

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- מתוך 186</p> <p>הדרישות שנקבעו כאבני דרך וכיעדים נוספים במסגרת 13 תוכניות הבראה - לא הצליחו הרשויות שנבדקו לעמוד</p>	<p>42.2- 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, **בג'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', **בג'יסר א-זרקא** ו**בסאג'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 **בסאג'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** ו**בסאג'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 **בג'יסר א-זרקא** ו**בסאג'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**, ו**בסאג'ור**) היה נמוך ועמד על 19% - 26%, ואילו שיעור הגבייה **בסאג'ור** היה 3% בלבד, זאת למול ממוצע ארצי בשיעור של 28%. בתוכניות הבראה של המועצות המקומיות **בג'יסר א-זרקא** ו**בסאג'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**, **בג'יסר א-זרקא** ו**בסאג'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 **בסאג'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 **בג'יסר א-זרקא** (למעט שנת 2020) ו**בסאג'ור**, אף על פי שהן עמדו בקריטריונים למינוי גובה ממונה; אף על פי שהרשויות **בוסתאן אל-מרג'**, **בג'יסר א-זרקא**, ו**בסאג'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.



תוכניות הבראה ברשויות מקומיות

מבוא

אחד מתפקידיהן העיקריים של הרשויות המקומיות בישראל הוא אספקת שירותים לתושבים. כדי לספק שירותים איכותיים, הרשויות מתפקדות כגופים כלכליים הנדרשים להגדלה של מקורות ההכנסה ולשמירה על יציבות כלכלית. על פי מחקר "בין הרשויות קיימת שונות רבה הן בחוסן הכלכלי והן בחוסן הכלכלי של אוכלוסייתן. חלקן רשויות חלשות מאוד המספקות שירותים מינימליים ולא מספקים לתושבים, וחלקן רשויות חזקות המספקות שירותים ברמה גבוהה"¹.

מפעם לפעם רשויות מקומיות נכנסות למשבר כספי שמתבטא בין היתר בגירעונות, ביכולת מוגבלת לספק שירותים מוניציפליים לתושבים, בקשיים לשלם שכר לעובדים, בגידול ניכר בחובות לספקים, לבנקים ולמוסדות אחרים, בקושי לגייס אשראי בנקאי, בבעיות נזילות, בפיגור בתשלומים שוטפים ובתביעות משפטיות ועיקולים.

בשלהי שנת 2003 היו נתונות רשויות מקומיות רבות במשבר כספי, ובעקבותיו, בפברואר 2004, קיבלה הממשלה החלטה² (להלן - החלטת הממשלה) 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 (להלן - תוכנית הבראה) במטרה להגיע לאיזון תקציבי עד שנת 2005, למעט מקרים מיוחדים שבהם נדרש האיזון התקציבי עד שנת 2006³.

בהמשך להחלטת הממשלה נקבעה תוכנית הבראה בחוק כאמצעי להבאת רשויות מקומיות לאיזון תקציבי⁴. משנת 2005 פעלו רשויות מקומיות שמצבן הכספי היה קשה באמצעות תוכניות הבראה שגיבשו בשיתוף משרד הפנים. על פי נתוני משרד הפנים, בשנת 2008 פעלו 139 רשויות מקומיות במסגרת תוכניות הבראה⁵; בשנים 2011 - 2020 פעלו 71 רשויות מקומיות במסגרת תוכניות הבראה; ביוני 2022, מועד תחילת הביקורת, פעלו 33 רשויות מקומיות במסגרת תוכניות הבראה.

- 1 סיון להבי וגל-חגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל** (2016).
- 2 החלטת הממשלה 1475, "פתרון כולל לגירעונות ברשויות מקומיות" (8.2.04).
- 3 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (2009), "תוכניות הבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 3 - 66; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "העסקת חשבים מלווים ברשויות מקומיות", עמ' 243 - 308.
- 4 סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; סעיף 100ט לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981.
- 5 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (2009), "תוכניות הבראה ברשויות המקומיות - תכנון ויישום", עמ' 3 - 66.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני עד נובמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת תוכניות ההבראה ברשויות המקומיות בשנים 2011 - 2020. הנושאים העיקריים שנבדקו: גיבוש תוכניות הבראה, השגת מטרות תוכניות ההבראה ועמידה ביעדיהן, מענקים והלוואות הניתנים לרשויות, הבקרה 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**⁶ ו**סאג'ור** ובמועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** (להלן - הרשויות שנבדקו). הבדיקה נעשתה גם במשרד הפנים - במטה ובמחוזות יהודה ושומרון, חיפה וצפון.

הרשויות המקומיות שנבדקו - סקירה כללית

להלן יוצגו נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו שהיו ידועים במועד סיום הביקורת:

לוח 1: הרשויות המקומיות שנבדקו - נתונים כלליים

המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג'	המועצה המקומית סאג'ור	המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא	המועצה המקומית בית אריה	
8,030	4,358	15,127	5,351	אוכלוסייה
3	4	2	7	אשכול חברתי-כלכלי
4	3	5	6	אשכול פריפריאליות
הבראה	הבראה	הבראה	ביניים	סיווג הרשות המקומית
67,848	29,926	105,616	54,754	הכנסות (ביצוע) (באלפי ש"ח)
68,110	29,914	111,140	46,362	הוצאות (ביצוע) (באלפי ש"ח)
(262)	12	(5,524)	8,392	עודף (גירעון) שוטף (באלפי ש"ח)
3,051	(10,347)	(79,744)	(20,028)	עודף מצטבר (באלפי ש"ח)

6 דוח זה הועבר להתייחסותם של הגופים המבוקרים כמקובל, אולם המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא העבירה את התייחסותה עד מועד סיום הכנת הדוח (למרות כמה תזכורות שנשלחו אליה).



המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג'	המועצה המקומית סאג'ור	המועצה המקומית ג'יסר א-זרקה	המועצה המקומית בית אריה	שיעור גירעון מצטבר (באחוזים)
-	38	79	38	

אוכלוסייה - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לסוף שנת 2020.

אשכול חברתי-כלכלי - הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. בתרשים מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2019.

אשכול פריפריאליות - אזור פריפריאלי מוגדר כאזור מרוחק משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלמ"ס הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד מציין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.

סיווג הרשות המקומית - החל בשנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ואת פעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים, כגון שיעור גירעון שוטף או מצטבר, זכאות למענק איוון, מתן הנחות ומחיקת חובות, מסווגות הרשויות לקבוצות האלה: איתנות, יציבות, בהמראה, בתוכנית הבראה, בתוכנית התייעלות או במצב ביניים. לפירוט לגבי הקריטריונים לסיווג הרשויות, ראו את הפרסומים האלה: סיון להבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016), עמ' 38 - 44; משרד הפנים, "נוהל לסיווג הרשויות המקומיות" (15.7.21). הנתון המוצג מעודכן נכון למועד סיום הביקורת.

הכנסות (ביצוע) - ביצוע הכנסות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

הוצאות (ביצוע) - ביצוע הוצאות בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

עודף (גירעון) שוטף - עודף (גירעון) שוטף בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

עודף (גירעון) מצטבר - עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל באלפי ש"ח. הנתון לקוח מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

שיעור גירעון מצטבר - היחס שבין הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לבין הכנסות הרשות המקומית בתקציב הרגיל המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], ולמעט גם הכנסות בשל הנחות מארנונה לפי ההגדרה בפקודת העיריות. הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטרצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2020.

רקע כללי

מסד נורמטיבי

בעקבות החלטת הממשלה מפברואר 2004 תוקנה פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), ונוספו לה סעיפים הנוגעים בין היתר להחלת תוכניות הבראה. בפקודה נקבע⁷ כי עירייה רשאית להכין תוכנית הבראה, אך שר הפנים צריך לאשרה. לשם קבלת אישור לתוכנית, על השר להשתכנע שהיא דרושה לצורך הבראת הרשות וכי השתתפות המדינה, ככל שהיא ניתנת, במימון התוכנית אינה חורגת ממסגרת הסכומים המיועדים בחוק התקציב השנתי לתוכניות הבראה ברשויות מקומיות. עוד נקבע כי שר הפנים רשאי להורות לעירייה שיש לה גירעון מצטבר⁸ להכין תוכנית הבראה, אם ראה שתוכנית כאמור דרושה לצורך הבראתה.

בתוכנית הבראה יש לפרט⁹ בין השאר את יעדי התוכנית ואת הדרכים להשגתם ובכלל זה: מקורות המימון לתוכנית, לרבות המימון להסדר חובות עבר; אמצעי התייעלות שתנקוט העירייה, לרבות צמצום הוצאותיה, העלאת שיעורי גביית מיסים, אגרות ותשלומי חובה המשתלמים לה, פיטורי עובדים; אמצעי התייעלות נוספים, ככל שנדרש, כגון הגדלת מקורות ההכנסה האחרים של העירייה, מכירת נכסים ועריכת שינויים מבניים וארגוניים; לוח הזמנים לביצוע התוכנית, התקופה להשלמת ביצועה והתנאת העברה של הקצבות שהן כספי הבראה מתקציב המדינה, ככל שניתנו כאלה, בלוח הזמנים האמור.

בתהליך הכנת תוכנית הבראה שותפים שני גורמים עיקריים: נציגי הרשות המקומית ונציגי משרד הפנים (במחוז ובמטה) כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 1: שלבי הגיבוש של תוכנית הבראה ואישורה¹⁰

- 7 סעיף 140 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; ראו הוראה דומה בסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] אשר הוחלה גם על המועצות המקומיות ביהודה ושומרון בסעיף 100 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981.
- 8 מופיע בשורת מאן הרשות בדוח הכספי של התקציב הרגיל המסייע להבין את המצב הכספי של הרשות המקומית. גירעון מצטבר הוא מצב שההתחייבויות במאזן גבוהות מסך הנכסים, ככל שהגירעון גדול יותר מצבה של הרשות המקומית רעוע יותר ולכיסוי גירעונותיה יינקטו פעולות מורכבות יותר.
- 9 סעיף 142 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 43 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; סעיף 100 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981.
- 10 על פי חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 2/2006 מיום 31.1.06; ו"המדריך המקצועי השלם לחשב המלווה ברשות המקומית", דצמבר 2018, עמ' 175.



חתמו משרדי האוצר והפנים בשנת 2010 (להלן - הסכם תקציבי אוצר-פנים)¹¹ נקבעו תנאי סף מצטברים לצורך קביעת הרשויות הזכאיות להיכלל במסגרת תוכנית הבראה. להלן עיקרי תנאי הסף: שיעור גירעון מצטבר כולל (גירעון מצטבר בתקציב הרגיל¹² וגירעונות סופיים בתב"רים¹³) גבוה מ-17.5% מסך הכנסות הרשות; שיעור מענק המודל¹⁴ גבוה מ-7.5% מסך הכנסות הרשות; שיעור סך חוב הרשות (גירעון מצטבר כולל ועומס מלוות) גבוה מ-50% מסך הכנסות הרשות; רשויות המדרגות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך מ-7 (לא כולל 7, פרט למקרים חריגים אשר יתואמו בין המשרדים האמורים לעיל); הסכמה של הרשות להפניית חובות פיגורים בארנונה למסלול הגבייה המקוצר של ההוצאה לפועל; מינוי חשב מלווה לרשות המקומית;

- 11 "סיכום תקציבי תוכניות הבראה", משרד האוצר - אגף תקציבים ומשרד הפנים - המינהל לשלטון מקומי, 23.8.10.
- 12 תקציב המיועד למימון פעולות שוטפות של הרשויות המקומיות על בסיס שנתי קבוע, מורכב מפרקים ותת-פרקים המפרטים את כל ההוצאות וההכנסות של הרשות בשנה קלנדרית. מוגדר בסעיף 1 לתקנות הרשויות המקומיות "תקציב" - לרבות אומדני התקבולים שיתקבלו בשנת הכספים אשר בעדה הוכן התקציב מתשלומי החובה שהרשות המקומית רשאית לגבותם על פי כל דין, כולל דמי שירותים, מכירות, השתתפות והחזרות משנים קודמות, וכן אומדן תשלומים שזמן פרעונם חל באותה שנה והפרשות לקרנות באותה שנה.
- 13 תקציב בלתי רגיל - תקציב המשמש את הרשות המקומית ככלל למימון פרויקטים שונים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה. התקציב מיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.
- 14 מענק המודל של רשות מקומית הוא ההפרש בין ההוצאה המינימלית הנדרשת לה להספקת השירותים המוניציפליים לבין הכנסתה הפוטנציאלית, בתוספת הוצאותיה על תשלומי פנסיה ופירעון מלוות, המוכרות לצורך חישוב מענק המודל. אם מענק המודל חיובי, הרשות זכאית לקבל מענק איוון; ואם מענק המודל שלילי, היא אינה זכאית לקבל מענק איוון. על פי נוסחת גדיש, לצורך חישוב מענק המודל מחושבות לכל רשות מקומית ההוצאה המינימלית שלה והכנסתה הפוטנציאלית; וההפרש ביניהן הוא הבסיס למענק המודל.



מינוי יועץ ארגוני שילווה את הרשות במהלך תהליך ההבראה; הסכמה של הרשות להצטרפות לתאגיד מים וביוב.

תפקידו של החשב המלווה ברשות מקומית הנמצאת במשבר כספי עוגן בפקודת העיריות. על פי סעיף 142ב לפקודה¹⁵, רשאי שר הפנים למנות לעירייה חשב מלווה לתקופה שיקבע, בהתקיים אחד משלושת התנאים האלה: (א) שיעור הגירעון השוטף של העירייה, כפי שהופיע בדוח המבוקר האחרון, הוא עשרה אחוזים או יותר, ושיעור הגירעון המצטבר של העירייה הוא 15% או יותר; (ב) תקציב העירייה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים, לדעת השר, באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין; (ג) יש נסיבות מיוחדות שבשלהן דרוש, לדעת השר, מנימוקים שיירשמו, למנות חשב מלווה כדי להבטיח ניהול כספי תקין של העירייה.

דירוג הרשויות המקומיות

משרד הפנים מדרג את כלל הרשויות המקומיות על סמך המאזן התקציבי שלהן ותבחינים כספיים ומינהליים בחמש דרגות בסדר יורד כמפורט להלן¹⁶:

1. **רשות איתנה**¹⁷: רשות מקומית שאינה מקבלת מענק איזון, והשר הכריז עליה כרשות איתנה עקב היותה נטולת גירעון שוטף¹⁸ ועמידתה במספר קריטריונים נוספים המשקפים ניהול שוטף תקין ויעיל;
2. **רשות יציבה**: רשות מקומית העומדת בתבחינים כלכליים והתנהלותיים בהתאם לכללים שקבע המשרד¹⁹;
3. **רשות במצב ביניים**: רשות שאינה עונה על אחת מההגדרות האחרות;
4. **רשות בהמראה**: רשות שבה משרד הפנים מקדם תוכנית לפיתוח כלכלי וארגוני. התוכנית כוללת פעולות שעשויות להגדיל במידה רבה את ההכנסות של הרשות המקומית ולקדם התייעלות בהוצאות שלא על חשבון מתן השירותים לתושבים;
5. **רשות בתוכנית הבראה או בהתייעלות**: רשות בתוכנית התערבות של משרד הפנים שתכליתה לייעל את תקציב הרשות ולאזנו בטווח זמן מוגדר.

15 סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות מחיל סעיף זה גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, וסעיף 100ט לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, מחיל סעיף זה גם על מועצות מקומיות מעבר לקו הירוק בשינויים המחויבים.

16 משרד הפנים, נוהל לסיווג הרשויות המקומיות (15.7.21).

17 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "ביקורת פיננסית ברשויות מקומיות איתנות".

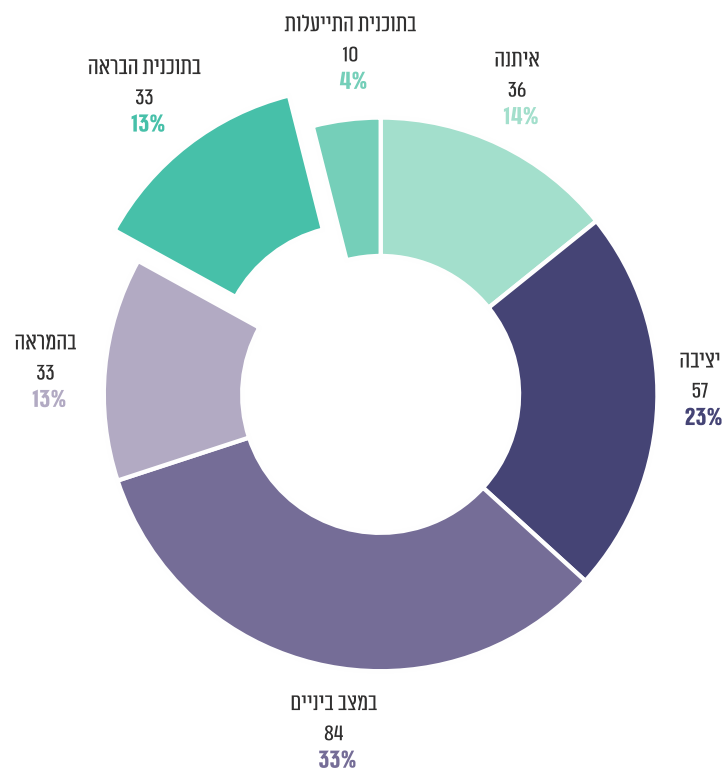
18 חלק מהתקציב הרגיל שבו יש עודף הוצאות על הכנסות בדוח תקבולים ותשלומים לשנה השוטפת מעיד על אי-עמידה ביעדי התקציב שקבעה הרשות המקומית, והוא עלול לנבוע מכמה סיבות: אי-עמידה בגביית הכנסות, תחזית שגויה בדבר עלות ביצוע הפעולות, חריגה בביצוע הפעולות מעבר למתוכנן, דחיית הוצאות או הכנסות או הקדמתן, קצב התקדמות הביצוע שונה מהמתוכנן, בזבוז משאבים והיעדר בקרה נאותה.

19 משרד הפנים, אגף בכיר תקצוב ובקרה ברשויות המקומיות, רשויות יציבות על פי דוח כספי מבוקר לשנת 2018 (10.8.20).



יצוין כי ההבדל העיקרי בין תוכנית התייעלות לתוכנית הבראה מתבטא בכך שבתוכנית הבראה המקור העיקרי לתשלום בגין חובות העבר (דהיינו כיסוי הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל של הרשות) הוא באמצעות מתן מענקים על ידי משרד הפנים ומתן היתרים לרשות ליטול הלוואות, ואילו בתוכנית התייעלות המקור העיקרי לתשלום בגין חובות העבר של הרשות הוא באמצעות מתן היתרים לרשות ליטול הלוואות.

תרשים 2: מספר הרשויות המקומיות לפי דירוג משרד הפנים על סמך המאזן התקציבי שלהן, דצמבר 2021²⁰



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתונים על תוכניות הבראה ברשויות המקומיות

על פי נתוני משרד הפנים, בשנים 2011 - 2020 פעלו 71 רשויות מקומיות במסגרת תוכניות הבראה. בדרך כלל כל תוכנית הבראה נמשכה שנה עד שנתיים. לרוב מספר תוכניות הבראה שהופעלו בכל אחת מ-71 הרשויות האמורות נע בין תוכנית אחת לארבע תוכניות לכל היותר.

20 הנתונים כוללים 253 רשויות מקומיות בלבד שלגביהן התקבל מידע ממשרד הפנים.

נמצא כי 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.

מומלץ שמשרד הפנים ירכז את הנתונים על מספרן הכולל של תוכניות הבראה המופעלות ברשויות המקומיות. נתונים אלה הם כלי חשוב בידי המשרד למעקב אחר הצלחת תוכניות הבראה בעיקר לגבי רשויות מקומיות שפעלו במסגרת כמה תוכניות הבראה, ולבקרה עליהן.

ביוני 2022 פעלו 33 רשויות מקומיות במסגרת תוכניות הבראה.

תרשים 3: 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.

מתרשים 3 עולה כי 73% מהרשויות שפועלות במסגרת תוכניות הבראה, נכון ליוני 2022, הן מועצות מקומיות; 79% הן רשויות מהמגזר הערבי; 82% מהרשויות ממוקמות במחוזות צפון וחיפה.



תחולת תוכניות ההבראה ברשויות שנבדקו

בשנים 2011 - 2020 הופעלו בארבע הרשויות שנבדקו 13 תוכניות הבראה כמפורט להלן:

לוח 2: מועדי תוכניות ההבראה שהיו בשנים 2011 - 2020 בארבע הרשויות שנבדקו

מספר התוכנית	השנים שעליהן מוסבת התוכנית	תאריך החתימה על תוכנית ההבראה	החלת התוכנית (הפערה במספר החודשים*)	רשות מקומית
1	2013 - 2015	21.1.13		בוסתאן אל-מרג'
2	רבעון ב' 2013 עד סוף 2015	5.2.14	10	
3	2015	26.5.15	5	
4	רבעון ג' 2015 עד סוף 2016	22.12.15	6	
5	רבעון ד' 2017 עד סוף 2018	13.5.18	7	
1	רבעון ב' 2016 עד סוף 2017	4.7.16	3	בית אריה
2	רבעון ד' 2020 עד סוף 2022	21.12.20	3	
1	2012 - 2013	4.3.12	2	ג'יסר א-זרקא
2	2014 - 2015	חסר תיעוד		
3	רבעון ד' 2020 עד סוף 2023	21.12.20	3	
1	2011 (רבעונים ג' - ד')	30.11.11	5	סאג'ור
2	2014 (רבעונים ב' - ד'); 2015	25.5.14	2	
3	יולי 2020 - יוני 2021	30.12.20	6	

על פי תוכניות ההבראה של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מספר החודשים בין מועד החתימה על תוכנית ההבראה לבין מועד תחולתה.



מלוח 2 עולה כי 211 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.

תוכנית הבראה היא אמצעי להפעלת תהליכים שתכליתם לשפר את מצבה הכספי הנתון של הרשות המקומית, ובין היתר היא כוללת מענקים והלוואות. במצב של חתימה בדיעבד מטרה זו עלולה להיפגע משום שהרשות תקבל את המענקים וההלוואות בגין פעולות להשגת יעדים שכבר בוצעו ולפיכך לא מדובר בהתייעלות אמיתית ובמצב דברים זה אין לרשות תמריץ להשתפר.

על הרשויות המקומיות להימנע משיהוי בחתימה על תוכניות הבראה ומחתימה עליהן בדיעבד. מומלץ כי משרד הפנים יאשר את תוכניות הבראה עובר לביצועה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2023 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי הליך גיבוש התוכנית הוא תהליך שנמשך פרק זמן מסוים, שבמהלכו המשרד מנחה את הרשות לפעול לתיקון ליקויים שעולים מהתנהלותה, והרשות פועלת לתיקונם. בשלב החתימה על התוכנית יש להבטיח את ההתנהלות התקינה של הרשות והמשך אספקת השירותים על ידי התקשרויות עם ספקים ותשלום התחייבויותיה של הרשות בד בבד עם עמידה על ביצוע היעדים שנקבעו בתוכנית הבראה. לכן קיומם של יעדים חשובים שבוצעו בסמוך לחתימה על התוכנית אינו מהווה מקור לפגם, אלא משתלב כחלק מהבטחת הצלחת התוכנית. עם זאת משרד הפנים ימשיך לעשות מאמצים לאשר תוכניות הבראה עובר לביצועה.

תוכניות הבראה חופפות

במועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' הופעלו בעת ובעונה אחת ארבע תוכניות הבראה הראשונות באופן חלקי במשך שנתיים, כמפורט להלן בלוח 3.

