובות ארנונה בפיגור.

כדי להגדיל את ההכנסות העצמיות של הרשויות בחברה הלא-יהודית מומלץ כי משרד הפנים יכלול בתוכניות ההבראה יעדים לפיתוח אזורי תעסוקה ותעשייה ויפעל עם הרשויות לקידום, ולחילופין יקדם ועדות גבולות לחלוקת הכנסות.

כדי לשפר את הבקרה של משרד הפנים על יישום תוכניות ההבראה עליו לנהל מערכת מידע הכוללת: רשימה שנתית של רשויות שבתוכניות הבראה, משך הזמן של כל תוכנית, נתונים שנתיים על היקף המענקים שניתנו לרשויות ועל ההלוואות שכל רשות מקומית נטלה בפועל בגין תוכניות ההבראה שלה.

מומלץ כי משרד הפנים ינקוט פעולות כגון הסמכת החשב המלווה גם כגובה ממונה במטרה להגדיל את שיעורי הגבייה של הארנונה (גם במקרים שבהם גביית הפיגורים נמוכה), של תשלומי החובה האחרים ושל תשלומי המים ברשויות כגון אלה שנבדקו, כלומר רשויות שעמדו בקריטריונים למינוי גובה ממונה ושהיקף הגבייה שלהן היה נמוך לאורך השנים. במקרים שבהם הרשות אינה עומדת ביעדים העיקריים של תוכניות ההבראה שלה, מומלץ למשרד הפנים לבחון למנות לה ועדה ממונה.

מומלץ למשרד הפנים לשקול עריכת שינויים במתכונת תוכניות ההבראה לרשויות ולבחון אילו יעדים יש להציב ובאילו צעדים ואמצעים נוספים יש לנקוט כדי לסייע לרשויות המקומיות לשפר את התנהלותן התקציבית ולהגדיל את פוטנציאל ההכנסות שלהן.



התפלגות הרשויות המקומיות שבתוכניות הבראה, לפי מעמד מוניציפלי, מגזר ומחוזות משרד הפנים, יוני 2022

33 רשויות מקומיות



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

בדוח זה בחן משרד מבקר המדינה את פעילותן של ארבע רשויות מקומיות - **בית אריה, ג'יסר א-זרקא, בוסתאן אל-מרג' וסאג'ור** - במסגרת 13 תוכניות הבראה ואת מידת הצלחתן לעמוד ביעדים שנקבעו להן באותן התוכניות בעשר שנים (2011 - 2020). מהדוח עולה כי הרשויות האמורות לא הצליחו לעמוד ב-84 מתוך 186 מהדרישות שנקבעו להן באבני הדרך וביעדים הנוספים שהוגדרו להן במסגרת 13 תוכניות הבראה, וכתוצאה מכך הן לא קיבלו הלוואות שנדרשו להבראתן ומענקים בסך כ-27 מיליון ש"ח שהיו מגולמים ביעדים, אם היו עומדות בכל היעדים שנקבעו. כתוצאה מכך הרשויות לא הצליחו להגיע לאיזון שנתי בתקציב הרגיל, והן המשיכו להתנהל עם גירעונות נצברים. יוצא אפוא כי המנגנון שאימץ משרד הפנים להבראת אותן רשויות ולשיפור תפקודן אינו אפקטיבי דיו.

הכישלון רב השנים בתוכניות הבראה מחדד את הצורך בבחינה יסודית של מתכונתן הנוכחית. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לערוך הליך של למידה והפקת לקחים ולבחון באילו צעדים ואמצעים נוספים יש לנקוט כדי לסייע לרשויות המקומיות ולתושביהן. כמו כן מומלץ לשקול שינוי במתכונת תוכניות הבראה לרשויות, בייחוד לנוכח אחריותו של משרד הפנים וסמכויותיו, כדי שרשויות אלה יצאו לעצמאות כלכלית וניהולית.