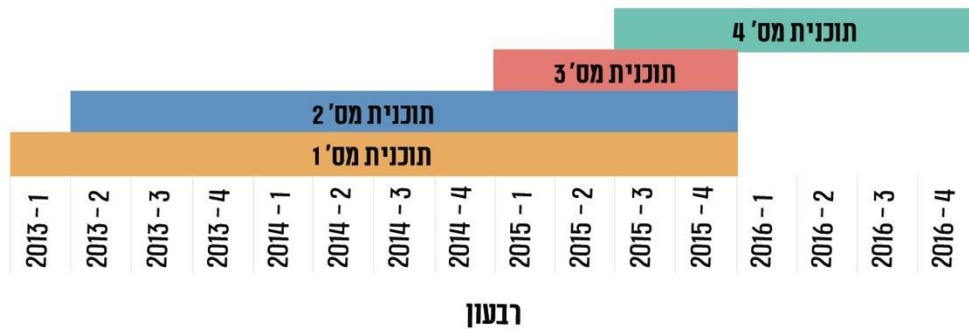
לוח 3: תוכניות הבראה החופפות במועצה האזורית בוסתאן אל-מרג'

מספר התוכנית	השנים שעליהן מוסבת התוכנית	מספר הרבעונים שבהם פעלה התוכנית בפועל
1	2013 - 2015	1
2	רבעון ב' 2013 עד סוף 2015	7
3	2015	2
4	רבעון ג' 2015 עד סוף 2016	6

על פי תוכניות הבראה של הרשויות המקומיות שנבדקו.



תרשים 4: תוכניות הבראה החופפות במועצה האזורית בוסתאן אל-מרג'



על פי תוכניות הבראה של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אף על פי שהמועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' היא שקבעה את היעדים של התוכניות והגישה את התוכניות לאישור משרד הפנים, היא לא עמדה ביעדים שקבעה לעצמה. כאשר המועצה ומשרד הפנים נוכחו לדעת שתוכנית הבראה שהופעלה אינה פועלת כיאור בשל אי-עמידה ביעדים, הם ביטלו אותה והפעילו תוכנית חדשה מקלה יותר.

על הרשויות המקומיות לעמוד ביעדים שהציבו לעצמן, ועל משרד הפנים לבדוק באופן מעמיק את מצב הרשויות כדי לקבוע להן יעדים מתאימים להבראתן, בטרם יאושרו התוכניות.

ביטול תוכנית הבראה בשל אי-עמידה ביעדיה והפעלת תוכנית חדשה מקלה במקומה עלולים לפגוע במטרות של תוכניות הבראה. נוסף על כך, מהלך זה עלול ללמד את הרשויות שאין חשיבות לתכנון מותאם מלכתחילה או לצורך לעמוד ביעדי תוכניות הבראה.

על משרד הפנים להימנע מחתימה על תוכנית הבראה מעודכנת ומקלה לפני תום המועד שנקבע להערכה של התוכנית הקיימת.

השגת מטרות תוכניות הבראה

לתוכניות הבראה יש שתי מטרות: להביא לאיזון תקציבי, דהיינו שהוצאותיה של הרשות בתקציבה הרגיל בכל שנה לא יעלו על הכנסותיה. האיזון התקציבי יושג באמצעות הגדלת הכנסות, צמצום הוצאות והפחתת התחייבויות לנושים השונים באמצעות הסדרים; לצמצם את



הגירעון הנצבר או לבטלו. מטרה זו תושג אם הרשות תעמוד באבני הדרך וביעדים הנוספים²² שנקבעו לה באמצעות קבלת מענקים ממושרד הפנים ולנטילת הלוואות מבנקים.

הדרישות הנכללות באבני הדרך וביעדים הנוספים נועדו להביא לאיזון בתקציב השנתי הרגיל. בתמורה לעמידה בכל אבן דרך ובכל יעד נוסף נקבע כי הרשות תקבל מענק בסכום נקוב ממושרד הפנים ו/או תהיה רשאית ליטול הלוואה מהבנק בסכום מסוים.

מענקים והלוואות

מענקים שניתנו לרשויות המקומיות

להלן נתונים על המענקים שהעביר משרד הפנים לארבע הרשויות שנבדקו בגין עמידה בסעיפי תוכניות הבראה (אבני דרך ויעדים נוספים) בשנים 2011 - 2020²³: **בוסתאן אל-מרג'** - כ-19.2 מיליון ש"ח; **בית אריה** - לא קיבלה מענקים עד סוף שנת 2020; **גי'סר א-זרקא** - כ-15 מיליון ש"ח; **סאג'ור** - כ-16 מיליון ש"ח.

נמצא כי למשרד הפנים אין נתונים מלאים מרוכזים על סך המענקים שניתנו לכל אחת מהרשויות שהיו בתוכניות הבראה ולכלל הרשויות בכל שנה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מערכת המרכב"ה מרכזת את כלל האסמכתאות בגין התשלומים שבוצעו, "ודאי את המענקים וההתחייבויות שקיימות עבור הרשות המקומית, מכאן עולה שיש תיעוד מלא לכל המענקים שניתנו לרשויות בתוכניות הבראה".

משרד מבקר המדינה מציין כי הכנסת האסמכתאות למערכת המרכב"ה אינה מספיקה לצורך שליפת נתונים מלאים ומעודכנים מהמערכת.

מומלץ שמשרד הפנים ירכז את הנתונים על המענקים שהוא מעביר לרשויות מקומיות במסגרת תוכניות הבראה. נתונים אלה הם כלי חשוב בידי המשרד למעקב אחר היקף יישום תוכניות הבראה על ידי הרשויות המקומיות ובקרה עליהן.

22 במסגרת אבני הדרך נכללות דרישות עם יעדים תקציביים המחולקות לכל רבעון שנתי מתוך תקופת תוכנית הבראה כגון הגדלת סכומי גביית ארנונה בכל רבעון. היעדים הנוספים הם דרישות נוספות שהרשות צריכה לעמוד בהן, לעיתים הדרישות האלה תחומות במועד מסוים ולעיתים לא.

23 הנתונים מתבססים על דיווחי הרשויות ועל מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה (להלן - מרכב"ה).



הלוואות שנטלו הרשויות המקומיות

להלן סכומי ההלוואות שנטלו ארבע הרשויות שנבדקו בגין עמידה ביעדי תוכניות ההבראה (אבני דרך ויעדים נוספים) בשנים 2011 - 2020²⁴: **בוסתאן אל-מרג'** - כ-17 מיליון ש"ח; **בית אריה** - 0.76 מיליון ש"ח; **ג'יסר א-זרקא** - 11.7 מיליון ש"ח; **סאג'ור** - 10.7 מיליון ש"ח.

נמצא כי **בג'יסר א-זרקא** אישר בודק התוכניות²⁵ לטול הלוואות בסך כולל של 15.261 מיליון ש"ח תוך כדי ציון היעדים שבגינם הוא אישר את ההלוואות. אולם בידי הרשות אין פירוט בגין אלו יעדים היא קיבלה הלוואות בסך 11.7 מיליון ש"ח מתוך ה-15.261 מיליון ש"ח שאישר בודק התוכניות.

עוד נמצא כי המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** דיווחה למשרד מבקר המדינה על כך שהיא קיבלה הלוואות בסך כולל של כ-17 מיליון ש"ח בגין עמידה בתוכניות ההבראה, אך סכום זה סותר את נתוני ההמלצות של בודק התוכניות. הוא אישר לקחת הלוואות בסך כולל של 8.452 מיליון ש"ח בלבד: 6.822 מיליון ש"ח בגין אבני הדרך ו-1.570 מיליון ש"ח בגין יעדים נוספים.

מומלץ שמשרד הפנים יאשר לרשויות המקומיות לטול הלוואות בהתאם להמלצות הבודק שהוא מינה²⁶.

24 המועצות המקומיות **בית אריה** ו**סאג'ור** מסרו למשרד מבקר המדינה נתונים מדויקים על הלוואות שקיבלו בגין עמידה בכל יעד. המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** והמועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** מסרו נתונים על סך הלוואות שקיבלו, אך לא היה בידן פירוט של הסכומים שניתנו להן בגין כל יעד.

25 בודק תוכנית ההבראה במחוז שמונה על ידי משרד הפנים (להלן - הבודק) קובע האם הרשות עמדה בכל אחד מהיעדים ואת סכומי המענק וההלוואה שמאושרים לרשות על פי תוכנית ההבראה.

26 עוד בעניין זה ראו להלן בפרק "עמידה ביעדים נוספים".

עמידה ביעד הראשי של תוכניות הבראה - איזון בתקציב השנתי הרגיל

בוסתאן אל-מרג'

בתוכניות הבראה של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** נדרשה המועצה לצמצם את הגירעון השנתי בשנה הראשונה של התוכנית ולהגיע לאיזון תקציבי בשנה השנייה של התוכנית (חוץ מתוכנית 4 שבה המועצה נדרשה רק לצמצם את הגירעון השנתי), כמפורט להלן בלוח 4.

לוח 4: הגירעון השנתי השוטף שנדרש בכל אחת מהתוכניות והגירעון השוטף בפועל בשנים שאליהן התייחסו חמש תוכניות הבראה, 2013 - 2018 (באלפי ש"ח)

השנה	תוכנית 1	תוכנית 2	תוכנית 3	תוכנית 4	תוכנית 5	בפועל
2013	2,250	-	-	-	-	7,836
2014	1,657	1,657	-	-	-	2,536
2015	איזון	איזון	4,000	4,000	-	4,655
2016	-	-	איזון	2,750	-	2,456
2017	-	-	-	-	1,200	3,624
2018	-	-	-	-	איזון	1,735

על פי תוכניות הבראה והדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

צבע אדום: הרשות לא עמדה ביעד הגירעון; צבע ירוק: הרשות עמדה ביעד הגירעון.

נמצא כי המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** לא עמדה ביעדי הגירעונות השוטפים והיא חרגה מהם בסכומים שבין 0.7 - 5.6 מיליון ש"ח, למעט בשנה השנייה של תוכנית 4 שבה המועצה נדרשה לצמצם את הוצאותיה באופן שהגירעון לא יעלה על 2.75 מיליון ש"ח. בפועל הסתכם הגירעון השנתי של המועצה בשנה השנייה ב-2.456 מיליון ש"ח.

יצוין כי גם בשנים 2019 - 2020 שבהן לא פעלה המועצה במסגרת תוכנית הבראה היא חרגה מהתקציב הרגיל שלה. בשנים אלה הסתכם הגירעון השנתי שלה ב-3,551 אלפי ש"ח ו-262,000 ש"ח, בהתאמה.

על המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** לעמוד ביעדים שנקבעו בתוכנית הבראה שלה, כדי לקבל את מלוא המענקים שהיא זכאית להם וליטול הלוואות בסכומים שנקבעו בתוכנית הבראה, כדי להביא לאיזון בתקציב השנתי הרגיל.



בית אריה

בשתי תוכניות ההבראה של המועצה המקומית **בית אריה** נדרשה המועצה להגיע לאיזון תקציבי בשנה השנייה או בשנה השלישית של התוכנית, כמפורט להלן בלוח 5.

לוח 5: **הגירעון (העודף) השנתי השוטף שנדרש בכל אחת מהתוכניות והגירעון השוטף בפועל בשנים שאליהן התייחסו שתי תוכניות ההבראה, 2016 - 2017 ו-2020 - 2022 (באלפי ש"ח)**

השנה	תוכנית 1	תוכנית 2	בפועל
2016	323	-	(345)
2017	איזון	-	20
*2020		181	(8,392)
2021		299	
2022		איזון	

על פי תוכניות ההבראה והדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית **בית אריה**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

צבע ירוק: הרשות עמדה ביעד הגירעון.

* תוכנית ההבראה נקבעה בגלל המצב הכספי הקשה של המועצה שנבע בעיקר בשל החובות של החברה לפיתוח בית אריה בע"מ לנושים (ראו להלן).

מלוח 5 עולה כי בתוכנית 1 עמדה המועצה המקומית **בית אריה** ביעדי הגירעון השנתי. עם זאת, בין השנים 2018 - 2019 לא הייתה המועצה בתוכנית הבראה, והמועצה צברה שוב גירעונות שנתיים בסך כ-2.7 ו-21.3 מיליון ש"ח. ביחס לתוכנית 2 עמדה המועצה ביעד בשנה הראשונה של התוכנית (2020), ונכון למועד הביקורת, לא ניתן לדעת אם עמדה ביעד הנדרש בשנה השנייה (2021), בהיעדר דוחות כספיים מבוקרים לשנה זו.

נמצא כי האיזון התקציבי השוטף שהושג בשנים 2016 - 2017 לא נשמר בשנים שלאחר תום תוכנית ההבראה. על המועצה המקומית **בית אריה** לשמור על איזון תקציבי גם בשנים שבהן אינה פועלת במסגרת תוכנית הבראה.

ג'יסר א-זרקא

בשלוש תוכניות ההבראה של המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** נדרשה המועצה להגיע לאיזון תקציבי בשנה השנייה של התוכנית (תוכניות 1 ו-2) או בשנה הרביעית (תוכנית 3), כמפורט להלן בלוח 6.

לוח 6: הגירעון השנתי השוטף שנדרש בכל אחת מהתוכניות והגירעון השוטף בפועל בשנים שאליהן התייחסו שלוש תוכניות הבראה, 2012 - 2013, 2014 - 2015, 2020 - 2023 (באלפי ש"ח)

השנה	תוכנית 1	תוכנית 2	תוכנית 3	בפועל
2012	3,317			3,265
2013	איזון			9,651
2014		4,567		9,830
2015		איזון		7,860
2020			6,988	5,524
2021			3,875	
2022			3,630	
2023			איזון	

על פי תוכניות הבראה והדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

צבע אדום: הרשות לא עמדה ביעד הגירעון; צבע ירוק: הרשות עמדה ביעד הגירעון.

נמצא כי בשתי תוכניות הבראה הראשונות לא עמדה המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא ביעדים שנקבעו לה וחרגה בשלושה מהיעדים בסכומים שבין 5.3 - 9.7 מיליון ש"ח (למעט בשנת 2012).

ביחס לתוכנית 3 עמדה המועצה ביעד הגירעון שנקבע לשנה הראשונה של התוכנית, ובהיעדר דוחות כספיים מבוקרים לא ניתן לדעת אם עמדה ביעד הנדרש בשנה השנייה (2021).

מכיוון שהמועצה לא עמדה ביעדי הגירעון בשתי התוכניות הראשונות, בתוכנית 3, ביחס לתוכניות הקודמות, נקבעו לה הקלות חריגות ומשמעותיות הן בפריסת התוכנית לתקופה ארוכה (ארבע שנים) והן בקביעת סכומים גבוהים כיעדי גירעון בשלוש השנים הראשונות של התוכנית (7.0, 3.9 ו-3.6 מיליון ש"ח כסדר השנים, 2020 - 2022).

על המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לעמוד בכל היעדים שנקבעו בתוכניות הבראה, כדי לקבל את מלוא המענקים שהיא זכאית להם וכדי להיות מסוגלת ליטול את הלוואות בסכומים שנקבעו בתוכנית הבראה, כדי להביא לאיזון בתקציב השנתי הרגיל.



סאג'ור

בשלוש תוכניות הבראה של המועצה המקומית **סאג'ור** נדרשה המועצה להגיע לאיזון תקציבי בשנה הראשונה או בשנה השנייה של התוכנית, כמפורט להלן בלוח 7.

לוח 7: הגירעון (העודף) השנתי השוטף שנדרש בכל אחת מהתוכניות והגירעון השוטף בפועל בשנים שאליהן התייחסו שלוש תוכניות הבראה, 2011, 2014 - 2015 ו-2020 (באלפי ש"ח)

השנה	תוכנית 1	תוכנית 2	תוכנית 3	בפועל
2011	איזון			(789)
2014		1,122		1,120
2015		איזון		(5)
2020			איזון	(12)

על פי תוכניות הבראה והדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית **סאג'ור**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 7 עולה כי המועצה המקומית **סאג'ור** עמדה ביעדי הגירעון השוטף בכל שלוש תוכניות הבראה. עם זאת, יצוין כי בודק התוכניות ציין בהמלצתו לדוח לרבעון ד' לשנת 2020 כי "הרשות סיימה את ביצוע התקציב הרגיל בעודף בסך 22,000 ש"ח וזאת לאחר שהועבר לרשות 'מענק לרשויות מוחלשות' [בעקבות מגיפת הקורונה] בסך של כ-2.1 מיליון ש"ח".

נמצא אפוא כי לולא המענק האמור שהיה חד-פעמי הייתה הרשות מסיימת את ביצוע התקציב הרגיל בגירעון בסך של כ-2 מיליון ש"ח. דהיינו, הרשות לא הייתה עומדת באבן הדרך של איזון שוטף.

על משרד הפנים לקבוע ל**סאג'ור** יעדים ריאליים שתוכל לעמוד בהם ועל המועצה המקומית **סאג'ור** לפעול לעמוד בהם.



מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפקטיביות של תוכניות הבראה ברשויות אשר פעם אחר פעם אינן עומדות ביעדים שנקבעו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי תוכניות הבראה ככלי הן כלי מוגבל ביכולתו, וברור שעל משרד הפנים לגבש כלי התערבות נוספים. תוכנית הבראה עשויה לסייע בהסדרה של חובות עבר, אך בהתקיים היבטים מבניים שמקשים על ייצוב כלכלי ברשות המקומית סביר שתוכנית הבראה



משמשת צינור להעברת כספים שבמהותו מפצה על חוסר בתקצוב ממשלתי, על חוסר במיצוי מקורות הכנסה עצמיים או על התנהלות לא יעילה. יש מקרים שבהם תוכנית הבראה לבדה לא תספק את המענה הנדרש, ובהיעדר כלי התערבות נוספים, סביר שהרשות המקומית לא תצליח לצאת ממעגל ההבראה ותיכנס ותצא מתוכניות הבראה בתדירות גבוהה. משרד הפנים מודע לנושא זה ופועל בשיתוף מנהל הפיתוח להגדיל את התוכניות והמיזמים ברשויות (בעיקר באמצעות תוכניות המראה) שיש בהם כדי להגדיל את הכנסות הרשויות המקומיות.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי הביקורת מציינת דוגמאות של רשויות שמאופיינות בחולשה לצד פוטנציאל ההכנסות מארנונה, זאת בעיקר בשל הרכב ההכנסות מארנונה הנסמך ברובו על ארנונה למגורים שהיא גירעונית. המשרד פועל בשנים האחרונות לתגבור התקציבים המועברים לרשויות אלו, בד בבד עם חיזוק מנגנוני הגבייה שלהם, ואכן ניתן לראות שחלה התקדמות ברשויות אלו מהבחינה התקציבית וההתנהלותית. עם זאת, תוכנית הבראה לבדה איננה תנאי מספיק לשינוי בר קיימה.

גירעונות נצברים

מצבה הכספי של רשות מקומית נמדד באמצעות חובותיה הכוללים את הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל, את הגירעונות הסופיים בתב"רים ואת עומס המלוות (להלן - החובות הכוללים). להלן נתונים על הגירעונות הנצברים בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל של ארבע הרשויות שנבדקו ועל האמצעים שבהם נקטו לכיסוי גירעונות אלו (מענקים, הלוואות והסדרי נושים) בסופי השנים שאליהן התייחסו תוכניות הבראה (באלפי ש"ח)²⁷.

27 בלוחות 8 - 11 לא נכלל הנתון של עומס המלוות.

**בוסתאן אל-מרג'**

לוח 8: הגירעונות השוטפים, הגירעונות הנצברים והאמצעים לכיסוי הגירעונות בסופי השנים שאליהן התייחסו חמש תוכניות הבראה, 2013 - 2018 (באלפי ש"ח)

שנה	הגירעון השנתי (1)	הגירעון הנצבר לתחילת השנה בתקציב הרגיל (2)	הגירעון הנצבר				הגירעון הנצבר לתחילת השנה בתקציב הרגיל (2)	סך הכול (7) = (1)+(2)-(6)	סך הכול (8) = (7)+(8)
			כספים שהתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר באמצעות						
			המענקים (3)	ההלוואות (4)	הסדר הנושים (5)	סך הכול (6) = (3)+(4)+(5)			
2013	7,836	32,612	1,210	2,730	-	3,940	36,508	42,820	
2014	2,536	36,508	6,237	7,214	4,299	17,750	21,294	27,613	
2015	4,655	21,294	6,249	4,517	2,014	12,780	13,169	21,218	
2016	2,456	13,169	4,688	2,566	883	8,137	7,488	15,537	
2017	3,624	7,488	1,357	-	1,088	2,445	8,667	16,716	
2018	1,753	8,667	2,027	-	967	2,994	7,426	15,475	
סך הכול	22,860		21,768	17,027	9,251	48,046			

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'**.

מלוח 8 עולה כי: (א) בתקופה הנסקרת צברה המועצה גירעונות שנתיים שוטפים בסך של כ-22.9 מיליון ש"ח; (ב) בסוף 2018 היו גירעונותיה הנצברים של המועצה, כולל גירעונות סופיים בתב"רים, כ-15.5 מיליון ש"ח.

על פי דוחותיה הכספיים של המועצה, בסוף שנת 2012 הסתכמו חובותיה הכוללים (גירעון נצבר בתקציב הרגיל, גירעונות סופיים בתב"רים ועומס מלוות) בכ-2951.7 מיליון ש"ח, לעומת חובותיה הכוללים בסוף 2018 שהסתכמו בכ-3032.9 מיליון ש"ח. בשנים 2019 - 2020 שבהן לא פעלה המועצה במסגרת תוכנית הבראה הסתכמו חובותיה בכ-33.7 מיליון ש"ח ובכ-31.8 מיליון ש"ח,

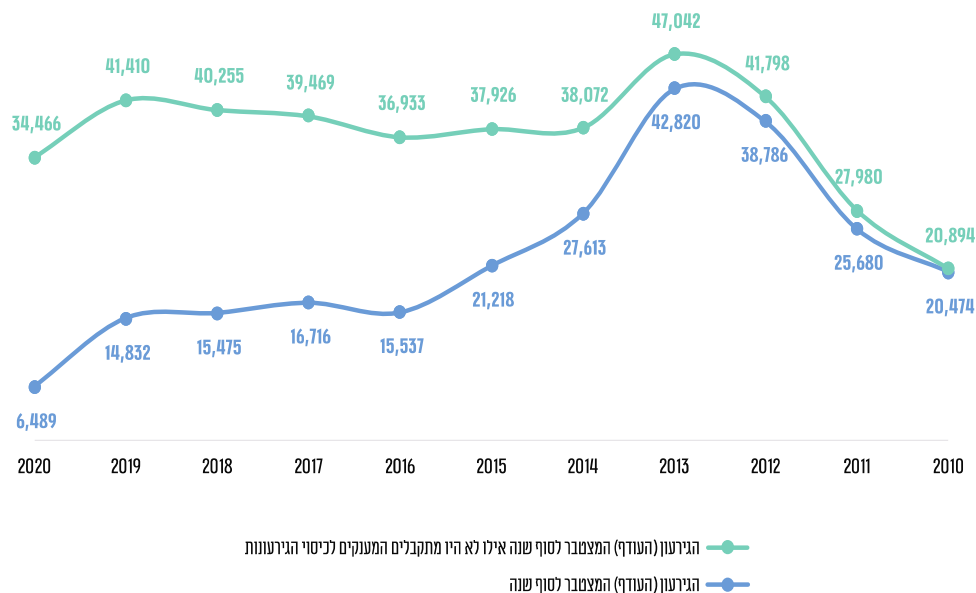
- 28 הגירעון הנצבר לתחילת השנה בתוספת הגירעון השוטף ובניכוי הסכומים שנתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר.
- 29 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (32.6 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (6.2 מיליון ש"ח) ועומס מלוות (12.9 מיליון ש"ח).
- 30 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (7.4 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (8 מיליון ש"ח) ועומס מלוות (17.5 מיליון ש"ח).



בהתאמה. בשנים אלה קיבלה המועצה מענקים בסך של כ-3.2 מיליון ש"ח והלוואות בסך של כ-3.7 מיליון ש"ח להקטנת גירעונות.

משרד מבקר המדינה השווה את היתרות של הגירעון הנצבר (בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל) ללא המענקים שהתקבלו להקטנת הגירעון אל מול היתרות של הגירעון הנצבר במהלך התקופה 2010 - 2020.

תרשים 5: נתוני הגירעון הנצבר (בתקציב הרגיל ובתב"ר) והגירעון הנצבר ללא המענקים שהתקבלו להקטנת הגירעון של בוסתאן אל-מרג', (באלפי ש"ח) 2020 - 2010



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי השיפור במצב חובותיה של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** בשנים 2012 - 2018 נבע בעיקר מחמת המענקים שקיבלה בתקופה הנסקרת בסכום כולל של 21.8 מיליון ש"ח.

עוד נמצא כי בסוף שנת 2020 הצטמצם הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל והגירעון הנצבר הסופי בתב"רים לסך של כ-6.5 מיליון ש"ח, אך דבר זה נבע בעיקר מחמת קבלת מענקים ולא מחמת התייעלות כלכלית. יוצא אפוא כי ללא המענקים היה נותר מצבה של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** כבעבר והגירעון הנצבר היה גדל בכ-21.8 מיליון ש"ח.



בית אריה

לוח 9: הגירעונות השוטפים, הגירעונות הנצברים וכיסויים בסופי השנים
שאליהן התייחסו תוכנית ההתייעלות ותוכנית הבראה, 2016 - 2020
(באלפי ש"ח)

הגירעון הנצבר					הגירעון (העודף) השנתי (1)	השנה
סך הכול (4)+(5)=(6)	הגירעון הנצבר הסופי בתב"רים (5)	הגירעון הנצבר לסוף השנה ³¹ -(3)=(4) (1)+(2)	הכספים שהתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר באמצעות מלוות (3)	הגירעון הנצבר לתחילת השנה בתקציב הרגיל (2)		
6,624	1,397	5,227	760	6,332	(345)	2016
6,644	1,397	5,247	-	5,227	20	2017
10,732	2,724	8,008	-	5,247	2,761	2018
31,697	3,277	28,420	*850	8,008	21,262	2019
24,049	4,021	20,028	-	28,420	** (8,392)	2020
			1,610		15,306	סך הכול

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית בית אריה.
* הלוואות שהתקבלו שלא במסגרת תוכנית ההתייעלות או תוכנית הבראה. בשנה זו לא הייתה המועצה בתוכנית הבראה או בתוכנית התייעלות.
** העודף נבע מהקטנת הפרשה להתחייבויות תלויות בסך כולל של כ-9 מיליון ש"ח בגין תביעות נגד החברה לפיתוח בית אריה בע"מ בקשר לחיובים שהמועצה ערבה להם.

מלוח 9 עולה כי: (א) בתקופה הנסקרת צברה המועצה המקומית בית אריה גירעונות שנתיים שוטפים נטו (גירעונות בניכוי עודפים) בסך של כ-15.3 מיליון ש"ח; (ב) בסוף 2020 היו גירעונותיה הנצברים של המועצה, כולל גירעונות סופיים בתב"רים, כ-24 מיליון ש"ח, לעומת הגרעון הנצבר הכולל לסוף שנת 2016 שהסתכם בכ-6.6 מיליון ש"ח, דהיינו תוספת של כ-17.4 מיליון ש"ח לגרעון הנצבר.

31 הגירעון הנצבר לתחילת השנה בתוספת הגירעון (העודף) השוטף ובניכוי הסכומים שנתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר.



על פי דוחותיה הכספיים של הרשות המקומית **בית אריה**, בסוף שנת 2015 הסתכמו חובותיה בכ-214.8 מיליון ש"ח, לעומת חובותיה בסוף 2020 שהסתכמו בכ-330.2 מיליון ש"ח.

נמצא כי בשנים 2016 - 2020 גדלו סך חובותיה של המועצה המקומית **בית אריה** בכ-15.4 מיליון ש"ח. חובה של הרשות גדל במיוחד בשנים 2019 ו-2020, בעיקר בגלל יצירת גירעונות שוטפים גבוהים בשנת 2019, בשל חובותיה של הרשות (מכוח ערבויות) לנושים של החברה לפיתוח בית אריה בע"מ. יצוין כי הכספים ששימשו לכיסוי הגירעון הנצבר במסגרת תוכניות הבראה היו מלוות בסך 0.76 מיליון ש"ח בלבד.

החברה לפיתוח בית אריה בע"מ

החברה לפיתוח בית אריה בע"מ (להלן - החברה לפיתוח) נוסדה בשנת 1990. החברה נשלטת במלואה על ידי המועצה המקומית, כך שיושב הראש של המועצה הוא יושב הראש של הדירקטוריון של החברה. החברה לפיתוח פועלת כזרוע ביצועית של המועצה, ופעילותה כללה בין היתר ביצוע עבודות פיתוח במתחם המועצה כגון אולם ספורט (קאנטרי), שצ"פים, מקווה, בית כנסת ועוד; ביצוע עבודות פיתוח עבור משתכנים שרכשו חלקות לבניית בתיהם בשכונות שונות במתחם המועצה; ניהול מתחם הקאנטרי והשכרת מבני החסנה.

בנובמבר 2019 הגישה החברה לפיתוח באמצעות המועצה וביוזמתה בקשה להקפאת הליכים, כיוון שנקלעה לקשיים כלכליים. בדצמבר 2019 נתן בית המשפט המחוזי בירושלים צו להקפאת הליכים כנגד החברה לפיתוח. באותה העת מינה בית המשפט נאמן לניהול החברה ולהגעה להסדרים עם נושי החברה (להלן - הנאמן). בעקבות זאת מינה מנכ"ל משרד הפנים חשבת מלווה לחברה לפיתוח, ובנובמבר 2020 היא התמנתה גם לחשבת המלווה של המועצה.

התביעות נגד החברה לפיתוח הסתכמו בכ-45.6 מיליון ש"ח. בעקבות משא ומתן שניהל הנאמן עם הנושים נקבע באוגוסט 2021 מתווה שעל פיו הקבלנים יקבלו 10 מיליון ש"ח ו-39 בעלי המגרשים יקבלו 8.4 מיליון ש"ח להשלמת עבודות הפיתוח. בתוכנית הבראה מס' 2 של המועצה נקבע כי הסכומים האמורים ימומנו ממענק בסך של כ-10 מיליון ש"ח שיתקבל ממשרד הפנים ויינתן לקבלנים ומ-8.4 מיליון ש"ח הלוואות שתיתקח הרשות המקומית ותעבירם לבעלי המגרשים. בספטמבר 2021 אישר בית המשפט המחוזי בירושלים את המתווה האמור, ובעקבותיו קיבלה המועצה את המענק ואת הלוואות ופרעה את חובות החברה לנושים השונים. יצוין כי בסוף 2020 הסתכם הגירעון הנצבר של המועצה בכ-30 מיליון ש"ח³⁴ (כולל גירעון סופי בתב"רים וחובות החברה לפיתוח). בפסק הדין שבו אישר בית המשפט את התוכנית לשיקום הכלכלי של החברה ואת הסדר הנושים עימה ציין בית המשפט כי קיימת זיקה ברורה בין המועצה לבין החברה ו"ייתכן שלא במקרה, שהכספים שעתידיים לשמש לשיקום החברה... מקורם אכן במשרד הפנים"³⁵.

32 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (6.3 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (1.3 מיליון ש"ח) ועומס המלוות (7.2 מיליון ש"ח).
 33 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (20 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (4 מיליון ש"ח) ועומס המלוות (6.2 מיליון ש"ח).
 34 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (20 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (4 מיליון ש"ח) ועומס המלוות (6.2 מיליון ש"ח).
 35 חדל"ת (מחוזי ירושלים) 65929-11-19 **החברה לפיתוח בית אריה (בהקפאת הליכים) נ' הממונה על חדלות פירעון ושיקום מקומי - מחוז ירושלים ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.9.21).



מהאמור לעיל עולה כי החובות שנוצרו אצל החברה לפיתוח במעורבות המועצה המקומית **בית אריה** הסתכמו בכ-18.4 מיליון ש"ח, על פי ההסדר שקיבל תוקף של פסק הדין. חובות אלו גררו את המועצה לגירעון שלא היה באפשרותה לכסות אותו ממקורותיה העצמיים, ומשרד הפנים נאלץ לכסות את גירעונותיה ללא תלות בעמידתה ביעדים לשיפור התנהלותה הכספית העתידית.

ג'יסר א-זרקא

לוח 10: הגירעונות השוטפים, הגירעונות הנצברים וכיסויים בסופי השנים שאליהן התייחסו שלוש תוכניות הבראה, 2012 - 2020 (באלפי ש"ח)

סך הכול (4)+(5) =(6)	הגירעון הנצבר הסופי בתב"רים (5)	הגירעון הנצבר לסוף השנה ³⁶ -(3)=(4) (1)+(2)	הגירעון הנצבר				הגירעון הנצבר לתחילת השנה בתקציב הרגיל (2)	הגירעון השנתי (1)	השנה
			הכספים שהתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר באמצעות						
			סך הכול (3)	הסדר הנושים	ההלוואות	המענקים			
29,979	5,134	24,845	16,589	2,299	6,400	7,890	38,169	3,265	2012
38,400	7,484	30,916	3,580	130	2,100	1,350	24,845	9,651	2013
42,633	6,482	36,151	4,595	-	3,200	1,395	30,916	9,830	2014
46,652	6,624	40,028	3,983	-	-	3,983	36,151	7,860	2015
57,382	6,624	50,758	280	-	-	280	40,028	11,010	2016
65,865	7,778	58,087	0	-	-	-	50,758	7,329	2017
73,194	7,952	65,242	2,000	-	-	2,000	58,087	9,155	2018
82,196	7,976	74,220	2,808	-	-	2,808	65,242	11,786	2019
88,347	8,603	79,744	0	-	-	-	74,220	5,524	2020
			33,835	2,429	11,700	19,706		75,410	סך הכול

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא.

36 הגירעון הנצבר לתחילת השנה בתוספת הגירעון השוטף ובניכוי הסכומים שנתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר.

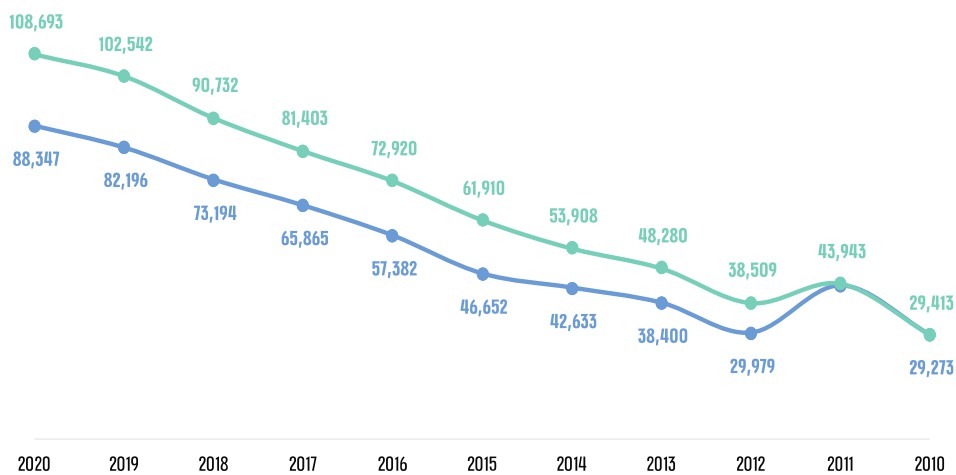


מלוח 10 עולה כי: (א) בתקופה הנסקרת צברה המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא גירעונות שנתיים שוטפים בסך כולל של כ-75.4 מיליון ש"ח; (ב) בסוף שנת 2020 היו גירעונותיה הנצברים של המועצה, כולל גירעונות סופיים בתב"רים, כ-88.3 מיליון ש"ח, לעומת הגרעון הנצבר הכולל לסוף שנת 2012 שהסתכם בכ-30 מיליון ש"ח, דהיינו תוספת של כ-58.3 מיליון ש"ח לגרעון הנצבר.

על פי דוחותיה הכספיים של הרשות המקומית ג'יסר א-זרקא, בסוף שנת 2011 הסתכמו חובותיה הכוללים בכ-3764.07 מיליון ש"ח, לעומת חובותיה הכוללים בסוף 2020 שהסתכמו בכ-3897.3 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה השווה את היתרות של הגירעון הנצבר ללא המענקים שהתקבלו להקטנת הגירעון אל מול היתרות של הגירעון הנצבר במהלך התקופה 2010 - 2020.

תרשים 6: נתוני הגירעון הנצבר (בתקציב הרגיל ובתב"ר) והגירעון הנצבר ללא המענקים שהתקבלו להקטנת הגירעון של ג'יסר א-זרקא, 2010 - 2020 (באלפי ש"ח)



— סך הכול הגירעונות בתקציב הרגיל ובתב"רים לסוף השנה אילו לא היו מתקבלים המענקים לניסוי הגירעונות
— סך הכול הגירעונות בתקציב הרגיל ובתב"רים לסוף השנה

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 37 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (38.17 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (5.1 מיליון ש"ח) ועומס המלואות (20.8 מיליון ש"ח).
- 38 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (79.7 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (8.6 מיליון ש"ח) ועומס המלואות (9 מיליון ש"ח).



אף על פי שהמועצה המקומית ג'יסר-א-זרקא קיבלה במהלך השנים 2011 - 2020 מענקים בסך של כ-19.7 מיליון ש"ח במסגרת שלוש תוכניות הבראה, חלה הרעה במצב חובותיה הכוללים, והם גדלו באותה התקופה בכ-33.23³⁹ מיליון ש"ח (52%) מחמת הגירעונות השוטפים שצברה הרשות המקומית בתקופה זו.

סאג'ור

לוח 11: הגירעונות השוטפים, הגירעונות הנצברים וכיסויים בסופי השנים שאליהן התייחסו שלוש תוכניות הבראה, 2011 - 2020 (באלפי ש"ח)

שנה	הגירעון (העודף) השנתי (1)	הגירעון (העודף) הנצבר לתחילת השנה בתקציב הרגיל (2)	הגירעון הנצבר				הגירעון (העודף) הנצבר לתחילת השנה בתקציב הרגיל (2)	הגירעון (העודף) השנתי (1)	שנה
			הכספים שהתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר באמצעות						
			מענקים	הלוואות	הסדר הנושים	סך הכול (3)			
2011	(789)	21,999	-	4,433	4,433	-	27,221	(789)	2011
2012	219	7,148	15,070	-	7,500	7,570	21,999	219	2012
2013	7,688	11,386	3,450	-	1,600	1,850	7,148	7,688	2013
2014	1,120	8,399	4,107	1,300	-	2,807	11,386	1,120	2014
2015	(5)	55	8,339	884	1,600	5,855	8,399	(5)	2015
2016	(22)	(22)	55	-	-	55	55	(22)	2016
2017	2,899	2,877	-	-	-	-	(22)	2,899	2017
2018	6,077	8,954	-	-	-	-	2,877	6,077	2018
2019	5,803	14,757	-	-	-	-	8,954	5,803	2019
2020	(12)	10,347	4,398	-	1,130	3,268	14,757	(12)	2020
סך הכול	22,978		39,852	6,617	11,830	21,405		22,978	

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית סאג'ור.

39 חוב כולל לשנת 2020 בסך 97.3 פחות חוב כולל לשנת 2011 בסך 64.07 מיליון ש"ח.

40 הגירעון (העודף) הנצבר לתחילת השנה בתוספת הגירעון (העודף) השוטף ובניכוי הסכומים שנתקבלו לכיסוי הגירעון הנצבר.

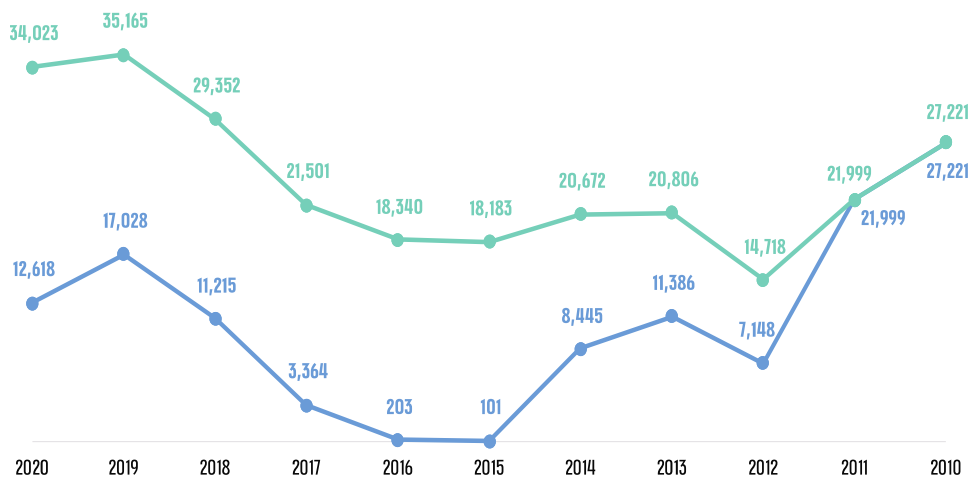


מלוח 11 עולה כי: (א) בתקופה הנסקרת צברה המועצה המקומית **סאג'ור** גירעונות שנתיים שוטפים נטו (גירעונות בניכוי עודפים) בסך של כ-23 מיליון ש"ח; (ב) בסוף 2020 היו גירעונותיה הנצברים של המועצה, כולל גירעונות סופיים בתב"רים, כ-12.6 מיליון ש"ח.

על פי דוחותיה הכספיים של הרשות המקומית **סאג'ור**, בסוף שנת 2010 הסתכמו חובותיה הכוללים בכ-4139.8 מיליון ש"ח, לעומת חובותיה הכוללים בסוף 2020 שהסתכמו בכ-21.9 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה השווה את היתרות של הגירעון הנצבר ללא המענקים שהתקבלו להקטנת הגירעון אל מול היתרות של הגירעון הנצבר במהלך התקופה 2010 - 2020.

תרשים 7: נתוני הגירעון הנצבר (בתקציב הרגיל ובתב"ר) והגירעון הנצבר ללא המענקים שהתקבלו להקטנת הגירעון של סאג'ור, 2010 - 2020 (באלפי ש"ח)



● סך הנזק הגירעונות בתקציב הרגיל ובתב"רים לא היו מתקבלים המענקים לכיסוי הגירעונות
● סך הנזק הגירעונות בתקציב הרגיל ובתב"רים לסוף השנה
● סך הנזק הגירעונות בתקציב הרגיל ובתב"רים לסוף השנה (לא היו מתקבלים המענקים לכיסוי הגירעונות)

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה המקומית **סאג'ור**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

41 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (27.2 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (0) ועומס המלוות (12.6 מיליון ש"ח).
 42 הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל (10.3 מיליון ש"ח), הגירעונות הסופיים בתב"רים (2.3 מיליון ש"ח) ועומס המלוות (9.3 מיליון ש"ח).



נמצא כי השיפור במצב חובותיה של המועצה המקומית **סאג'ור** נבע ברובו מחמת המענקים שהיא קיבלה בתקופה הנסקרת. סכום המענקים שקיבלה הוא כ-21.4 מיליון ש"ח. אילו המועצה לא הייתה מקבלת מענקים אלו, סך הגרעון הנצבר היה מסתכם בכ-34 מיליון ש"ח לסוף שנת 2020.



אחת המטרות העיקריות של תוכניות הבראה ברשויות המקומיות היא לצמצם במידה רבה את חובותיהן. הביקורת שנערכה בארבע הרשויות שנבדקו העלתה כי בשתיים מהן (**בית אריה וג'יסר א-זרקא**) גדלו החובות במהלך השנים שבהן הופעלו תוכניות הבראה, 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 בפני 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.

על משרד הפנים לערוך תהליך של למידה ושל הפקת לקחים לגבי תוכניות הבראה וההתייעלות שנעשו ברשויות המקומיות ולבחון אילו יעדים יש להציב ובאילו צעדים ואמצעים נוספים יש לנקוט כדי לסייע לרשויות המקומיות לשפר את התנהלותן התקציבית וכדי שתוכניות הבראה המוצעות להן יהיו אפקטיביות ואף ישיגו את מטרותיהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בימים אלו המינהל לשלטון מקומי במשרד מגבש תוכנית עבודה לרשויות עם חשב מלווה, אשר תגביר את הבקרה אחר התנהלות הרשויות עם חשב מלווה בכלל ועם תוכניות הבראה בפרט, כדי להעלות את שיעורי הביצוע של היעדים בתוכנית הבראה. נוסף על כך, בהנחיית מנכ"ל המשרד הוקם צוות לבחינת נושא החשבים המלווים וכלים נוספים כדי לסייע לרשויות שמונה להם חשב מלווה.

עוד הביא משרד הפנים בתשובתו למשרד מבקר המדינה את תשובת מנהל אגף מקרקעין ומיסוי מקומי במינהל לשלטון מקומי, ולפיה פתרון הוליסטי לבעיות מבניות קשות של כמה רשויות מקומיות מחייב שינוי של מבנה התמריצים, ההכנסות, תמהיל אספקת השירותים ברשות המקומית, הגדלת כושר הביצוע וטיוב משמעותי של מערך ההון האנושי ברשות המקומית. רק מקצתם של צעדים כאלו יכול להיעשות במסגרת תוכניות הבראה, ונדרשת מעורבות של שחקנים נוספים מלבד משרד הפנים. המשרד יפעל לגבש כלי התערבות משמעותיים יותר לרשויות הנמצאות בהליכי הבראה כרוניים. גיבוש כלים מסוג זה מחייב הירתמות תקציבית בהיקפים משמעותיים, אך מלבד היבטי התקציב נדרשות החלטות בהיבטים של תכנון, גבולות, חלוקת הכנסות, מיסוי, יישום חוקי עזר, אכיפה וקליטת הון אנושי בתנאים משופרים.



הרכבה של תוכנית הבראה

במסגרת תוכנית הבראה הרשות המקומית נדרשת להגדיל את הכנסותיה, לצמצם את הוצאותיה ולהפחית את התחייבויותיה לנושים השונים באמצעות הסדרים. דרישות אלו מוצגות בתוכנית הבראה באמצעות שתי הגדרות: **אבני דרך** ו**יעדים נוספים**. במסגרת **אבני הדרך** נכללות דרישות עם יעדים תקציביים המחולקות לכל רבעון שנתי מתוך תקופת תוכנית הבראה כגון הגדלת סכומי גביית ארנונה בכל רבעון. **היעדים הנוספים** הם דרישות נוספות שהרשות צריכה לעמוד בהן. לעיתים הדרישות האלה תחומות במועד מסוים ולעיתים לא.

בהסכם תקציבי אוצר-פנים נקבע כי תוכנית הבראה תכלול אבני דרך שיוגדרו כ"יעדים מרכזיים", קרי יעדים שאי-עמידה בהם תביא לפיזור אוטומטי של הרשות בהתאם לתקנות שהתקינו שר הפנים ושר האוצר בעניין פיזור השלטון של הרשות המקומית ומינוי ועדה ממונה⁴³. אבני דרך שיוגדרו כיעדים מרכזיים יהיו גידול שנתי בגביית ארנונה, ואם מדובר בתוכנית הבראה שנייה לאותו ראש רשות, יש לקבוע אבני דרך נוספות כיעד מרכזי, ולכל הפחות תיקבע כיעד מרכזי אבן דרך משמעותית אחת שראש הרשות לא עמד בה בתוכנית הבראה הקודמת בשל כשל התנהלותי (כפי שעולה מדוח הבודק).

נוסף על כך, בהתאם לדוח הבודק, יכללו תוכניות הבראה את אבני הדרך האלה: צמצום הוצאות (צמצום הוצאות שכר קבועות, ביצוע שינויים מבניים הן בתחום כוח האדם והן בתחומים נוספים כפי שעלה מדוח הבודק); הסדרי נושים וולונטריים; הגדלת הכנסות (סקר נכסים, העלאת סך גביית הארנונה, הצעדים הנדרשים במסגרת המסלול המקוצר של הוצאה לפועל, העברה ועדכון של חוקי עזר לגביית היטלים ואגרות במועצת הרשות, הצעדים הנדרשים להקמת ועדה לשינוי שטחי שיפוט וחלוקת הכנסות); גביית חובות פיגורים; מימוש נכסים ואיון תקציבי.

דרישות שלא נכללו בתוכנית הבראה

בין אמצעי התייעלות שהרשות המקומית אמורה לנקוט נכללים "מכירת נכסים"⁴⁴ ו"עריכת שינויים מבניים וארגוניים", ככל שנדרש⁴⁵.

בהחלטת הממשלה 1475 מפברואר 2004 נקבעה⁴⁶ דרישה לביצוע שינויים מבניים, לרבות צמצום תקורות באמצעות איחוד אגפים ומחלקות, התייעלות ברכש ועריכת מכרזים משופרים.

בהחלטת הממשלה⁴⁷ גם הוטל על שר הפנים לבחון שינוי שטחי שיפוט והעברת הכנסות עצמיות בין הרשויות המקומיות, במטרה לתקן עיוותים בהקצאת שטחי תעסוקה בין הרשויות.

43 סעיף 3 לתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004.

44 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "ניהול של נכסי מקרקעין בידי רשויות מקומיות".

45 סעיף 142 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 43 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; סעיף 100ט לתקנות המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, המחיל את סעיף 43 האמור על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון בשינויים ובהם ככלל יבוא מנכ"ל משרד הפנים במקום השר.

46 סעיף 1.1.2 להחלטת הממשלה 1475 (8.2.04).

47 שם בסעיף 3.



נמצא כי על 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.

יצוין כי לגבי המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** במרץ 2021 הגישה ועדת חקירה קבועה⁴⁸ למנכ"ל משרד הפנים דאז דוח⁴⁹ שבו היא המליצה לשנות את המעמד המוניציפלי של המועצה האזורית למעמד של מועצה מקומית, ובכך, לפי המלצת הוועדה, יגדלו היקפי המענקים השנתיים שהיא מקבלת ממשרדי הממשלה בכ-2.5 מיליון ש"ח, בעיקר מחמת הגדלת מענק האיזון. במאי 2021 הגישה ועדת החקירה הקבועה דוח נוסף⁵⁰ שבו היא המליצה שהמועצה תקבל מאזור התעשייה אלון תבור הכנסות צפויות בשיעור של 20%. נכון לספטמבר 2022 טרם אישר שר הפנים את שתי ההמלצות האלה של הוועדה.

המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2023 כי על מנת להגדיל את הכנסות המועצה כדי לממן את הוצאותיה ולא לצבור גירעונות, יש לבצע את שתי המלצות הוועדה: שינוי מעמד הרשות ממועצה אזורית למועצה מקומית - שינוי שיוביל לגידול בהיקף מענק האיזון שמוקצה למועצה מדי שנה בשנה, והקצאת חלק מהכנסות אזור התעשייה אלון תבור מאחר שאין לה כמעט הכנסות מארנונה שלא למגורים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המלצות הוועדה הגיאוגרפית הגליל העליון והעמקים בנוגע לחלוקת הכנסות מאזור התעשייה אלון תבור ולפיהן המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** זכאית לחלק מהכנסות מהמתחם, פורסמו להתייחסות הרשויות באוגוסט 2021, והן ממתינות לקבלת החלטת שר בעניינן, בין היתר לנוכח פיזור הכנסת והמגבלות המשפטיות שחלו בעקבות זאת.

כדי שתוכניות הבראה יביאו לשינוי משמעותי במצב הרשויות המקומיות, מומלץ כי משרד הפנים יבחן כיצד לשלב במסגרת תוכניות הבראה גם יעדים הנוגעים לעריכת שינויים מבניים וארגוניים.

48 ב-22.6.17 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת חקירה קבועה לבחינת מעמד מוניציפלי של רשויות מקומיות, שינוי תחום שיפוט רשויות מקומיות, הכרזה על אזורי חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות ואיחוד רשויות מקומיות באזור הגליל העליון והעמקים. ב-28.6.20 נחתם תיקון לכתב המינוי אשר הסמיך את הוועדה לבחון חלוקת הכנסות באזור התעשייה אלון תבור בין הרשויות המקומיות: המועצה האזורית עמק יזרעאל, המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג', עיריית עפולה, המועצה המקומית אכסאל, המועצה המקומית דבוריה והמועצה המקומית שבלי אום אל גנם.

49 משרד הפנים, מנהל הפיתוח, הוועדה הגיאוגרפית הגליל העליון והעמקים, **דוח ועדה מסכם לבחינת המעמד המוניציפלי הרצוי למועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' (2021)**.

50 משרד הפנים, מנהל הפיתוח, הוועדה הגיאוגרפית הגליל העליון והעמקים, דוח ועדה מסכם: לחלוקת הכנסות מאזור התעשייה אלון תבור בין הרשויות המקומיות... ובהן בוסתאן אל-מרג', ולשינוי גבולות בין המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' לבין המועצה האזורית עמק יזרעאל.

דרישות שונות שהופיעו בתוכניות הבראה של אותה רשות

מהשוואות שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בין מספר תוכניות הבראה של אותה רשות מקומית עולה כי לעיתים בתוכניות מסוימות נדרשה הרשות לעמוד ביעדי סף או ביעדים נוספים, ואילו בתוכניות אחרות היא לא נדרשה לעמוד בכך, להלן דוגמאות בלוח 12.

לוח 12: אבני הדרך שנקבעו בתוכניות הבראה של הרשויות המקומיות שנבדקו

סאג'ור			ג'יסר א-זרקא			בית אריה		בוסתאן אל-מרג'					מספר התוכניות אבני דרך	
3	2	1	3	2	1	2	1	5	4	3	2	1		
	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	1	הגדלת הכנסות מארנונה
ל"ר	ל"ר	ל"ר							✓	✓	✓	✓	2	הגדלת הכנסות ממפעל המים
	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓		3	צמצום הוצאות שכר כללי
											✓	✓	4	הגדלת הכנסות יתר עצמיות
✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	5	פעולות כלליות
✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	6	סבסוד חינוך
✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			7	סבסוד רווחה
											✓	✓	8	הפחתת פעולות חינוך
											✓		9	הפחתת הוצאות חינוך
											✓	✓	10	הפחתת הוצאות מימון
✓												✓	11	הפחתת הוצאות משנים קודמות/חד-פעמיות
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	12	יעד גירעון שוטף

ל"ר - לא רלוונטי. משק המים במועצה המקומית סאג'ור מנוהל על ידי תאגיד מים ולא על ידי המועצה המקומית. על פי תוכניות הבראה של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 13: יעדים נוספים שנקבעו בתוכניות ההבראה של הרשויות המקומיות שנבדקו

מספר התוכנית יעדים נוספים	בוסתאן אל-מרג'					בית אריה			ג'יסר א-זרקא			סאג'ור		
	1	2	3	4	5	1	2	1	2	3	1	2	3	
1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2		✓	✓	✓	✓									
3		✓	✓	✓	✓									
4	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
5		✓	✓	✓	✓									
6	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
7	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
8					✓									
9		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
10		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
11	✓					✓								
12	✓		✓			✓								
13	✓					✓								

על פי תוכניות ההבראה של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בוסתאן אל-מרג'

המועצה נדרשה לצמצם את הוצאות השכר הכללי רק בתוכניות 2 ו-5; דרישת ביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה הופיעה בכל התוכניות חוץ מבתוכנית 2; הדרישות לפרישת עובדים, להפחתת שכר, לבדיקת חריגות שכר והטיפול בהן הופיעו רק בתוכנית 5.



בית אריה

כל אבני הדרך שהופיעו בתוכנית מספר 1 אינן מופיעות בתוכנית מספר 2. להלן יעדים נוספים שהופיעו בתוכנית מספר 2 ולא הופיעו בתוכנית מספר 1: הפחתת חובות, עריכת סקר נכסים, עדכון/פרסום חוקי עזר, בדיקה וטיפול בחריגות שכר, תיקון ליקויים מהדוח המפורט, ביצוע התייעלות אנרגטית, ביצוע סקר נכסי הרשות והשלמת ספר נכסי הרשות.

ג'יסר א-זרקא

הדרישות לביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה ולביצוע התייעלות אנרגטית הופיעו רק בתוכנית 3 ולא בתוכניות 1 ו-2; הדרישות לפרישת עובדים ולהצהרת הרשות על הפחתת שכר הופיעו רק בתוכנית 1 ולא בתוכניות 2 ו-3.

סאג'ור

הדרישות להגדלת הכנסות ארנונה, להקטנת הוצאות שכר כללי, לבדיקת חריגות שכר ולביטולן הופיעו בתוכניות 1 ו-2 ולא בתוכנית 3; הדרישות לעריכת סקר נכסים, לתיקון ליקויים מהדוח המפורט ולביצוע סקר נכסי הרשות והשלמת ספר נכסי הרשות הופיעו רק בתוכנית 3 ולא בתוכנית 2.

דרישות שונות שהופיעו בתוכניות הבראה של רשויות שונות

מהשוואות שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בין תוכניות הבראה של ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו עולה כי לעיתים היו כמה רשויות שבהתאם למצבן היו אמורות להידרש לעמוד באותה אבן דרך או יעד נוסף (לדוגמה, הגדלת הכנסות מארנונה, הוצאות שכר כללי ועוד, ראו הפירוט בלוח 13 שלעיל), אך בפועל דרישה זו הופיעה באבני הדרך או ביעדים הנוספים של רשות אחת ולא ברשות אחרת. להלן כמה דוגמאות:

גביית חובות באמצעות הוצאה לפועל (היעד הופיע רק בתוכניות של **בוסתאן אל-מרג'**);

גביית פיגורים להקטנת גירעון נצבר (היעד הופיע רק בתוכניות של **בוסתאן אל-מרג'**);

מיפוי/גביית חובות עובדים/נבחרים (היעד הופיע רק בתוכניות של **בוסתאן אל-מרג'**, **בית אריה**, **ג'יסר א-זרקא**);

ביטול הנחות בלתי חוקיות בארנונה (היעד הופיע רק בתוכניות של **בוסתאן אל-מרג'**, **ג'יסר א-זרקא**);

תיקון ליקויים מהדוח המפורט (היעד הופיע רק בתוכניות של **בית אריה**, **סאג'ור**);

ביצוע סקר נכסי הרשות והשלמת ספר נכסי הרשות (היעד הופיע רק בתוכניות של **בית אריה**, **סאג'ור**).





הממצאים מהשוואת הדרישות בתוכניות הבראה של הרשויות המקומיות שנבדקו מצביעים על השונות בדרישות בין התוכניות של הרשויות השונות ובין התוכניות השונות של אותה רשות. נמצא כי למשרד הפנים אין קריטריונים כתובים לבחירת אבני הדרך והיעדים הנוספים של תוכניות הבראה המוצעות לרשויות המקומיות. למשל: בחינת צמצום הוצאות שכר כללי (השוואת השכר באותה רשות לרשויות אחרות, או ביחס לשנים קודמות) בדיקת חריגות שכר (באם נבדק בעבר, ובאם נבדק מתי וכיצד טופלו הממצאים, האם היו דרישות בתוכניות קודמות וכיצד הרשות עמדה בהן), עריכת סקר נכסים (עמידה בפערי זמן בין סקר לסקר על פי ההנחיות של משרד הפנים, עדכון נתונים בעקבות תוספות בנייה בהיקפי גדולים).

מומלץ למשרד הפנים לקבוע נוהל מפורט לגיבוש תוכניות הבראה הכולל קריטריונים מפורטים לקביעה אילו אבני דרך ויעדים נוספים ישולבו בתוכניות הבראה ואילו לא. קריטריונים אלו יסייעו לעורכי תוכניות הבראה למפות את הפעולות הנדרשות להבראת הרשות המקומית והם עשויים להוביל לתוצאות אפקטיביות יותר של תוכניות הבראה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי כדי להבטיח אבחון אחיד של הליקויים המצריכים הסדרה במסגרת תוכנית הבראה, המינהל לשלטון מקומי יפעל להוצאת נוהל מסודר לגיבוש תוכניות הבראה. המשרד ציין עוד בתשובתו כי בימים אלו הוא מגבש תוכנית עבודה שבאמצעותה הוא יוודא שאכן אבני דרך מהותיות יופיעו בכלל תוכניות הבראה, וכי הוא יפעל לגבש מתודולוגיה סדורה לגיבוש תוכניות הבראה.

עמידה ביעדי אבני הדרך

תגמול על עמידה באבני הדרך

במסגרת **אבני הדרך** שהוגדרו עבור ארבע הרשויות שנבדקו, הוצבו דרישות המחולקות לכל רבעון שנתי בתקופת תוכנית הבראה. עמידה בדרישות מתגמלת את הרשות המקומית במענק או בהלוואה. אבני הדרך כוללות דרישות שונות: הגדלה של הכנסות הרשות, לדוגמה מארנונה ומים; הפחתת הוצאות כגון שכר, חינוך ורווחה; עמידה ביעד גירעון שנתי שוטף.

להלן פירוט הממצאים שעלו בבדיקת⁵¹ העמידה של ארבע הרשויות שנבדקו באבני הדרך והתגמול שקיבלו בגין במסגרת 13 תוכניות הבראה שבוצעו:

51 בדיקת העמידה באבני הדרך נעשתה כדלהלן: בדיקת העמידה באבן דרך לרבעון ד' של השנה נעשתה על סמך נתונים של הדוח הכספי המבוקר של הרשות. בדיקת העמידה באבן דרך לאחד משלושת הרבעונים הראשונים של השנה נעשתה על סמך דיווחי בודק התוכניות מטעם משרד הפנים. המידע לגבי מענקים שהתקבלו נלקח ממערכת מרכב"ה.

בוסתאן אל-מרג'

בשנים האחרונות בוצעו במועצה המקומית **בוסתאן אל-מרג'** חמש תוכניות הבראה. בארבע תוכניות ההבראה הראשונות נכללו מענקים והלוואות, אם תעמוד המועצה באבני הדרך שנקבעו לה, ובתוכנית 5 נכללו רק הלוואות שהמועצה אמורה לקבל, אם תעמוד באבני הדרך שנקבעו.

על פי דיווחי בודק התוכניות והדוחות הכספיים המבוקרים, מבדיקת העמידה באבני הדרך שנכללו בחמש תוכניות ההבראה של המועצה עולה כי המועצה לא עמדה בחלק גדול מאבני הדרך שנקבעו לה ולפיכך לא קיבלה מענקים והלוואות שיועדו לה בתוכניות ההבראה.

לוח 14: המענקים שהתקבלו בגין עמידה באבני הדרך שנכללו בתוכניות ההבראה של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' (באלפי ש"ח ובאחוזים)

תוכנית ההבראה	מספר הדרך בתוכנית אבני	מספר הדרך שהמועצה לא עמדה בהם	המענקים שהוקצו לתוכנית		המענקים שהתקבלו בגין עמידה ביעדים	
			באלפי ש"ח	באלפי ש"ח	באלפי ש"ח	(%)
תוכנית 1	6	3	1,800	800	44	
תוכנית 2	8	0	3,300	3,000	91	
תוכנית 3	6	3	650	350	54	
תוכנית 4	10	5	1,000	850	85	
סה"כ	30	11	6,750	5,000	74	

נתוני המענקים על פי מערכת מרכז"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 14 עולה כי המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** לא עמדה ב-11 אבני דרך מתוך ה-30 שנקבעו לה בארבע תוכניות ההבראה. עבור שאר 19 אבני הדרך שעמדה בהן, אם באופן מלא ואם באופן חלקי, קיבלה המועצה מענקים בסך 5,000 אלפי ש"ח מתוך 6,750 אלפי ש"ח (74%) שנקבעו בתוכניות.

עוד נמצא כי בתוכנית 5 (רבעון ד' בשנת 2017 ושנת 2018) לא הקצה משרד הפנים למועצה מענקים לעמידה באבני הדרך, אלא הלוואות בלבד, כאמור לעיל. על פי המלצות בודק תוכניות ההבראה היא הייתה אמורה לקבל הלוואות בסך כ-8.5 מיליון ש"ח ולפי דיווח המועצה למשרד מבקר המדינה היא קיבלה כ-17 מיליון ש"ח. בתוכנית זו נקבעו למועצה 12 אבני דרך. על פי דוחותיה הכספיים של הרשות לשנים 2017 ו-2018, לא עמדה המועצה בשמונה מאבני הדרך שהוצבו לה.



בית אריה

בשנים האחרונות בוצעו במועצה המקומית **בית אריה** שתי תוכניות הבראה.

לוח 15: **המענקים וההלוואות שהתקבלו בגין עמידה באבני הדרך שנכללו בתוכניות ההבראה של המועצה המקומית בית אריה**

תוכנית הבראה	מספר אבני הדרך בתוכנית	הסכומים שהוקצו לתוכנית		ההלוואות והמענקים שהתקבלו בגין עמידה ביעדים	
		באלפי ש"ח	באלפי ש"ח	באלפי ש"ח	באחוזים (%)
תוכנית 1 הלוואות	7	1,000	1,000	135	14
תוכנית 2 מענקים	2	1,000	1,000	1,000	100

נתוני המענקים על פי מערכת מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תוכנית 1 (רבעונים ב' - ד' בשנת 2016 ושנת 2017) לא הקצה משרד הפנים למועצה המקומית בית אריה מענקים לעמידה באבני הדרך, אלא הלוואות בלבד. על פי דוחותיה הכספיים של הרשות לשנים 2016 ו-2017, לא עמדה המועצה בארבע מתוך שבע אבני הדרך שהוצבו לה.

תוכנית 2 (רבעון ד' בשנת 2020 ועד שנת 2022) נקבעו אבני דרך לאיוון התקציב השנתי הרגיל בלבד (ראו לעיל הפרק "עמידה ביעד הראשי של תוכניות ההבראה - איוון בתקציב השנתי הרגיל").

ג'יסר א-זרקא

בשנים האחרונות בוצעו במועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** שלוש תוכניות הבראה. מבדיקת העמידה באבני הדרך שנכללו בתוכניות אלו עולה כי המועצה לא עמדה בחלק גדול מאבני הדרך שנקבעו לה ולפיכך לא קיבלה מענקים והלוואות שיועדו לה בתוכניות ההבראה.

לוח 16: **המענקים שהתקבלו בגין עמידה באבני הדרך שנכללו בתוכניות ההבראה של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא**

תוכנית	מספר אבני הדרך בתוכנית	המענקים שהוקצו לתוכנית		המענקים שהתקבלו בגין העמידה ביעדים	
		באלפי ש"ח	באלפי ש"ח	באלפי ש"ח	באחוזים (%)
תוכנית 1	12	9,383	9,383	3,785	40
תוכנית 2	12	11,000	11,000	4,428	40
תוכנית 3	6	250	250	250	100

על פי מערכת מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי דיווחי בודק התוכניות, בתוכנית 1 (שנים 2012 - 2013), לא עמדה המועצה המקומית **גיסר א-זרקא** בשמונה אבני דרך מתוך 12 אבני הדרך שהוצבו לה ולפיכך קיבלה רק כ-40% מהמענקים שהוקצו לתוכנית; בתוכנית 2 (שנים 2014 - 2015) לא עמדה המועצה בתשע אבני דרך מתוך 12 ולפיכך קיבלה רק כ-40% מסכום המענקים.

בתוכנית 3 (רבעון ד' בשנת 2020 ועד שנת 2023) הוקצו מענק בסך 250,000 ש"ח והלוואה בסכום זהה רק לאבן דרך אחת - עמידה ביעד גירעון שוטף בסך 6,988 אלפי ש"ח, ואילו לחמש אבני הדרך האחרות לא נקבעו מענקים והלוואות. בתוכנית נקבע עוד כי "על הרשות לעמוד בכל היעדים הכספיים השנתיים הנ"ל [ששת היעדים] על מנת להיות זכאית למענקים והלוואות בגין... עמידה ביעד הגירעון [השוטף]".

עוד נמצא כי על פי דיווח הבודק, לא עמדה המועצה בשתי אבני דרך מתוך שש (הגדלת הכנסות מארנונה, הוצאות לפעולות כלליות), ואף על פי כן היא קיבלה את מלוא המענקים וההלוואות בהיקף של 250,000 ש"ח מענקים ו-250,000 ש"ח הלוואות.

סאג'ור

בשנים האחרונות בוצעו במועצה המקומית **סאג'ור** שלוש תוכניות הבראה.

לוח 17: המענקים שהתקבלו בגין עמידה באבני הדרך שנכללו בתוכניות הבראה של המועצה המקומית סאג'ור

	מספר אבני הדרך בתוכנית	המענקים שהתקבלו בגין עמידה ביעדים		המענקים שהוקצו לתוכנית	
		באלפי ש"ח	באחוזים (%)	באלפי ש"ח	באלפי ש"ח
תוכנית 1	6	2,000	100	2,000	
תוכנית 2	7	2,556	100	2,556	
תוכנית 3	5	400	100	400	

על פי מערכת מרכב"ה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי על פי דוחותיה הכספיים של המועצה המקומית **סאג'ור**, לא עמדה המועצה בשתי אבני דרך בתוכנית 1 (רבעונים ג' - ד' בשנת 2011) מתוך שישה יעדים שנקבעו בתוכנית, ואף על פי כן היא קיבלה עבור אבני דרך אלו 400,000 ש"ח מענקים ו-400,000 ש"ח הלוואות. יצוין כי בידי משרד הפנים לא נמצאו העתקי דוחות הבודק לשנת 2011 ולכן לא ניתן לדעת מה היו המלצותיו.



בסעיף 16 לתוכנית 2 (רבעונים ג' - ד' בשנת 2014 ושנת 2015) נכתב כי "שחרור המענק או מתן היתר אשראי לכיסוי הגירעון המצטבר, יעשה בשלבים ויהי מותנה בביצוע חלקה של הרשות, כמפורט בהסכם זה על כל נספחיו".

על פי המלצות הבודק, בתוכנית 2 לא עמדה המועצה המקומית **סאג'ור** בארבע אבני דרך מתוך שבע (הגדלת הכנסות מארנונה, הקטנת הוצאות פעולות כלליות, סבסוד חינוך, סבסוד רווחה), ואף על פי כן היא קיבלה עבורן מענקים בסכום כולל של 1,354 אלפי ש"ח מתוך מענקים בסך 2,556 אלפי ש"ח שהוקצו בתוכנית. סכום זה כולל מענקים בסך 1,076 אלפי ש"ח, וסך של 278,000 ש"ח שעל פי תוכנית ההבראה, הייתה אמורה המועצה לקבל כהלוואות, אך בפועל הומרו כספי ההלוואות למענקים.

המועצה עמדה בכל חמש אבני הדרך של תוכנית 3 (יולי 2020 - יוני 2021) ולפיכך קיבלה מענקים בסך 400,000 ש"ח והלוואות בסכום זהה.



מהאמור לעיל עולה כי הרשויות המקומיות **בוסתאן אל-מרג', בית אריה, ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** לא הצליחו לעמוד ב-41 מתוך 87 יעדי תוכנית ההבראה שעליהן הן חתמו לאורך השנים עם משרד הפנים, ולפיכך הן לא זכו בהכנסות פוטנציאליות בסך כ-14.7 מיליון ש"ח (19.6 מיליון ש"ח סך המענקים שהתקבלו מתוך 34.3 מיליון ש"ח שהוקצו) שהיו יכולות להגדיל את הכנסותיהן (למעט המועצה המקומית **סאג'ור** שקיבלה את מלוא המענקים, חרף עמידתה רק בחלק מהיעדים).

על הרשויות המקומיות **בוסתאן אל-מרג', בית אריה, ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** לעמוד בכל היעדים שנקבעו להן בתוכנית ההבראה ולפעול לצמצום גירעונותיהן הנצברים. מומלץ כי משרד הפנים יבחן מדרג של פעולות ובקורות למול רשות מקומית שאינה עומדת ביעדים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא מבצע מעקב ובקרה אחר ביצוע יעדי תוכנית ההבראה ופועל לאכוף את ביצוע היעדים באמצעות בקרה צמודה הן על ידי המטה והן על ידי המחוזות למול הנהלת הרשויות הרלוונטיות במטרה לאכוף את ביצוע היעדים. כמו כן בשנתיים האחרונות התנה המשרד חלוקת מענקים תוספתיים ייעודיים לרשויות שלא עמדו ביעדים משמעותיים, כגון יעדי גבייה או ביצוע חוקי עזר. צעדים אלו סייעו לקדם יעדי ביצוע. נוסף על כך המשרד בוחן אמצעים נוספים להגברת האכיפה לביצוע כלל יעדי תוכנית ההבראה, ובכוונתו לגבש מתודולוגיה להפעלת סרגל אכיפה מול הרשויות המקומיות לרבות התנאים שבהם ימונה לרשות חשב מלווה שהא גם גובה ממונה.

הבדלים בין נתוני הדוח הרבעוני לסוף השנה לבין הדוח הכספי

עמידה ביעדים של תוכנית הבראה אמורה להיבחן מול נתוני הדוח השנתי המבוקר של הרשות המקומית. אולם בודק התוכניות נוהג לדווח על עמידה או על אי-עמידה באבני דרך של תוכנית הבראה על פי הדוחות הרבעוניים של הרשות המקומית, מאחר שהדוח הכספי המבוקר מפורסם

חצי שנה לפחות לאחר מועד סיום שנת הכספים, ואילו הדוח הרבעוני האחרון מוצא סמוך לאחר מועד סיום שנת הכספים, וזאת אף שבמועד זה הנתונים הכספיים אינם בהכרח סופיים. בהתאם לכך נמצאו פערים בין הנתונים שעליהם התבססו המלצות הבודק על עמידה ביעדים לבין נתוני הדוחות השנתיים המבוקרים, כמפורט להלן.

בוסתאן אל-מרג'

לוח 18: שתי אבני דרך שהופיעו בתוכנית 4 והתוצאות בפועל, לפי דוח הרבעון האחרון ולפי הדוח השנתי, 2015 (באלפי ש"ח)

שיעור החריגה מהיעד באחוזים (%)	על פי			אבן הדרך
	הדוח הכספי המבוקר לשנת 2015	הדוח לרבעון האחרון לשנת 2015	תוכנית הבראה	
19	7,810	6,526	6,557	הוצאות לפעולות הכלליות
16	4,655	3,814	4,000	הגירעון השוטף לשנת 2015

על פי הדוחות הכספיים הרבעוניים והשנתיים המבוקרים של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג'.

מלוח 18 עולה כי על פי דוח הרבעון האחרון לשנת 2015 עמדה המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' בשני יעדים: הוצאות לפעולות כלליות וגירעון שוטף לשנת 2015. לפיכך המליץ הבודק להעניק למועצה מענקים בסך 100,000 ש"ח לכל אבן דרך, והמועצה קיבלה מענקים אלו.

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה לשנת 2015 חרגה המועצה מהיעדים שנקבעו לה, ולכן לא הייתה זכאית לקבל את המענקים שניתנו לה.

סאג'ור

לוח 19: אבן דרך שהופיעה בתוכנית 2 והתוצאות בפועל, לפי דוח הרבעון האחרון ולפי הדוח השנתי, 2014 (באלפי ש"ח)

שיעור החריגה מהיעד באחוזים (%)	על פי			אבן הדרך
	הדוח הכספי המבוקר לשנת 2014	הדוח לרבעון האחרון לשנת 2014	תוכנית הבראה	
7	4,275	3,637	4,000	הוצאות שכר כללי בשנת 2014

על פי הדוחות הכספיים הרבעוניים והשנתיים המבוקרים של המועצה המקומית סאג'ור.



מלוח 19 עולה כי לפי הדוח הכספי המבוקר לשנת 2014 לא עמדה מועצה המקומית **סאג'ור** ביעד של אבן הדרך, ואילו לפי הדוח הרבעוני עמדה המועצה ביעד זה. בודק התוכניות של המועצה המליץ לתת למועצה בגין עמידה באבן דרך של הוצאות לשכר כללי ברבעון האחרון לשנת 2014 מענק בסך 88,000 ש"ח והלוואה בסך 22,000 לש"ח, והמועצה קיבלה את המענק ואת ההלוואה כאמור.

נמצא כי המענק וההלוואה ניתנו למועצה בגין שנת 2014, אף על פי שלפי נתוני הדוח השנתי המבוקר לשנה זו לא עמדה המועצה ביעד שנקבע לה.

מומלץ כי העמידה ביעדי תוכנית הבראה תיבחן מול נתוני הדוח השנתי המבוקר של הרשות המקומית. לפיכך מומלץ כי משרד הפנים ימתין לתוצאות הסופיות המבוקרות של הפעילות הכספית של הרשות המקומית ורק אז יאשר את נטילת ההלוואות או העברת המענקים. לחלופין יינתנו המענקים לרשות המקומית אחרי פרסום הדוח הרבעוני הרביעי לאותה שנה, ואם יתברר שהרשות לא עמדה ביעדיה על פי נתוני הדוח השנתי, יקוזזו לה המענקים שניתנו ממענקים אחרים כמו מענק האיזון.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אכן מוטב לבחון את הביצועים על פי דוח כספי מבוקר, אך במקרים של פער של שנה ומעלה בקבלת נתוני הדוח המבוקר, הרשות המקומית עשויה להשתוות בהמשך מימוש תוכנית הבראה וללא קבלת כספי הבראה כך שמצבה עשוי להחמיר. במכלול השיקולים יש לבחון את הנסיבות, ולעיתים אין מנוס מהסתמכות על נתוני דוח רבעוני. אם משתקף פער יש מקום לבצע את הקיזוז.

מומלץ למשרד הפנים לפעול לקיצור משך הזמן להגשת הדוח הכספי המבוקר לגבי רשויות מקומיות בהליכי הבראה ולמניעת הישנות מקרים של קבלת הדוח הכספי המבוקר כעבור פרק זמן ארוך של שנה או יותר.

עמידה ביעדים הנוספים

במסגרת תוכנית הבראה נקבעים יעדים נוספים וספציפיים (להלן - יעדים נוספים שעל הרשות המקומית לעמוד בהם). לעיתים ליעדים האלה יש הגבלת זמן לביצוע. בתוכניות הבראה מפורטים המענקים וההלוואות שהרשויות המקומיות אמורות לקבל, אם תעמודנה בכל אחד מהיעדים הנוספים שלהן.

להלן דוגמאות ליעדים נוספים שהופיעו בתוכניות הבראה ברוב הרשויות שנבדקו: ביטול הנחות בלתי חוקיות, עריכת סקר נכסים לצורך גביית ארנונה ויישום, עריכת הסדרי נושים, עדכון/פרסום חוקי עזר, בדיקת חריגות שכר וטיפול בהן, גביית חובות נבחרים ועובדים.

להלן הממצאים מביקורת העמידה של ארבע הרשויות שנבדקו ביעדים הנוספים במסגרת 13 תוכניות הבראה.



בוסתאן אל-מרג'

מבין 22 היעדים הנוספים שנכללו בחמש תוכניות הבראה של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'**, קבע בודק התוכניות כי המועצה לא עמדה ב-14 יעדים ועל כן המועצה לא קיבלה מענקים בסך 3,746 אלפי ש"ח.

עוד נמצא כי 8 מתוך 14 היעדים נקבעו בכמה תוכניות, אולם המועצה לא עמדה בהם אפילו בתוכנית אחת.

נמצאו פערים בין המלצות (חסר או יתר) הבודק לבין מענקים ששולמו למועצה בפועל כדלהלן:

1. הסדרי נושים - הבודק המליץ להעניק למועצה בגין שלושת היעדים האמורים מענקים בסך 5,025 אלפי ש"ח, אך בפועל קיבלה המועצה 12,664 אלפי ש"ח בגין יעדים אלה.
2. עדכון תעריפי מים וסקרי נכסים - המועצה לא קיבלה מענקים בסך 200,000 ש"ח עבור עמידה בשני היעדים האמורים, אף על פי שהבודק המליץ להעניק את הסכום האמור.

בית אריה

בשתי תוכניות הבראה שנקבעו למועצה המקומית **בית אריה** נכללו 19 יעדים נוספים (שישה יעדים בתוכנית 1 ו-13 יעדים בתוכנית 2).

נמצא כי מבין 19 היעדים הנוספים שנכללו בתוכניות הבראה, קבע בודק התוכניות כי המועצה לא עמדה או עמדה חלקית בתשעה יעדים ועל כן לא קיבלה מענקים בסך 514,000 ש"ח ולא אושרו לה הלוואות בסך 752,000 ש"ח.

תוכנית 1 לשנת 2016 (רבעונים 2 - 4) ושנת 2017

בתוכנית ההתייעלות לשנים 2016 ו-2017 עמדה המועצה בשלושה יעדים מתוך השישה שנקבעו לה.

בשלושה יעדים נקבע כי אם תעמוד המועצה ביעדים היא תזכה למענקים בסך 900,000 ש"ח (300,000 ש"ח בגין כל יעד).

נמצא כי המועצה עמדה בשניים מהיעדים⁵² ולמרות זאת לא קיבלה מענקים עבור יעדים אלו. יצוין כי נציגי המועצה ומשרד הפנים לא ידעו להסביר מדוע לא התקבלו המענקים.

52 תיקון צו הארנונה-ביטול פטור מארנונה על אדמת בניין ל-24 חודשים בכפוף לחוות דעת משפטית; השאלת מחלקת ניהול פרויקטים לחברה לפיתוח, בכפוף להמלצת אגף תאגידים עירוניים.



בגין העמידה בשלושה מהיעדים שהוגדרו בתוכנית ההבראה קיבלה המועצה הלוואות בסך 625,000 ש"ח ולא 1,278 אלפי ש"ח שהגיעו לה על פי תוכנית ההתייעלות, אם הייתה עומדת בכל ששת היעדים שלה.

תוכנית 2 לרבעון ד' 2020 ועד סוף 2022

בסוף דצמבר 2020 אישרה המועצה המקומית בית אריה תוכנית הבראה לתקופה רבעון ד' 2020 ועד לסוף שנת 2022. תוכנית ההבראה נקבעה בגלל המצב הכלכלי הקשה של המועצה שנבע כאמור בעיקר בשל החובות של החברה לפיתוח בית אריה בע"מ לנושים.

בתוכנית ההבראה נקבע כי המועצה צריכה לעמוד ב-13 יעדים עד ה-31.3.21 או עד ה-30.6.21. מתוכם היה יעד אחד "מתן הלוואות בעלים לחברה לפיתוח" בסך 8.4 מיליון ש"ח, בשל חובות החברה לפיתוח, ויעד זה הושג.

נמצא כי לגבי 12 היעדים האחרים, עד למועד סיום הביקורת (בספטמבר 2022), עמדה המועצה בשישה יעדים באופן מלא ובשישה יעדים באופן חלקי.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בגין עמידת המועצה בחלק מהיעדים, המליץ בודק התוכניות לתת למועצה מענקים בסך 10,525 אלפי ש"ח (מתוך 10,739 אלפי ש"ח שהייתה מקבלת אילו עמדה בכל היעדים) והלוואות בסך 8,840 אלפי ש"ח (מתוך 8,939 אלפי ש"ח שהייתה מקבלת אילו עמדה בכל היעדים).

ג'יסר א-זרקא

בשלוש תוכניות ההבראה של המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** נקבעו 39 יעדים נוספים: שלושה יעדים עוסקים בהסדרי חובות לחברת מקורות⁵³, והשאר יעדים אחרים. להלן ממצאי הביקורת.

על פי דיווחי הבודק עמדה המועצה בשלושת היעדים שעניינם הסדרת חובות מים וביוב לחברת מקורות ועל כן קיבלה את המענקים שנקבעו בסך כולל של 41,750 אלפי ש"ח.

עוד נמצא, על פי דיווחי הבודק, שהמועצה עמדה רק ב-19 יעדים (8 יעדים באופן מלא ו-11 יעדים באופן חלקי) מתוך 36 היעדים הנוספים שנקבעו ולפיכך קיבלה מענקים בסך 11,330 אלפי ש"ח מתוך 18,173 אלפי ש"ח (62%) שהוקצו לה בתוכנית ההבראה.

סאג'ור

בשלוש תוכניות ההבראה של המועצה המקומית **סאג'ור** נקבעו 19 יעדים נוספים. להלן ממצאי הביקורת.

53 הסדרת חוב למקורות; הסדרת חוב לקרן שיקום; הסדרת חוב מט"ש.



1. המועצה לא עמדה או עמדה חלקית בשישה מתוך 19 היעדים הנוספים, ועל כן קיבלה מענקים בסך 11,977 אלפי ש"ח מתוך 12,846 אלפי ש"ח (93%) שהוקצו לה בתוכניות ההבראה. יצוין כי לגבי תוכנית 1 לא נמצאו בידי משרד הפנים דיווחי הבדוק, ולפיכך המסקנות בנוגע לשאלה אם עמדה המועצה ביעדים הנוספים של תוכנית 1, מלבד היעד להקטנת הגירעון, מתבססות על קבלת המענקים בפועל.
2. בתוכנית 1 קיבלה המועצה את מלוא המענקים וההלוואות בגין עמידה ביעד "הקטנת גירעון נצבר ממקורות עצמיים במסגרת הסדרי נושים" - כ-10.14 מיליון ש"ח (מתוכם 50% מענק ו-50% הלוואה), אף על פי שהיא עמדה חלקית ביעד האמור. היעד שנקבע בתוכנית היה כ-6.15 מיליון ש"ח, אולם בפועל הסתכמה ההפחתה בגין הסדרי נושים בכ-4.43 מיליון ש"ח בלבד.



מהאמור לעיל עולה כי ארבע הרשויות שנבדקו לא עמדו ב-84 מתוך 186 מהדרישות שנקבעו להן באבני הדרך וביעדים הנוספים שהוגדרו להן במסגרת 13 תוכניות ההבראה, 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 ההבראה (19% מתוך סך הסכומים שנכללו בתוכניות ההבראה). יש לציין שקיימת שונות בהקצאת סכומי המענקים; לעיתים עבור עמידה בכמה יעדים הוקצו מענקים בסכומים מהותיים, כך שאף שהרשויות לא עמדו ב-45% מהיעדים, הן קיבלו 81% מסך ההקצאות.

על משרד הפנים להקפיד להעביר לרשויות המקומיות את המענקים שנקבעו במסגרת תוכניות ההבראה, בהתאם להמלצות בודק התוכניות שהוא עצמו מינה, ובמקרים שבהם משרד הפנים אינו פועל בהתאם להמלצות הבדוק עליו לנמק את החלטותיו. הדבר מחדד את הצורך שמשרד הפנים יבחן צעדים ובקורות נוספים לשם הבראת הרשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי סכומי המענקים וההלוואות המוקצים בהתאם לאבני הבוחן בתוכניות הבראה נקבעים בהתחשב במשמעות הליקוי, מורכבותו ותרומתו לרשות. המשרד מפעיל מערך בקרה פנימי על ביצוע יעדי תוכנית ההבראה וההמלצות לשחרור כספים שניתנות על ידי הרכזים המחזיים לאור חוות הדעת של החשב המלווה. המלצות אלו עוברות בקרה נוספת באגף בכיר לתקצוב ובקרה הן על ידי הרפרנט והן בחתימת מנהל האגף, ולאחר מכן בקרה כפולה נוספת באגף חשבות של המשרד. לפיכך, בתהליך הבקרה הנ"ל ייתכן שיהיה לאחד הגורמים בתהליך הסתייגות לגבי אופי ההמלצה שניתנה על ידי הרכז (הבודק). הנהלים במשרד מחייבים כל גורם מאשר לציין את הנימוקים להמלצתו לשחרור הכספים כך שניתן לעקוב מבחינה עניינית אחר ההמלצות בכל אחת מן התחנות.

משרד מבקר המדינה מציין כי ברוב המקרים שבהם סכומי המענקים וההלוואות שהתקבלו היו שונים מהמלצות הבדוק, הגזברים לא ידעו מה היו נימוקי משרד הפנים ורק ראו את סכומי המענקים במרכב"ה ללא כל הסבר.

עוד מסר משרד הפנים כי לאור השונות האפשרית בפרשנות לשאלה אם יש עמידה באבן דרך מסוימת שוקד המשרד בימים אלו על נוהל שמפרט את היעדים ואת האסמכתאות הנדרשות כדי



למנוע פרשנויות שגויות ולייצר שפה משותפת בין היועצים החיצוניים לרשויות המקומיות ולעובדי המשרד.

הגדלת הכנסות הרשויות המקומיות

רשויות מקומיות הנמצאות תחת תוכניות הבראה נדרשות בין היתר להגביר את היקף הכנסותיהן מגביית ארנונה ותשלומי מים (אלה מהן המספקות את המים לתושביהן בעצמן) וכך להגדיל את יתר הכנסות העצמיות שלהן, בהיות הכנסות אלו המרכיב העיקרי בכלל הכנסותיהן.

חובות אבודים וחובות מסופקים

חוב אבוד הוא כל סכום המגיע לרשות המקומית בשל ארנונה, אגרות, היטלים או מסיבה אחרת, והרשות אינה יכולה לגבות אותו מסיבות שונות. חוב מסופק הוא כל סכום המגיע לרשות המקומית ושיש ספק אם ניתן יהיה לגבותו. בספרי הרשויות המקומיות נרשמים חובות אבודים כחובות למחיקה⁵⁴; וחובות מסופקים. להלן נתונים על סכומי החובות האבודים והחובות המסופקים בארבע הרשויות שנבדקו.

לוח 20: סכומי החובות למחיקה והחובות המסופקים והגרעונות הנצברים בסוף שנת 2020 ושיעורם מכלל החובות בארבע הרשויות שנבדקו (באלפי ש"ח ובאחוזים)

החובות המסופקים והחובות למחיקה בסוף שנת 2020				
סאג'ור	ג'יסר-א-זרקא	בית אריה	בוסתאן אל-מרג'	
53,744	181,008	2,702	15,727	סך החובות המסופקים והחובות למחיקה (באלפי ש"ח)
83	79	31	57	שיעור החובות המסופקים והחובות למחיקה מכלל החובות לרשות המקומית (ב-%)
12,618	88,347	24,049	15,475	הגרעון הנצבר הכולל

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

54 בדצמבר 2012 קבע מנכ"ל משרד הפנים נוהל למחיקת חובות שאינם ניתנים לגביה, שנועד להסדיר את הליכי מחיקת החובות לפי פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. בנוהל נקבע באילו תנאים יותר לממונים על המחוזות במשרד הפנים, ששר הפנים הסמיך לטפל בעניין זה, למחוק חובות.



השיעור הגבוה של החובות המסופקים והחובות למחיקה מכלל החובות ברשויות **בוסתאן אל-מרג', ג'יסר א-זרקא וסאג'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. נורמה שלילית זו משפיעה על מצבן הכספי הקשה (הגירעונות הנצברים של הרשויות שנבדקו נעו בין 12.6 לכ-88.3 מיליון ש"ח).

על הרשויות שנבדקו **בוסתאן אל-מרג', בית אריה, ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** לשפר את היקף הגבייה של החייבים. מומלץ למשרד הפנים לבצע מעקב אחר מימוש חובות אלו ולבחון את הצורך במינוי גובה ממונה לטיפול בגבייתם.

המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** מסרה בתשובתה כי "החובות האבודים של הרשות קטנו בשנת 2022, ועמדו על סך 2,459 אלפי ש"ח, חובות אשר נמצאים בהליך מחיקה".

עלה כי הקיטון בחובות האבודים של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** בשנת 2022 הוא כתוצאה ממחיקת חובות אלה ולא מגבייתם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא בוחן באופן שוטף את נתוני הגבייה של הרשויות המקומיות ומפעיל אמצעים לחיזוק מערך הגבייה, בין השאר באמצעות מינוי גובה ממונה למועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** ולמועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא**, לאחר שנושא זה נבחן והומלץ על ידי הגורמים המקצועיים במשרד. עוד מסר משרד הפנים כי הוא פועל להגדיר את התנאים שבהם נכון שהחשב המלווה ישמש גובה ממונה ואף בוחן אפשרות שכל מינוי של חשב מלווה ישמש כברירת מחדל גובה ממונה אלא אם כן תוכיח הרשות המקומית אחרת, וזאת בניגוד לאופן שבו זה מיושם כיום.

סקר נכסים לחיובי ארנונה

משרד הפנים דורש מרשויות מקומיות לבצע סקר נכסים מדי חמש שנים⁵⁵. כאשר לא נעשה סקר כזה בארבע השנים שלפני הגשת תוכנית ההבראה לאישור משרד הפנים, נדרשת הרשות המקומית לבצע סקר נכסים תוך פרק זמן סביר כתנאי לאישור תוכנית ההבראה⁵⁶. סקר נכסים לארנונה נועד לעדכן את מערך חיובי הארנונה של הרשות המקומית על פי מדידת שטחי הנכסים שבתחומה ובכך להגדיל את הכנסותיה. הדרישה לביצוע סקר נכסים לארנונה נכללת במסגרת היעדים הנוספים של תוכניות הבראה, ככל שהיו דרישות כאלה.

להלן הממצאים שעלו בבדיקת תוכניות הבראה בהיבט של סקרי נכסים.

55 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008 מיום 9.3.08.

56 חוזר מנכ"ל מיוחד בנושא תוכניות הבראה 2/2006 מיום 31.1.06.



היעדר דרישה לביצוע סקר נכסים במסגרת תוכניות הבראה

1. בתוכנית הבראה 1 של המועצה המקומית **בית אריה** משנת 2016 לא נדרשה המועצה לערוך סקר נכסים לארנונה, אף על פי שלפי הדוחות המפורטים של המועצה, נעשה הסקר הקודם בשנת 2007, דהיינו לפני תשע שנים. נמצא כי המועצה נדרשה ועשתה סקר נכסים רק בשנים 2019 - 2020, כפי שנדרש ממנה בתוכנית הבראה 2, כעבור 13 שנים מעת עריכת הסקר הקודם. יצוין שסך שטח החיוב טרם הסקר היה כ-193,000 מ"ר, ולאחר הסקר גדל סך שטח החיוב לכ-237,500 מ"ר, דהיינו תוספת שטח של כ-44,000 מ"ר, והחיוב הכספי (ברוטו - לפני הנחות) גדל בכ-2.4 מיליון ש"ח.
2. על פי דוח דיווחי החשב המלווה של המועצה המקומית **סאג'ור** ממרץ 2017, בשנת 2008 נערך סקר נכסים במועצה, והוא יושם בשנת 2009. בתוכנית הבראה 2, מהשנים 2014 - 2015, לא נדרשה המועצה לעשות סקר נכסים, וכי הסקר הבא נערך רק בשנת 2020, כעבור 11 שנה ממועד יישום הסקר הקודם. יצוין שסך שטח החיוב גדל לאחר הסקר בכ-30,000 מ"ר, והחיוב הכספי (ברוטו - לפני הנחות) גדל בכ-1.4 מיליון ש"ח.

מהאמור לעיל עולה כי 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 עלו השטחים לחיוב הכספי של המועצות המקומיות **בית אריה וסאג'ור** בכ-44,000 וכ-30,000 מ"ר בהתאמה, והחיוב הכספי (ברוטו - לפני הנחות) גדל בכ-2.4 מיליון ש"ח וכ-1.4 מיליון ש"ח בהתאמה.

על המועצות המקומיות **בית אריה וסאג'ור** להקפיד לבצע סקרי נכסים בזמנים תכופים יותר. על משרד הפנים להקפיד לכלול במסגרת תוכניות הבראה המוצעות לרשויות המקומיות דרישה לביצוע סקר נכסים ולא לאשר תוכניות הבראה ללא קיום סקר נכסים כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

ביצוע סקר נכסים

סאג'ור

בעקבות ביצוע סקר הנכסים והטמעתו במערכת הגבייה של המועצה המקומית **סאג'ור**, בשנים 2020 - 2021 גדלו החיובים השנתיים של הרשות, כמפורט להלן בלוח 21:



לוח 21: חיובי ארנונה, 2018, 2020 - 2021 (באלפי ש"ח)

שנה	מ"ר	חיוב ברוטו	תוספת חיוב ברוטו לעומת 2018	תוספת חיוב לעומת 2018 באחוזים (%)
2018 טרם עריכת הסקר	171,749	5,105		
2020	191,621	6,010		
2021	202,049	6,529	1,424	28

על פי דיווח של המועצה לחשב המלווה ממרץ 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 21 עולה כי בעקבות עריכת סקר הנכסים גדלו החיובים השנתיים בגין ארנונה בכ-1.4 מיליון ש"ח. יוצא אפוא כי בשנים הקודמות הפסידה המועצה הכנסות אלה, מכיוון שלא ערכה סקר נכסים.

בוסתאן אל-מרג'

בתוכניות הבראה 2 - 5 נדרשה המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** לערוך סקרי נכסים ולהטמיע את תוצאותיהם במערכת חיובי הארנונה, כמפורט להלן בלוח 22.

לוח 22: פירוט היעדים לביצוע סקרי הנכסים והתגמול בגין ביצועם (באלפי ש"ח)

מספר התוכנית	פירוט היעד הנוסף	תאריך היעד על פי התוכנית	המענק על פי התוכנית	ההלוואה על פי התוכנית
2	השלמת סקר נכסים על פי צו המיסים	אין	100	100
3	עדכון סקר נכסים - גמר העדכון	31.12.15	150	150
3	עדכון סקר נכסים - שליחת חיובים לתושבים	1.6.16	100	100
4	עדכון סקר נכסים - גמר העדכון	31.12.15	200	200
4	חיובים לתושבים בגמר העדכון	31.12.15	350	350
5	גמר עדכון סקר נכסים כולל שליחת חיובים לתושבים	31.3.18	300	300

על פי תוכניות הבראה של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נמצא כי המועצה לא עמדה ביעדים שנקבעו לה בתוכניות 3 עד 4 לערוך סקר נכסים ולהטמיעו.

על פי תיעוד שמסרה המועצה האזורית למשרד מבקר המדינה נערך סקר נכסים בשנים 2016 - 2017 ותוצאותיו הוטמעו במערכת הגבייה בשנת 2018. החיוב השנתי בשנת 2018 גדל בכ-1.1 מיליון ש"ח (14%) לעומת שנת 2016, ובודק התוכניות אישר למועצה לקבל הלוואה בסך 300,000 ש"ח.

ג'יסר א-זרקא

בכל שלוש תוכניות ההבראה נדרשה המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** לערוך סקר נכסים ולהטמיע את תוצאותיו במערכת חיובי הארנונה, כמפורט להלן בלוח 23.

לוח 23: פירוט היעדים לביצוע סקרי הנכסים והתגמול בגין ביצועם (באלפי ש"ח)

מספר התוכנית	פירוט היעד	תאריך היעד על פי התוכנית	המענק על פי התוכנית	ההלוואה על פי התוכנית	סך המענקים וההלוואות	המלצת הבודק	קבלת המענק בפועל
1	חתימה על חוזה לביצוע סקר נכסים	אין	100	100	200	200	*100
1	סיום ביצוע סקר נכסים ושליחת חיובים נוספים	אין	265	265	530	0	0
2	סיום ביצוע סקר נכסים ושליחת חיובים סופיים והטמעתם במערכת הגבייה	אין	800	800	1,600	1,440	(*)720
3	השלמת ההטמעה של סקר הנכסים במערכת הגבייה ושליחת חיובים ל-70%	6/21	-	750	750	טרם הומלץ	
3	השלמת ההטמעה של סקר הנכסים המלא במערכת הגבייה ושליחת חיובים ל-100%	12/21	-	1,695	1,695	טרם הומלץ	

על פי תוכניות ההבראה של המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** ונתונים שנמסרו מגזבר המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לגבי הלוואות אין במועצה נתון אם היא נטלה את ההלוואות האמורות.



מלוח 23 עולה כי לתוכניות 1 ו-2 לא נקבעו תאריכים להשלמה של יעדי סקר הנכסים. המועצה דיווחה לראשונה על ההשלמה של סקר הנכסים (לאחר כעשר שנים מתחילת תוכנית 1) רק ביוני 2022, כשנה וחצי לאחר המועד הראשון וכחצי שנה לאחר המועד השני, כפי שנקבעו בתוכנית 3.

בתוכנית 1, לגבי היעד של סיום ביצוע סקר נכסים ושליחת חיובים נוספים, דיווח בודק התוכניות ברבעון ד' לשנת 2013 כי היעד "טרם בוצע" ולפיכך לא המליץ על המענקים וההלוואות שנקבעו בתוכנית בסך כולל של 530 אלפי ש"ח, וממילא המועצה לא קיבלה אותם.

בתוכנית 2 המליץ הבודק רק על חלק מהמענקים ומההלוואות בסך 1,440 אלפי ש"ח מתוך 1,600 אלפי ש"ח שנקבעו בתוכנית ההבראה ליעד. בדיווחיו לרבעון ד' 2015 ציין הבודק כי על פי דיווח החשב המלווה בוצע הסקר והוטמע בהיקף של 90%. נמצא כי במועצה לא נשמר תיעוד שממנו ניתן לדעת מתי החל סקר הנכסים ומתי הסתיים, מהי תוספת השטחים שעלתה מכוח הסקרים (במ"ר) ומהי תוספת החיוב (באלפי ש"ח) בגין הסקר.

בתוכנית 3, על פי תיעוד שמסרה המועצה לביקורת בספטמבר 2022, ביוני 2022 דיווח גזבר המועצה בכתב לבודק תוכניות ההבראה כי הרשות השלימה את הסקר, הטמיעה את ממצאיו במערכת הגבייה ושלחה לתושבים חיובים מעודכנים. בדיווח זה כתב הגזבר: "מצ"ב דוח חיוב ראשוני שהפקתי מהמערכת לשנת 2022 המראה על עליית מטרים [מ"ר] לסך של 555 אלפי מטר לעומת 354 אלפי מטר [שהיין] בשנת 2020"⁵⁷. עם זאת, הרשות לא דיווחה על תוספת החיוב הכספי כתוצאה מהתוספת בחיוב השטח, ונכון למועד הביקורת בספטמבר 2022, טרם המליץ בודק התוכנית על מענקים והלוואות עבור היעד.

מהאמור לעיל עולה כי רק ביוני 2022, בתוכנית 3 ולאחר כעשר שנים מתחילת תוכנית 1, דיווחה המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** על השלמת סקר נכסים, וכתוצאה מכך קיבלה המועצה רק 70% מהמענקים שהוקצו בתוכנית ההבראה (כ-820,000 ש"ח מתוך 1.165 מיליון ש"ח). בעקבות הסקרים, עלו השטחים לחיוב הכספי של המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** בכ-201 אלפי מ"ר והחיוב הכספי (ברוטו - לפני ההנחות) גדל בכ-7.4 מיליון ש"ח.



המטרה המרכזית בעריכת סקרי נכסים לארנונה היא לדעת מה הם השטחים האמיתיים של בעלי הנכסים שברשות המקומית ולחייבם בשיעורי ארנונה נכונים. מהאמור לעיל עולה כי המועצות המקומיות **בית אריה**, **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור** לא ביצעו סקרי נכסים במשך תקופה של יותר מ-11 שנים. בהיעדר סקר נכסים עדכני הפסידו ארבע הרשויות שנבדקו הכנסות לאורך השנים.

על משרד הפנים לכלול יעד מוגבל בזמן לביצוע סקרי נכסים במסגרת תוכניות ההבראה של הרשויות המקומיות במועד שהוא נדרש ולהקפיד על ביצועו במסגרת הזמן שהוגדרה.

57 מכתבו של גזבר המועצה לבודק תוכניות ההבראה מ-26.6.22 בנושא "בקשה לשחרור מענקים והלוואות במסגרת תוכנית ההבראה".



משרד הפנים מסר בתשובתו כי על פי פקודת העיריות אין חובה לבצע סקר רשמי אלא על הרשות לבצע מדידות אחת לתקופה; מנגד המשרד רואה בכך חשיבות גבוהה ומתכוון לדרוש את ביצוע הסקר אחת לתקופה מוגדרת כתנאי הכרחי לשמירת יציבותה הכספית של הרשות המקומית. במקרים שבהם לא בוצע סקר נכסים ברשות המקומית במשך חמש שנים ומעלה הוא יפעל להגדיר זאת כתנאי סף הקצוב בזמן למימוש.

גביית ארנונה

הרשויות המקומיות גובות תשלומי ארנונה שנתיים ממחזיקי נכסים שבתחומן: תשלומים עבור החיוב השנתי (שוטף) וחיובים משנים קודמות שעדיין לא נגבו (פיגורים).

להלן נתונים, על פי הדוחות הכספיים המבוקרים, על יתרות חובות הארנונה ויתרות הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל בתחילת ובסיום כל תוכנית הבראה ברשויות המקומיות שנבדקו משנת 2011 ועד סוף שנת 2020.

לוח 24: יתרות חובות הארנונה והגירעון הנצבר בתקציב הרגיל ברשויות שנבדקו, בתחילת ובסיום תוכניות הבראה (באלפי ש"ח)

חוב ארנונה שלא נגבה וגירעון נצבר בסיום תוכנית הבראה			חוב ארנונה שלא נגבה וגירעון נצבר בתחילת תוכנית הבראה			השנים שעליהן מוסבת תוכנית הבראה	הרשות המקומית
גירעון נצבר	סך הכול חוב	סוף השנה*	גירעון נצבר	סך הכול חוב	תחילת השנה		
3,169	↑	6,787	31.12.2015	32,612	6,322	2013 - 2015	בוסתאן אל-מרג'
7,426	↓	5,879	31.12.2018	7,488	7,115	רבעון ד' 2017 - 2018	
5,247	↓	3,643	31.12.2017	6,332	4,006	2016 - 2017 רבעון ב'	בית אריה
20,028	↑	4,674	31.12.2020	28,420	3,907	רבעון ד' 2020 - 2022	
30,916	↑	69,696	31.12.2013	38,169	55,546	2012 - 2013	ג'יסר א-זרקא
79,744	↑	110,107	31.12.2020	74,220	103,192	רבעון ד' 2020 - 2023	
21,999	↑	16,793	31.12.2011	27,221	15,005	2011	סאג'ור
10,347	↑	46,342	31.12.2020	14,757	40,987	יולי 2020 - יוני 2021	

* נכון לסוף השנה האחרונה בתוכנית הבראה או ל-31.12.20 (הדוח המבוקר האחרון שפורסם), המוקדם ביניהם.

* יתרת החוב כוללת גם יתרה להפרשה לחובות מסופקים וחובות למחיקה.

חובות הארנונה בסיום תוכניות הבראה (או עד סוף 2020 - מועד הדוח הכספי המבוקר האחרון שפורסם) **בבוסתאן אל-מרג', בית אריה, ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** הסתכמו בכ-5.9, בכ-4.7, בכ-110.1 ובכ-46.3 מיליון ש"ח, בהתאמה; הגירעון בכל רשות מקומית הסתכם בכ-7.4, בכ-20, בכ-79.7 ובכ-10.3 מיליון ש"ח, בהתאמה. מלוח 24 עולה כי החובות בגין ארנונה במועצות המקומיות **בית אריה, ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** גדלו מתחילת השנה הראשונה שבה פעלה כל רשות במסגרת תוכנית הבראה ועד לסוף השנה האחרונה שפעלה בה הרשות במסגרת תוכנית הבראה: **בבית אריה** גדל החוב מכ-4 לכ-4.7 מיליון ש"ח, **בג'יסר א-זרקא** מכ-55.5 לכ-110.1 מיליון ש"ח ו**בסאג'ור** מכ-15 לכ-46.3 מיליון ש"ח. ברשויות אלה, חוב הארנונה גדל גם מתחילת תוכנית הבראה האחרונה ועד סיומה (או עד סוף 2020 - מועד הדוח הכספי המבוקר האחרון שפורסם) בכל רשות; בשנת 2020 גדל חוב הארנונה **בבית אריה** בכ-20%, **בג'יסר א-זרקא** בכ-7% ו**בסאג'ור** בכ-13%. לו המועצות המקומיות **ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** היו גובות את החובות היו הגירעונות הנצברים שלהן קטנים. הנתונים מצביעים על החשיבות שבעמידה ביעדי הגבייה, ועל הצורך בהסמכת החשב המלווה כגובה ממונה.

להלן נתונים, על פי הדוחות הכספיים המבוקרים, על שיעורי גביית הארנונה מהחיובים השוטפים ומהפיגורים בשנים 2011 - 2020 בארבע הרשויות שנבדקו.

לוח 25: **שיעור גביית הארנונה ברשויות שנבדקו, 2011 - 2020 (באחוזים)**

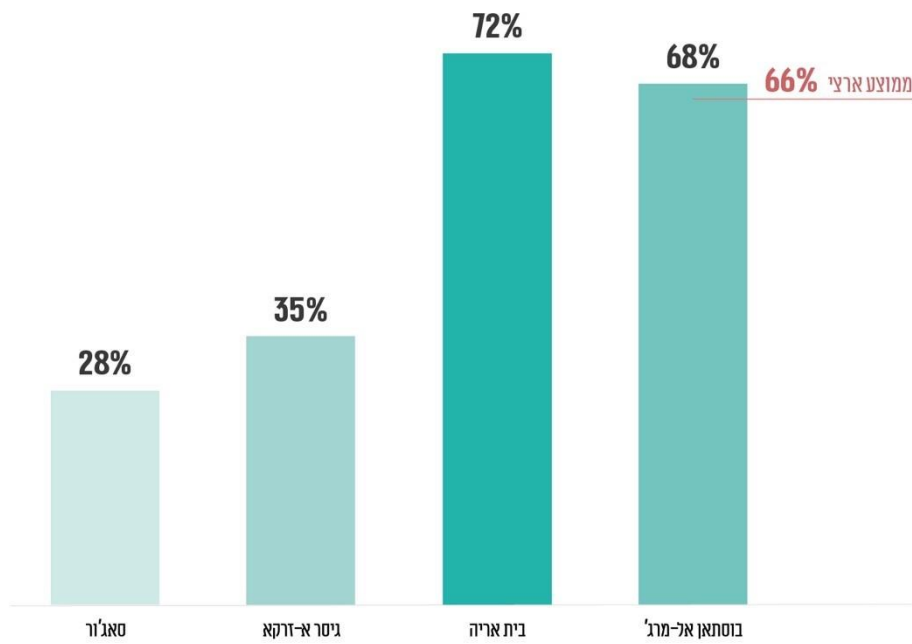
השנה	שיעור הגבייה בארנונה											
	סאג'ור			ג'יסר א-זרקא			בית אריה			בוסתאן אל-מרג'		
	סך הכול	שוטף	פיגורים	סך הכול	שוטף	פיגורים	סך הכול	שוטף	פיגורים	סך הכול	שוטף	פיגורים
2011	22%	70%	9%	28%	33%	24%	69%	89%	20%	71%	93%	44%
2012	17%	93%	3%	41%	73%	16%	68%	91%	21%	54%	89%	21%
2013	13%	77%	1%	34%	34%	33%	66%	91%	15%	49%	56%	32%
2014	21%	78%	2%	41%	53%	31%	66%	92%	14%	72%	89%	42%
2015	22%	82%	2%	36%	53%	14%	66%	93%	9%	64%	87%	15%
2016	52%	80%	6%	37%	60%	15%	73%	93%	18%	74%	98%	22%
2017	41%	80%	5%	37%	53%	22%	78%	95%	30%	75%	93%	21%
2018	37%	82%	2%	36%	57%	16%	81%	94%	27%	75%	95%	23%
2019	35%	83%	1%	33%	60%	12%	79%	94%	17%	74%	93%	23%



שיעור הגבייה בארנונה												השנה
סאג'ור			ג'יסר א-זרקא			בית אריה			בוסתאן אל-מרג'			
סך הכול	שוטף	פיגורים	סך הכול	שוטף	פיגורים	סך הכול	שוטף	פיגורים	סך הכול	שוטף	פיגורים	
17%	41%	1%	23%	59%	7%	77%	88%	28%	68%	94%	15%	2020
28%	77%	3%	35%	54%	19%	72%	92%	20%	68%	89%	26%	ממוצע

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 8: שיעור גביית הארנונה ברשויות המקומיות שנבדקו מול ממוצע שיעור גביית הארנונה בכל הרשויות המקומיות, 2011 - 2020



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות שנבדקו ונתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מתרשים 8 עולה כי בשנים 2011 - 2020 היה השיעור הממוצע של סך גביית הארנונה (שוטפת ופיגורים) במועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** ובמועצה המקומית **בית אריה** 68% ו-72%, בהתאמה, ואילו במועצות המקומיות **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור** היה שיעור הגבייה הממוצע 35% ו-28%, בהתאמה, זאת למול ממוצע ארצי בשיעור של 66% אחוזים (הממוצע הארצי של גביית הארנונה מהחייבים השוטפים בשנים האמורות היה 86.4%, והממוצע הארצי של גביית ארנונה מפיגורים היה 28%).

מלוח 25 עולה כי החל בשנת 2017 חלה מגמת ירידה בשיעורי גביית הארנונה של **ג'יסר א-זרקא** מ-37% ל-23% בשל ירידה בשיעור הגבייה בגין פיגורים (מ-22% ל-7%); **בבוסתאן אל-מרג'** חלה ירידה בשיעורי גביית הארנונה מ-75% בשנת 2017 ל-68% בשנת 2020 בשל ירידה בשיעור הגבייה בגין פיגורים (מ-21% ל-15%); **בבית אריה** חלה ירידה בשיעור הגבייה מהשוטף מ-95% בשנת 2017 ל-88% בשנת 2020; ו**בסאג'ור** חלה מגמת ירידה בשיעורי גביית הארנונה מ-41% בשנת 2017 ל-17% בשנת 2020 בשל ירידה בשיעור הגבייה מהשוטף מ-80% ל-41%.

נמצא כי בשנים 2011 - 2020 השיעור הממוצע של גביית ארנונה מפיגורים של שלוש רשויות (**בוסתאן אל-מרג'**, **בית אריה** ו**ג'יסר א-זרקא**) היה נמוך ועמד על 19% - 26%, ואילו שיעור הגבייה בסאג'ור היה 3% בלבד.

במסקנות הדוח שהגישה הוועדה לבחינת המעמד המוניציפלי של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' למנכ"ל משרד הפנים במרץ 2021 צוין כי המועצה אינה מפעילה את הוועדים המקומיים, אינה אוצלת להם סמכויות ואינה מאפשרת להם לגבות מיסי ועד מקומי.

על הרשויות המקומיות שנבדקו, **בוסתאן אל-מרג'**, **בית אריה**, **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור**, לפעול להגברת גביית ארנונה הפיגורים. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך להעניק סמכויות גבייה לחשב המלווה במיוחד במקרים שבהם גביית הפיגורים נמוכה. עוד מומלץ כי משרד הפנים ילב דרישה להאצלת סמכויות לוועדים מקומיים במסגרת תוכניות ההבראה של המועצות האזוריות בדרך שתאפשר גביית מיסי ועד מקומי, דבר שיתרום לאיזון תקציבי של הרשויות.

המועצה המקומית **בית אריה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2023 כי היא פועלת לגביית ארנונה מפיגורים ואף החלה לעשות אכיפה מינהלית.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא בוחן את הרחבת השימוש בגובה ממונה לחיזוק שיעורי הגבייה ברשויות המקומיות.

עמידה ביעדי גביית הארנונה

לגבי המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** נבדקה מידת עמידת המועצה ביעדי הגבייה שנקבעו לה בתוכניות ההבראה, כמפורט להלן בלוח 26.



לוח 26: סך ההכנסות מארנונה שנקבעו למועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' בחמש תוכניות הבראה לשנים 2013 - 2018 לעומת הגבייה בפועל (באלפי ש"ח)

ביצוע בפועל	תוכנית					השנה	היעד
	5	4	3	2	1		
3,806	-	-	-	-	4,440	2013	סך ההכנסות מארנונה
4,749	-	-	-	4,740	4,600	2014	
4,070	-	5,000	5,000	5,500	5,500	2015	
5,003	-	5,000	-	-	-	2016	
4,980	5,300	-	-	-	-	2017	
5,539	5,800	-	-	-	-	2018	

על פי תוכניות הבראה והדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג', בעיבוד משרד מבקר המדינה. המספרים בצבע אדום מצביעים על אי-עמידה ביעד שנקבע.

מהנתונים שבוח 26 עולה כי בשנים 2013, 2015, 2017 - 2018 לא עמדה המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' ביעדי הגבייה שנקבעו לה בתוכניות הבראה, ובארבע שנים הכנסותיה היו נמוכות מהיעדים שנקבעו לאותן שנים בסכומים שבין 261 אלפי ש"ח ל-1,430 אלפי ש"ח. עוד עולה כי במהלך השנים האמורות, ככל שהמועצה לא עמדה ביעדי הגבייה שנקבעו בתוכנית, נערך עדכון והוקטנו יעדי הגבייה של הרשות. לדוגמה, בתוכנית 1 ו-2 נקבע יעד גבייה מארנונה לשנת 2015 בסך 5.5 מיליון ש"ח, ואילו בתוכניות 3 ו-4 צומצם היעד ל-5 מיליון ש"ח בלבד. במילים אחרות, בהלימה להקטנת יעדי הגבייה של הרשות בתחום תשלומי ארנונה, פחתו גם הציפיות מהרשות לגבות מסי ארנונה מהתושבים.

בשנים 2017 ו-2018 היו ההכנסות בפועל קטנות מהיעדים שנקבעו למועצה בתוכנית 5: ב-2017 - 4,980 אלפי ש"ח לעומת 5,300 אלפי ש"ח שנקבעו בתוכנית; ב-2018 - 5,539 אלפי ש"ח לעומת 5,800 אלפי ש"ח שנקבעו בתוכנית.

כאמור לעיל שיעור הגבייה הממוצע של סך חיובי הארנונה בג'יסר א-זרקא ובסאג'ור היה נמוך ועמד על 35% ו-28% בהתאמה, זאת בעיקר בשל שיעורי הגבייה הנמוכים של חובות הפיגורים שהיו 26% ו-3% בהתאמה.

נמצא כי בתוכניות הבראה של המועצות המקומיות ג'יסר א-זרקא וסאג'ור לא נכללו דרישות ביחס לגביית חובות פיגורים.



כדי לתמרץ את הרשויות המקומיות לפעול להגדלת גביית חובות הפיגורים בתחום תשלומי הארנונה, מומלץ כי משרד הפנים יקפיד שלא לכלול דרישות שיש בהן משום הקטנת ציפיות ביחס ליעדי ההכנסות במסגרת תוכניות הבראה של הרשויות המקומיות. עוד מומלץ כי משרד הפנים יקבע יעדים לגביית חובות ארנונה בפיגור.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יבחן את נושא גביית הפיגורים במסגרת תוכנית העבודה השוטפת של הרשויות הרלוונטיות, וכי המשרד שוקד על נוהל אחיד לקביעת אבני דרך בתוכניות הבראה, ונושא הפיגורים יקבל ביטוי בנוהל זה.

הכנסות מארנונה שלא למגורים

פיתוח של אזורי מסחר ותעשייה בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות מביא לפתיחת מקומות תעסוקה חדשים, להגדלת הכנסותיהן של הרשויות, לשיפור ברמת החיים ובמתן השירותים העירוניים לתושבים ולהנעה של המערכת הכלכלית ברשות המקומית.

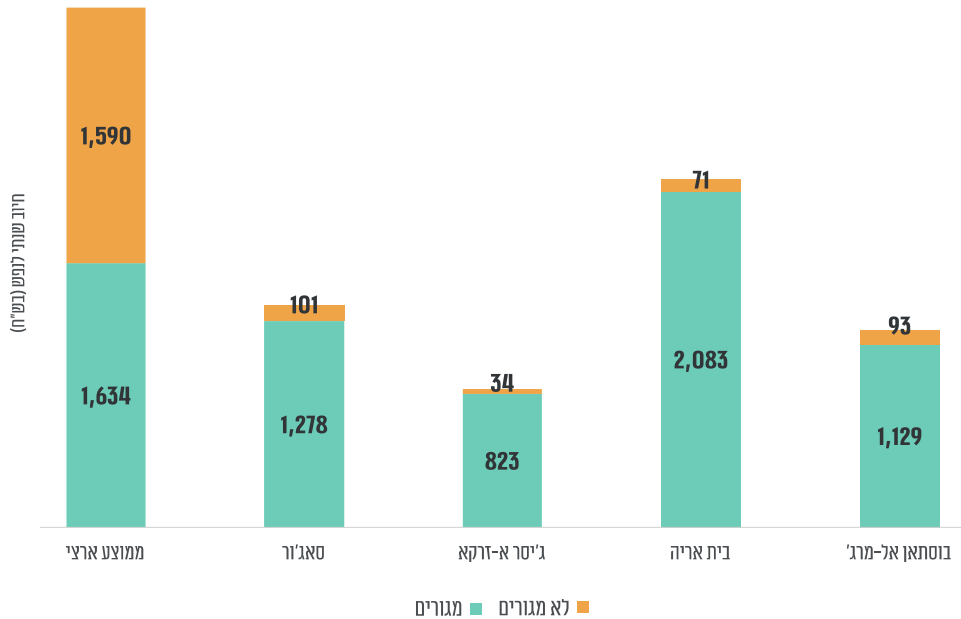
בחיוב הארנונה יש להבחין בין נכסי מגורים לבין נכסים שאינם למגורים (מסחר, משרדים, תעשייה). את הארנונה בגין נכסי מגורים משלמים התושבים המתגוררים בהם, וככלל נהוג להניח כי מיסי ארנונה אלה אינם מכסים את עלות השירותים שהתושבים מקבלים מהרשות המקומית, ועל כן אין בהכנסות אלו כדי לאזן את תקציבה של הרשות. ארנונה בגין נכסים שאינם למגורים מוטלת על מחזיקיהם אשר צורכים שירותים מועטים מהרשות המקומית במעמד זה, בעיקר שירותים מוניציפליים (שלא כתושבי הרשות המקבלים שירותים נוספים כגון רווחה וחינוך). יתר על כן, תעריף ארנונה למגורים נמוך יותר במידה רבה מהארנונה שמקורה בעסקים, בתעשייה ובמסחר⁵⁸.

להלן בתרשים 9 נתונים על חיובים לנפש בשנת 2020 של ארנונה בגין נכסים למגורים ושל ארנונה בגין נכסים שאינם למגורים בארבע הרשויות שנבדקו.

58 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 208 - 210.



תרשים 9: חיובי ארנונה לנפש בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו, 2020 (בש"ח)



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות שנבדקו ועל פי סיטיפדיה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי חיובי הארנונה בגין נכסים שאינם למגורים של ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו 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.

שלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו (**בוסתאן אל-מרג'**, **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור**) הן רשויות מהחברה הלא-יהודית. מבקר המדינה כתב בעבר⁵⁹ כי חולשתן של רשויות בחברה הלא-יהודית נובעת גם מחסמים הקשורים לתכנון ולפיתוח של שימושי קרקע שאינם למגורים כגון קרקעות בבעלות פרטית ושטחים מועטים המיועדים לתוכניות לפיתוח מסחר ותעשייה.

נמצא כי בתוכניות הבראה של ארבע הרשויות שנבדקו, למעט בתוכנית מס' 3 משנת 2020 של **סאג'ור**, לא נכללו באבני הדרך וביעדים הנוספים דרישות לפיתוח אזורי מסחר ותעשייה.



המועצה המקומית **בית אריה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא התחילה בתהליכים לאישור הקמת אזור תעשייה אך "תהליכים אלו נמשכים שנים עד לאישורם".

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

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת הצורך בתוכניות התערבות מורחבות יש שאיפה לכלול בתוכניות הבראה גם היבטים הנוגעים לגבולות שיפוט, לחלוקת הכנסות ולפיתוח של אזורי תעסוקה.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי על פי הצו לחלוקת הכנסות שפורסם ברשומות בשנת 2020 המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** תהיה זכאית ל-20% מסך ההכנסות, העולות על 4 מיליון ש"ח, מאזור התעסוקה המשותף למועצה המקומית זיכרון יעקב ולמועצה האזורית חוף הכרמל. כמו כן, נקבע מנגנון לחלוקת הכנסות לרשויות שבאזור התעסוקה קיסריה; אושרה חלוקה דו-שנתית, ולפיה חולק מענק בסך 15 מיליון ש"ח בשנה לשמונה רשויות מקומיות, ובהן בין היתר המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** שקיבלה 2.2 מיליון ש"ח.

מומלץ למשרד הפנים לעקוב אחר ביצוע העברת הכנסות למועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** מאזורי התעסוקה הרלוונטיים.

הכנסות ממכירת מים

יתרות החוב בגין מכירת מים שהרשויות **בוסתאן אל מארג', בית אריה וג'יסר א-זרקא** טרם גבו, הסתכמו בסוף שנת 2020 בכ-1.2, 3.4, ו-21 מיליון ש"ח בהתאמה. להלן נתונים של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** והמועצות המקומיות **בית אריה וג'יסר א-זרקא**⁶⁰ המתארים את כמויות המים שנמכרו, את הכנסותיהן של הרשויות האלה ממכירת מים ואת שיעורי גביית תשלומי המים בהן בשנים 2011 - 2020.⁶¹

60 המועצה המקומית **סאג'ור** פעלה באמצעות תאגיד מים.

61 באוקטובר 2021 עברה פעילות המועצה האזורית בוסתאן אל-מארג' בתחום משק המים לתאגיד מים וביוב כפרי גליל תחתון - "מיאהקום" במרץ 2021 עברה פעילות המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא בתחום משק המים לתאגיד המים בקריית מוצקין - פלגי מים.



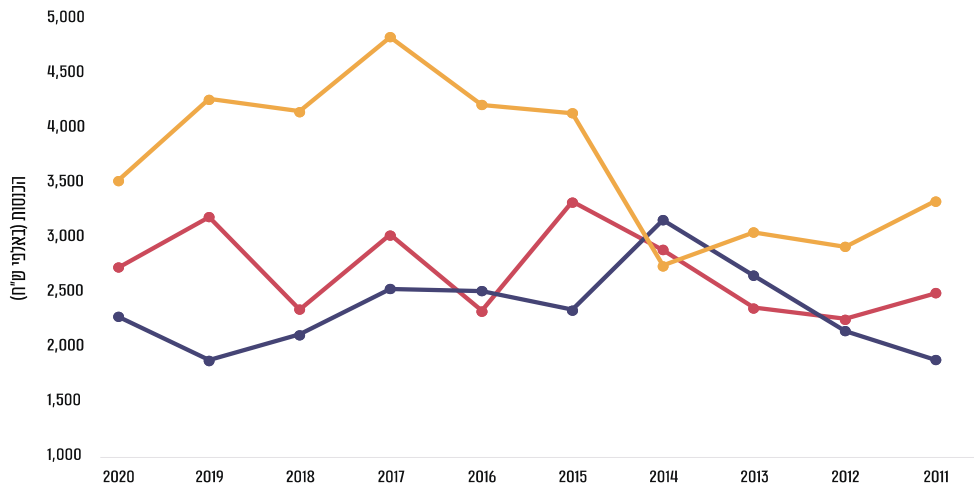
לוח 27: מכירת מים במועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' ובמועצות המקומיות בית אריה וג'יסר א-זרקא, 2011 - 2020

השנה	שיעורי גביית תשלומי המים משוטף			ההכנסות מגביית פיגורים ושוטף (באלפי ש"ח)			הכמויות שנמכרו (במ"ק)		
	ג'יסר א-זרקא	בית אריה	בוסתאן אל-מרג'	ג'יסר א-זרקא	בית אריה	בוסתאן אל-מרג'	ג'יסר א-זרקא	בית אריה	בוסתאן אל-מרג'
2011	24%	85%	86%	3,338	1,896	2,504	718	266	411
2012	28%	83%	67%	2,922	2,157	2,262	685	307	398
2013	28%	86%	65%	3,055	2,664	2,365	814	277	396
2014	27%	92%	80%	2,750	3,168	2,894	735	370	436
2015	29%	89%	57%	4,138	2,349	3,33	967	341	453
2016	35%	89%	68%	4,217	2,522	2,338	694	353	527
2017	36%	94%	71%	4,831	2,540	3,030	751	368	522
2018	29%	91%	95%	4,153	2,125	2,352	849	356	515
2019	31%	87%	95%	4,267	1,890	3,19	880	344	566
2020	21%	86%	69%	3,528	2,286	2,73	920	379	584
ממוצע	29%	75%	75%						

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' והמועצות המקומיות בית אריה וג'יסר א-זרקא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

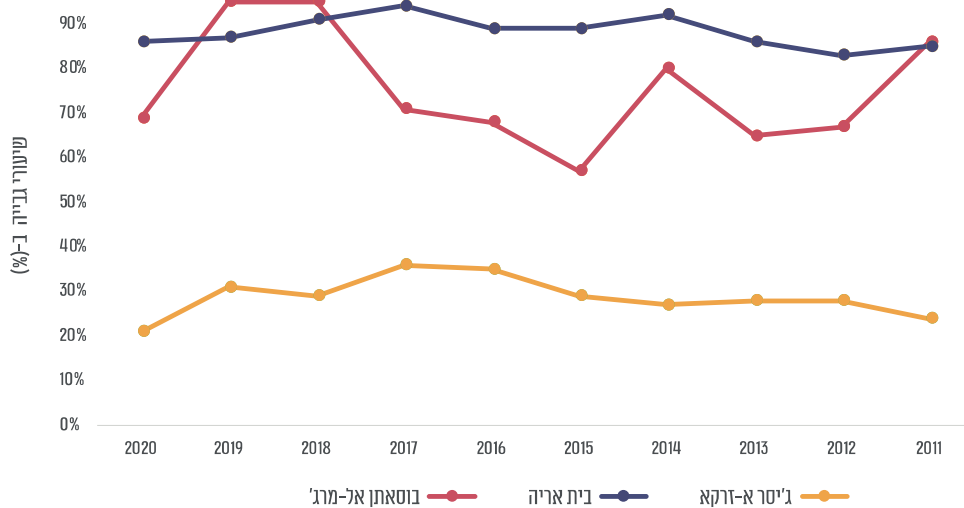


תרשים 10: ההכנסות ממכירת מים במועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' ובמועצות המקומיות בית אריה וג'יסר א-זרקא, 2011 - 2020 (באלפי ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' והמועצות המקומיות בית אריה וג'יסר א-זרקא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 11: שיעור הגבייה השוטף של תשלומים בעד מים במועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' ובמועצות המקומיות בית אריה וג'יסר א-זרקא, 2011 - 2020 (באחוזים)



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' והמועצות המקומיות בית אריה וג'יסר א-זרקא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מעיון בלוח 27 ובתשרימים 10 - 11 עולה כי:

1. **כמויות המים שנמכרו:** בכל שלוש הרשויות הייתה מגמה של עלייה מתונה במשך השנים במכירת המים. עם זאת, יצוין כי **בג'יסר א-זרקא** הייתה עלייה גדולה בכמויות המים שנמכרו בשנת 2015.
2. **הכנסות ממכירת מים:** בכל שלוש הרשויות הייתה תנודתיות לא מוסברת של עליות וירידות בהכנסות ממכירת מים במשך השנים: **בבוסתאן אל מארג'** בין כ-2.3 ל-3.3 מיליון ש"ח, בבית אריה בין כ-1.9 ל-3.3 מיליון ש"ח ובג'יסר א-זרקא בין כ-2.8 ל-4.8 מיליון ש"ח. ממצא זה מצביע על אפשרות שהרישומים החשבונאיים של הנהלת החשבונות ברשויות אלה לא היו תקינים.
3. **שיעורי גביית תשלומי מים מהחיוב השוטף:** בג'יסר א-זרקא שיעורי הגבייה מהחיוב השוטף היו נמוכים מאוד בתקופה הנסקרת (24% - 36%). למרות זאת בתוכניות ההבראה לא הוצגה דרישה למועצה כי עליה להגדיל במידה רבה את הכנסותיה מגביית חובות בעד מכירת מים. עוד יצוין כי בדוחות החשב המלווה לשלושה רבעונים (רבעון ד' - 2016, רבעון א' - 2017 ורבעון א' - 2019) צוין כי "עובדי מחלקת הגבייה ברמה ירודה, מבצעים פעולות אסורות של תיקוני שטחים וחיובי מים שלא כדין. רישומים רבים בספרי הגבייה ללא תיעוד". **בבוסתאן אל-מרג'** הייתה תנודתיות חדה במיוחד של עליות וירידות בשיעורי הגבייה והם נעו בין 57% ל-95%.

מהאמור לעיל עולה כי בכל שלוש הרשויות הייתה תנודתיות לא מוסברת של עליות וירידות בהכנסות מתשלומי מים במשך השנים 2011 - 2020, אף על פי שבשלושתן הייתה מגמה של עלייה מתונה בכמויות המים שנמכרו במשך אותן השנים. כמו כן היקפי יתרות החוב של הרשויות **בוסתאן אל מארג'**, **בית אריה וג'יסר א-זרקא** שטרם נגבו, הסתכמו בסוף שנת 2020 בכ-3.4, כ-1.2 וכ-21 מיליון ש"ח, בהתאמה.

אף על פי ששיעורי הגבייה היו נמוכים **בג'יסר א-זרקא**, בתקופה הנסקרת, שקדמה להצטרפותה לתאגיד המים, בתוכניות ההבראה של המועצה לא נכללה דרישה כי על המועצה להגדיל במידה רבה את הכנסותיה מגביית תשלומי מים.

למקרא ממצאים אלה, על משרד הפנים והרשויות המקומיות לבדוק מהן הסיבות לתנודתיות האמורה בגבייה. מומלץ כי הרשויות יפעלו להעלאת שיעורי הגבייה של תשלומי המים משוטף ומפיגורים ולקבוע יעדים להגדלת הכנסות מגבייה של תשלומי מים בתוכניות ההבראה בהתאם לנדרש.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ברשויות כגון **ג'יסר א-זרקא ובוסתאן אל-מרג'** אין יכולת לנהל את משק המים בצורה מיטבית. לאור האמור פעל המשרד לכלול את **בוסתאן אל-מרג'** בחובת תאגוד אף שאיננה חייבת בחובת תאגוד מתוקף היותה מועצה אזורית.

עמידה ביעדים להכנסות מתשלומי מים

בארבע תוכניות הבראה של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** נקבעו יעדים להכנסות ממכירת מים והתמורה שתשולם לרשות אם תעמוד בהם, כמפורט להלן בלוח 23.

לוח 28: יעדי ההכנסות של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' ממכירת מים, כפי שנקבעו בתוכניות הבראה, וההכנסות בפועל, 2013 - 2015 (באלפי ש"ח)

ההכנסות בפועל	אבן הדרך		היעד השנתי להכנסות ממים	השנה	מספר התוכנית
	התמורה לעמידה ביעד השנתי				
	הלוואה	מענק			
2,365	400	400	3,042	2013	
2,894	400	400	3,642	2014	1
3,331	200	200	3,742	2015	
2,894	400	400	2,800	2014	2
3,331	400	400	3,742	2015	
3,331	1,000	1,000	3,300	2015	3
3,331	250 רבעון ד'	250 רבעון ד'	3,300	2015	4
-			-	-	5

על פי תוכניות הבראה והדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג', בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 28 עולה כי:

שנת 2014: בתוכנית 1 נקבע באבני הדרך יעד הכנסות ל-2014 בסך 3.6 מיליון ש"ח, ואילו בתוכנית 2 נקבע רף הכנסה נמוך יותר בסך 2.8 מיליון ש"ח, היינו ירידה של כ-23% בדרישת היעד. בפועל הייתה למועצה הכנסה בסך 2.9 מיליון ש"ח, כך שהיא עמדה בדרישת היעד של תוכנית 2 בלבד.

שנת 2015: בתוכניות 1 ו-2 נקבע יעד הכנסות לשנת 2015 בסך 3.7 מיליון ש"ח, ואילו בתוכנית 3 הופחת סכום היעד ל-3.3 מיליון ש"ח, היינו ירידה של כ-11% בדרישות היעד.

עם זאת, יצוין כי התמורה לעמידה ביעד, כפי שנקבע בתוכנית 3, עלתה במידה רבה לעומת שתי התוכניות הקודמות: ממענק של 200,000 ש"ח והלוואה בסכום זהה (בתוכנית 1) למענק של 400,000 ש"ח והלוואה בסכום זהה (בתוכנית 2), ולמענק בסך 1 מיליון ש"ח והלוואה בסכום זהה (בתוכנית 3).

יוצא אפוא כי בשנים 2014 ו-2015 עמדה המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג', לכאורה, ביעד ההכנסות ממכירת מים, אך דבר זה נבע מחמת הורדה משמעותית בין 2.8 לבין 3.7 מיליון ש"ח בסכומי ההכנסות שנקבעו כיעדים לעומת תוכניות קודמות.

כדי להמריץ את הרשות המקומית להגדיל את הכנסותיה מגביית תשלומי מים מומלץ לקבוע את גובה המענק או הלוואה בהתאם לשיעור הגבייה, באופן שאם הוקטן היעד להכנסות יופחת בהתאם סכום המענק לרשות.



פחת מים

פחת מים הוא ההפרש בין כמות המים שרשות מקומית מפיקה מבארותיה או קונה מחברת מקורות ובין כמות המים שהיא מוכרת לצרכניה. מנתוני רשות המים⁶² עולה כי שיעורי פחת המים הממוצעים הארציים ברשויות מקומיות שלא התאגדו היו 12% - 13.5% בכל אחת מהשנים 2014 - 2020⁶³. להלן שיעורי פחת המים של שלוש הרשויות שנבדקו⁶⁴ בשנים 2011 - 2020.

לוח 29: שיעורי פחת המים של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' ושל המועצות המקומיות בית אריה וג'יסר א-זרקא, 2011 - 2020

השנה	בוסתאן אל-מרג'*	בית אריה	ג'יסר א-זרקא**	שיעורי הפחת הארצי הממוצעים ברשויות המקומיות
2011	16%	20%	17%	10.6%
2012	25%	17%	22%	12.3%
2013	29%	15%	16%	13.8%
2014	27%	11%	***	12.4%
2015	19%	13%	15%	13.5%
2016	22%	19%	42%	13.5%
2017	26%	24%	37%	12.4%
2018	16%	21%	26%	12%
2019	16%	33%	26%	10.4%
2020	19%	31%	23%	9.3%
טווח שיעור הפחת	29% - 16%	33% - 11%	42% - 15%	13.8% - 9.3%

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות בוסתאן אל-מרג', בית אריה, וג'יסר א-זרקא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* באוקטובר 2021 עברה פעילות המועצה האזורית בתחום משק המים לתאגיד מים וביוב כפרי גליל תחתון - מיאהקום.

** במרץ 2021 עברה פעילות המועצה המקומית בתחום משק המים לתאגיד המים בקריית מוצקין - פלגי מים.

*** לשנה זו אין נתון בדוח הכספי.

62 לפי הדוח השנתי על צריכת מים שפירים, כפי שמפרסמת רשות המים באתר המרשתת שלה.
 63 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020 (2020), "סוגיות נבחרות במשק המים בשומרון", עמ' 512 - 513.
 64 כאמור המועצה המקומית סאג'ור פעלה באמצעות תאגיד מים.

מלוח 29 עולה כי שיעורי פחת המים בתקופה האמורה של שלוש הרשויות שנבדקו (**בוסתאן אל-מרג', בית אריה, ג'יסר א-זרקא**) היו גבוהים במידה רבה משיעורם בכלל הרשויות המקומיות במדינה (16% - 29%, 11% - 33%, 15% - 42% כסדר הרשויות), בהשוואה לממוצע הארצי (9.3% - 13.8%).

נמצא כי שיעורי הפחת הגבוהים **בבוסתאן אל-מרג', בבית אריה ובג'יסר א-זרקא** גרמו להן הפסדים גדולים, ואף על פי כן הם לא הוגדרו בתוכניות ההבראה שלהן כיעדים לצמצום.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל להכללת דרישות ליעדי צמצום שיעור פחת המים במסגרת תוכניות ההבראה ברשויות המקומיות שבהן שיעורי הפחת גבוהים. עוד מומלץ כי משרד הפנים יפעל להעברת משק המים של בית אריה לתאגיד מים וביוב במסגרת תוכנית ההבראה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנוהל האחד בנושא תוכניות הבראה וקביעת יעדים, שעליו עובד משרד הפנים, יכלול גם התייחסות לנושאי מים וביוב כאשר מדובר על רשות מקומית שטרם הצטרפה לתאגיד מים וביוב, אם היא חייבת בכך על פי חוק תאגידי מים⁶⁵.

יתר ההכנסות העצמיות

בתקציבה השנתי הרגיל הכנסותיה של רשות מקומית מתקבלות בעיקר משני מקורות: הכנסות עצמיות והכנסות ממשרדי ממשלה. ההכנסות העצמיות מתקבלות בעיקר מארנונה ומאספקת מים⁶⁶ וממקורות נוספים כגון אגרות והיטלים. בדוח הכספי⁶⁷ ההכנסות העצמיות ממקורות נוספים נקראות "יתר הכנסות עצמיות". להלן נתונים על יתר ההכנסות העצמיות של ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו.

לוח 30: **יתר ההכנסות העצמיות של ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו, 2011 - 2020 (באלפי ש"ח)**

יתר ההכנסות העצמיות (באלפי ש"ח)				
השנה	בוסתאן אל-מרג'	בית אריה	ג'יסר א-זרקא	סאג'ור
2011	2,228	7,624	3,235	920
2012	2,567	8,039	2,621	704
2013	2,820	8,810	3,964	403

65 חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

66 ברשויות מקומיות שלא הצטרפו לתאגידי מים.

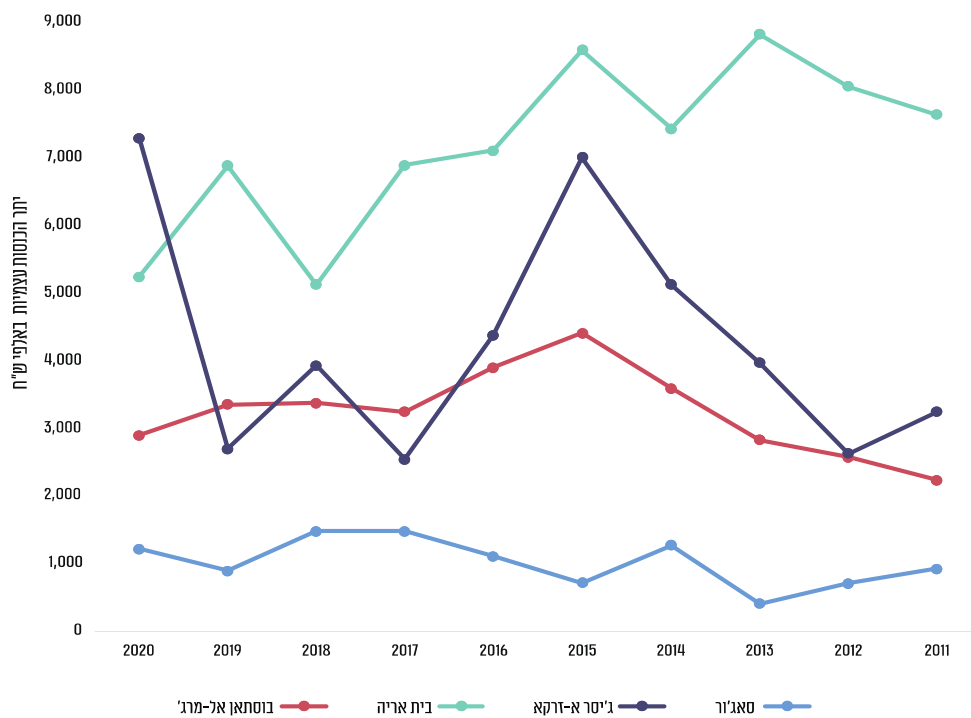
67 בנספח 3 לטופס 2 בדוח הכספי.



יתר ההכנסות העצמיות (באלפי ש"ח)					השנה
סאג'ור	ג'יסר א-זרקא	בית אריה	בוסתאן אל-מרג'		
1,264	5,116	7,418	3,583	2014	
710	6,993	8,578	4,401	2015	
1,108	4,370	7,094	3,895	2016	
1,478	2,541	6,880	3,240	2017	
1,474	3,924	5,119	3,365	2018	
891	2,693	6,871	3,344	2019	
1,211	7,276	5,232	2,893	2020	

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות שנבדקו.

תרשים 12: יתר ההכנסות העצמיות של ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו, 2011 - 2020 (באלפי ש"ח)



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בוסתאן אל-מרג'

מלוח 30 ומתרשים 12 עולה כי בשנים 2011 - 2015 גדל יתר ההכנסות העצמיות של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'**. בהקשר זה נציין שבשנים אלה, בתוכניות ההבראה 1 ו-2 של המועצה, נכללה אבן דרך הנוגעת להגדלת יתר ההכנסות העצמיות. אולם החל משנת 2016 ירד יתר הכנסותיה העצמיות של המועצה בהיקף של 34%, מ-4.4 מיליוני ש"ח בשנת 2015 ל-2.9 בשנת 2020.

נמצא כי למרות הירידה בהיקף של 34% ביתר ההכנסות העצמיות של המועצה בשנים האלו, בתוכנית 5 לא נכללה אבן דרך הנוגעת ליעד הגדלת יתר ההכנסות העצמיות של המועצה.

בית אריה

מלוח 30 ומתרשים 12 עולה כי החל משנת 2016 ירד יתר הכנסותיה העצמיות של המועצה המקומית **בית אריה** במידה רבה, מ-8.6 מיליוני ש"ח בשנת 2015 ל-5.2 מיליוני ש"ח בשנת 2020, דהיינו ירידה של כ-40%.

נמצא כי בתוכנית ההבראה של הרשות לא נכללה אבן דרך הנוגעת ליעד הגדלת יתר הכנסותיה העצמיות של המועצה.

ג'יסר א-זרקא

מלוח 30 ומתרשים 12 עולה כי יתר ההכנסות העצמיות של המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** מתאפיין בתנודתיות לא סבירה במשך השנים והיא נעה בין כ-2.5 לכ-7.3 מיליון ש"ח. קיימת עלייה גבוהה במיוחד בהכנסות בשנים 2015 ו-2020, בסכומים שבין כ-7 לכ-7.3 מיליון ש"ח בהתאמה.

יצוין כי רואה החשבון המבקר של המועצה נתן חוות דעת מסויגת על הדוח הכספי של המועצה לשנת 2020, בין היתר מחמת הסיבה הזו: "התקבולים מהכנסות עצמיות ומיונם לסעיפי ההכנסות השונות אינם נרשמים בספרים באופן שוטף ומסודר בהתאם לביצועם בפועל. כתוצאה מכך יש ליקויים בהתאמות בכרטיסי בנקים, אשראי, צ'קים לקבל. הפקדות מזומנים [המהוות חלק מההכנסות העצמיות]... אינם מותאמים באופן פרטני ושוטף לתנועות הבנק אלא בריכוזים בלתי מדויקים".

בשל אי-רישום שוטף של הכנסות העצמיות וליקויים בהתאמות בכרטיסי הבנקים לא ניתן לדעת מה ההיקף האמיתי של יתר ההכנסות העצמיות של המועצה בכל שנה.

על המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** לשפר את איכות העבודה של מחלקת הגבייה. מומלץ כי משרד הפנים יעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלה רואה החשבון המבקר לגבי המועצה **ג'יסר א-זרקא**.



סאג'ור

מלוח 30 ומתרשים 12 עולה כי גם ב**סאג'ור** יתר ההכנסות העצמיות מתאפיין בתנודתיות שבין כ-0.4 לכ-1.5 מיליון ש"ח במשך השנים, אולם תנודתיות זו חדה פחות מהתנודתיות ברשויות האחרות שנבדקו.

למקרא הנתונים מומלץ כי משרד הפנים יפעל לכלול יעד להגדלת יתר ההכנסות העצמיות ולהגדלת גבייתן במסגרת תוכניות הבראה של הרשויות המקומיות שבהן חלה ירידה חדה בהיקף ההכנסות העצמיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנושא ייבחן במסגרת הטיפול של המשרד ב**סאג'ור** וכחלק מהטיפול בגביית חובות עבר של **סאג'ור**.

עדכון חוקי עזר

חוקי העזר שמתקינה הרשות המקומית מאפשרים לה להטיל על בעלי נכסים או על המחזיקים בהם את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסים אלו ולהימנע מפעולות אחרות כדי לשמור על טובת הציבור, על בריאותו ועל ביטחונו⁶⁸. באמצעות חוקי העזר הרשויות המקומיות מוסמכות להטיל על התושבים תשלומים שונים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות) כדי לממן שירותים מסוימים ולהגדיל את הכנסותיהן.

במסגרת היעדים הנוספים של תוכניות הבראה, לרוב משרד הפנים כולל דרישה שהרשויות המקומיות יעדכנו את חוקי העזר שלהן. להלן פירוט הדרישות בנושא זה בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו.

בוסתאן אל-מרג'

למועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** שישה חוקי עזר בנושאים האלה: סלילת רחובות (חוקק ב-2015, עודכן ב-2020); תיעול וניקוז (חוקק ב-2015, עודכן ב-2020); מודעות ושליטים (חוקק ב-2007, עודכן ב-2021); ביוב (חוקק ב-2007); חנייה (חוקק ב-2015); אגרת תעודת אישור (חוקק ב-2021). להלן נתונים על היעדים שהוגדרו בתוכניות הבראה של המועצה בנושא עדכון חוקי העזר שלה ועל עמידתה ביעדים אלה.

68 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות - ביקורת מעקב", עמ' 1510 - 1562.

לוח 31: היעדים לעדכון חוקי העזר בתוכניות הבראה של המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג'

מספר התוכנית	היעד	המענק על פי התוכנית (באלפי ש"ח)	ההלוואה על פי התוכנית (באלפי ש"ח)	תאריך היעד על פי התוכנית	בוצע/לא בוצע
2	עדכון חוקי העזר	51	51	אין	לא בוצע
3	עדכון חוקי העזר ופרסום ברשומות (העלאת תעריפים, הצמדה של אגרת ביוב ועדכונה)	50	50	31.12.15	לא בוצע
4	עדכון חוקי העזר ופרסום ברשומות	200	200	31.12.15	לא בוצע
5	עדכון חוקי העזר ופרסומם	0	250	30.6.18	לא בוצע

על פי תוכניות הבראה של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 31 עולה כי:

1. המועצה נדרשה רק לעדכן את חוקי העזר הקיימים, אך לא נדרשה לחוקק חוקי עזר חדשים היכולים להגדיל את הכנסותיה, כגון חוק עזר לשמירת הסדר והניקיון או בנושאים אחרים הנוגעים לאיכות הסביבה.
2. בתוכניות אין פירוט על איזה חוקי עזר נדרש העדכון.
3. המענקים שהובטחו למועצה תמורת עדכון חוקי העזר גדלו במידה רבה, פי ארבעה, מתוכנית 3 (50,000 ש"ח) לתוכנית 4 (200,000 ש"ח). כך גם ביחס להלוואות שהמועצה תהיה רשאית ליטול - הסכומים גדלו מתוכנית 3 לתוכניות 4 ולתוכנית 5 (250, 200, 50 אלפי ש"ח, בהתאמה).

בית אריה

במשך השנים (עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2022) התקינה המועצה המקומית **בית אריה** 15 חוקי עזר. בתוכנית 1 המועצה נדרשה לעדכן את תעריפי היטל הביוב בחוק העזר הרלוונטי בלבד. המועצה הייתה אמורה לקבל בגין העדכון מענק בסך 300,000 ש"ח והלוואה בסכום זהה.

נמצא כי עד מועד הביקורת ביוני 2022 לא עדכנה המועצה המקומית **בית אריה** את חוק העזר ולפיכך לא קיבלה את המענק ואת ההלוואה. עוד נמצא כי המועצה לא נדרשה בתוכנית זו לעדכן חוקי עזר ישנים המניבים הכנסה כגון תיעול וניקוז, סלילת רחובות ושילוט.



בתוכנית 2 נדרשה המועצה לעדכן ארבעה חוקי עזר: חנייה, תיעול וניקוז, סלילת רחובות ושילוט.

נמצא כי המועצה עדכנה שני חוקים: תיעול וניקוז וסלילת רחובות. המועצה קיבלה מענקים בסך 25,000 ש"ח והלוואות בסך 20,000 ש"ח מתוך מענקים בסך 75,000 ש"ח והלוואות בסך 125,000 ש"ח שאותם הייתה מקבלת אם הייתה מעדכנת את כל ארבעת החוקים.

ג'יסר א-זרקא

במשך השנים (עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2022) התקינה המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא שישה חוקי עזר: סלילת רחובות (חוקק ב-2015, עודכן ב-2022); תיעול וניקוז (חוקק ב-2015, עודכן ב-2022); מודעות ושלטים (חוקק ב-2014); חנייה (חוקק ב-2014); איכות הסביבה (חוקק ב-2014); אגרת תעודת אישור (חוקק ב-1978). להלן נתונים על היעדים שהוגדרו בתוכניות ההבראה של המועצה בנושא עדכון חוקי העזר שלה ועל עמידתה ביעדים אלה.

לוח 32: היעדים לעדכון חוקי העזר בתוכניות ההבראה של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא

מספר התוכנית	היעד	המענק על פי התוכנית (באלפי ש"ח)	ההלוואה על פי התוכנית (באלפי ש"ח)	תאריך היעד על פי התוכנית	בוצע/לא בוצע
1	הכנת דוח סטטוס חוקי עזר	50	50	אין	בוצע
1	עדכון חוקי עזר ופרסום ברשומות	75	75	אין	לא בוצע
2	עדכון חוקי עזר ופרסום ברשומות	300	300	אין	בוצע
3	עדכון חוק עזר בנושא איכות הסביבה	0	400	30.6.21	לא בוצע

על פי תוכניות ההבראה של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 32 עולה כי:

- בתוכניות ההבראה 1 ו-2 אין פירוט על אילו חוקי עזר נדרש העדכון.
- בתוכניות הבראה 1 ו-3 המועצה לא ביצעה את היעד של עדכון חוקי העזר.
- המענקים שהובטחו למועצה תמורת עדכון חוקי העזר ופרסום ברשומות גדלו במידה רבה, פי ארבעה, מתוכנית 1 (75,000 ש"ח) לתוכנית 2 (300,000 ש"ח), ובאותו היחס גדלו גם ההלוואות.



4. בתוכנית 2 נדרשה המועצה לעדכן את חוקי העזר ולפרסמם ברשומות. בודק התוכנית קבע כי המועצה עמדה בדרישות התוכנית ולכן הוענק לה מענק בסך 300,000 ש"ח.

סאג'ור

במשך השנים (עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2022) חוקקה מועצת **סאג'ור** 15 חוקי עזר, רובם נחקקו לפני כ-25 שנים ועודכנו לאחרונה ב-2003. בתוכנית הבראה 1 נדרשה הרשות לעמוד בין היתר בשני יעדים נוספים: עדכון חוקי עזר - גמר תחשיבים ועדכון חוקי עזר - פרסום ברשומות.

נמצא כי המועצה קיבלה את כל המענק שהוקצה לה בתוכנית 1 (100,000 ש"ח) בגין גמר תחשיבים של חוקי עזר, ועבור עדכון החוקים ופרסום ברשומות קיבלה המועצה מענק חלקי בסך 200,000 ש"ח מתוך 262,000 ש"ח שהוקצו בתוכנית, דבר המלמד על השגת היעד באופן חלקי⁶⁹.

בתוכנית 2 לא נדרשה המועצה לעמוד ביעדים הקשורים לחוקי העזר שלה.

בתוכנית 3 המועצה נדרשה לעדכן את חוק העזר לאיכות הסביבה. המועצה אכן עדכנה את החוק ובגין זאת קיבלה מענק בסך 200,000 ש"ח והלוואה בסכום זהה.

נמצא כי תוכנית 1 לא פירטה את שמות חוקי העזר שהיה על המועצה לעדכן, אף שלמועצה 13 חוקי עזר ישנים (מהשנים 1995 ו-1997) שלא עודכנו. נכון למועד הביקורת חוקים אלו טרם עודכנו (עודכנו לאחרונה ב-2003); כמו כן למועצה אין חוק עזר לגביית היטלים בגין סלילת רחובות (כבישים ומדרכות).



מהאמור לעיל עולה כי ברשויות **בוסתאן אל-מרג', בית אריה, ג'יסר א-זרקא, וסאג'ור** נמצאו שבע תוכניות הבראה שלא נכללו בהן יעדים מפורטים לגבי חוקי העזר שעל הרשויות לחוקק או לעדכן ולהיקף הגבייה מכוחם.

בנושא חוקי העזר שעל הרשויות לחוקק או לעדכן, מומלץ כי במסגרת תוכניות הבראה של הרשויות המקומיות יקפיד משרד הפנים לכלול יעדים מפורטים שאפשר ליישם לרבות יעדים להגדלת שיעור הגבייה מכוח חוקי העזר; על הרשויות שנבדקו להקפיד לעמוד ביעדים שנקבעו להן בנושא חוקי העזר שלהן ועדכונם כדי להגדיל את הכנסותיהן ולתת בידיהן אמצעי למימון השירותים לתושביהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו, כי כאמור לעיל, הוא מגבש נוהל אחיד לתוכניות הבראה לרבות קביעת יעדי חובה, אופן בחינת העמידה ביעדים והאסמכתאות הנדרשות. במקרה של היטלי פיתוח - יינתן דגש מיוחד ליישום חוקי העזר ולא רק לפרסום ברשומות כפי שנעשה עד כה.

69 המלצות בודק תוכניות הבראה והחשב המלווה לתוכנית מספר 1 לא נשמרו בידי משרד הפנים.



מענק איזון

מענק איזון הוא ההפרש שבין ההוצאה הנדרשת לרשות המקומית כדי לספק לתושביה רמת שירותים בסיסית (ההוצאה הנורמטיבית) ובין ההכנסה הפוטנציאלית שלה. ההוצאה וההכנסה של כל רשות מקומית מחושבות לפי נוסחה מסוימת - נוסחת גדיש⁷⁰. מענק האיזון ניתן לרשויות מקומיות על ידי הממשלה באמצעות משרד הפנים, ובשנת 2022 הסתכמו מענקי האיזון שניתנו לכלל הרשויות המקומיות בישראל ב-3.3 מיליארד ש"ח⁷¹.

במשך השנים לא הצליחו מענקי האיזון שהוקצו לרשויות המקומיות לצמצם את הפערים בין הכנסות הרשויות להוצאותיהן, ורשויות מרמה כלכלית חברתית נמוכה התקשו לספק לתושביהן שירותים עירוניים ברמה נאותה. לפיכך המליץ בעבר משרד מבקר המדינה שהגורמים הנוגעים בדבר, משרד הפנים, משרד האוצר וראשי השלטון המקומי, יבחנו מהי הדרך המיטבית להבטיח את יכולתן של הרשויות לספק לתושביהן שירותים ברמה נאותה, האם באמצעות הקצאה הולמת של מענקי איזון או באמצעות שינוי אופן חלוקתן של ההכנסות מארנונה שאינה למגורים⁷².

במסגרת החלטת הממשלה 550⁷³ בעניין תוכנית החומש החדשה לחברה הערבית הוחלט כי תמונה ועדה לבחינת מענקי האיזון לרשויות המקומיות. מטרת הוועדה להציע עדכונים ותיקונים לנוסחת גדיש⁷⁴.

בשנת 2022 מינתה שרת הפנים דאז ועדה לבדיקת הנוסחה של מענקי האיזון לרשויות המקומיות בראשות הכלכלן הראשי של משרד האוצר לשעבר. בוועדת הבדיקה הזו חברים גם מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים באוצר ומנכ"ל המשרד לשוויון חברתי.

ביולי 2022 הכינה ומסרה המועצה המקומית סאג'ור למשרד הפנים מסמך בנושא "עיוותים בנוסחת מענק האיזון והמלצה לתיקון הנוסחה", וזאת לאחר שכבר פנתה אליו בנושא זה בנובמבר 2020. על פי הנתען במסמך, קיימים עיוותים בנוסחת מענקי האיזון, והם יוצרים אפליה כלפי "רשויות קטנות". לדברי המועצה המקומית סאג'ור, כתוצאה מעיוות זה קיבלה המועצה ממשרד הפנים מדי שנה בשנה מענקי איזון שלא כיסו את הוצאותיה, ועל כן הצטברו למועצה חובות גדולים. להלן עיקרי טענות המועצה המקומית סאג'ור:

70 במשך השנים נקבעו מענקי האיזון באמצעות שיטות שונות. בפברואר 2000 מינה שר הפנים דאז, מר נתן שרנסקי, ועדה שתפקידה לבחון ולשפר את הקריטריונים להקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות - ועדת גדיש. בספטמבר 2001 הגישה ועדת גדיש את המלצותיה לשר הפנים דאז, מר אלי ישי, ובתוכן נוסחת גדיש לחישוב מענקי האיזון. במרץ 2003 אימצה הממשלה את המלצות ועדת גדיש, ומשנת 2004 החל משרד הפנים להקצות על פי המלצות ועדת גדיש ועל פי נוסחת גדיש את מענקי האיזון לרשויות המקומיות.

71 משרד הפנים, "קול קורא לקבלת עמדות הציבור בנושא 'עדכונים ותיקונים לנוסחת חלוקת מענק האיזון לרשויות המקומיות'" (11.4.22) <https://www.gov.il/he/departments/news/news-11-04-2022>.

72 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006 (2008), "הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות - משרד הפנים", עמ' 985 - 1002.

73 החלטת הממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (24.10.21).

74 החלטת ממשלה 2658 "עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האיזון לרשויות המקומיות" (21.05.17).



1. לפני שנה עלתה המועצה לדרוג חברתי-כלכלי 4, ובעקבות כך הוקטנו מענקי האיזון שלה. עם זאת, אין למועצה מקורות הכנסה עצמיים או תשתית להרחבות של מבנים נוספים המניבים ארנונה.
 2. תעריף הארנונה "הנורמטיבי" למגורים לרשות בדירוג 4 הוא ש"ח 48.74 למ"ר. במועצה המקומית סאג'ור תעריף המגורים הוא תעריף מינימום - ש"ח 36.82 למ"ר. הפער בין הרצוי למצוי גורם נזק רב בחישוב מענק האיזון של הרשות, ועל כן הציעה המועצה לקבוע את פוטנציאל הגבייה לפי התעריף המצוי בצו המיסים של הרשות.
 3. במועצה אחוז ההנחות בארנונה נע בין 25% ל-30% מהחיוב הראשוני. המועצה הציעה להביא בחשבון בנוסחת מענק האיזון את רמת ההנחות בפועל ועל פי רמה זו לקבוע אחוז גבייה נדרש.
 4. במועצה חיוב הארנונה למגורים הוא כ-92% מסך החיוב הכולל. המועצה הציעה לשפות רשויות אשר שיעור החיוב של הארנונה למגורים אצלן הוא יותר מ-90% מסך החיוב.
 5. נוסחת מענק האיזון קובעת הכנסה מינימלית לנפש הכוללת ארנונה לנפש והכנסות אחרות לנפש. לסאג'ור נקבע סכום מינימום של 3,810 ש"ח לנפש. אולם נתוני הדוחות הכספיים של סאג'ור מצביעים על הכנסה לנפש בסך 3,200 ש"ח בלבד נכון לשנת 2021. פער זה מנציח הפסד מענק לרשות של כ-2.5 מיליון ש"ח.
 6. כיום הרשויות מקבלות סכום נמוך מהמענק שנקבע על פי נוסחת גדיש. המועצה המקומית סאג'ור מקבלת כ-92% מהמענק שנקבע על פי נוסחת גדיש, כשהחוסר בסך כ-740,000 ש"ח הוא מהותי מאוד עבור תפקודה השוטף של המועצה.
- המועצה המקומית סאג'ור מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2023 כי קיימים פערי הכנסות לנפש בארנונה בין הרשויות השונות שמגיעים לעיתים למאות אחוזים אף שהשירות הבסיסי שניתן לתושבים זהה. פערים אלו נובעים מכך שההכנסות מארנונה מאזורי תעשייה וממוסדות מדינה, בסיסי צה"ל וכו' אינן מחולקות בין הרשויות המקומיות על פי קריטריון של שוויון יחסי. עוד מסרה המועצה כי בחודשים האחרונים הוטלו על המועצות עלויות נוספות במסגרת מימון תואם (Matching)⁷⁵, כגון העלאת שכר עובדי חינוך, ללא הבדל בין מועצה קטנה לעירייה גדולה, וכי למועצה סאג'ור אין יכולת לשלם את העלויות האלה.
- משרד הפנים מסר בתשובתו כי מאחר שאינו מתוקצב באופן מלא אין לו אפשרות להקצות את מלוא מענק האיזון לרשויות המקומיות, ואם הוא יקבל תקציב מלא יתאפשר לו לקדם זאת.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2023 הוועדה לבדיקת הנוסחה של מענקי האיזון לרשויות המקומיות לא השלימה את עבודתה.

75 שיטת המימון התואם (Matching) - שיטה שבה הממשלה משתפת בשיעור קבוע מהוצאות הרשות המקומית בעבור אספקת שירותים ממלכתיים מסוימים דוגמת חינוך ורווחה, והרשות המקומית משלמת את יתרת ההוצאה. כך למשל, השתתפות הממשלה במימון מרבית שירותי הרווחה היא 75% לעומת 25% של הרשויות המקומיות.



מומלץ למשרד הפנים להשלים את בחינת מתכונת מענקי האיזון ולבחון יישום ההמלצות העולות מהבדיקה, בפרט בכל הנוגע לרשויות המקומיות בהבראה.

אשכול רשויות מקומיות

אשכול רשויות מקומיות הוא איגוד ערים מיוחד המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים⁷⁶ בין הרשויות המקומיות החברות בו⁷⁷.

האשכול מבוסס על התאגדות וולונטרית⁷⁸ של רשויות מקומיות במטרה להביא לאספקה משותפת ויעילה של שירותים מוניציפליים באמצעות איגום משאבים וניצול יתרון הגודל, לשפר את איכות חייהם של התושבים באמצעות העלאת רמת השירותים וצמצום הפערים, להנגיש שירותים חדשים ומותאמים באמצעות יצירת סף כניסה מתאים לאספקת שירותים מסוימים, לדאוג לפיתוח אזורי באמצעות הובלה של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים ותכלולם⁷⁹.

בשביל לעודד הקמה של אשכולות כאמור וקידום המטרות האמורות לעיל מעמיד משרד הפנים תקציבים ייעודיים ותוספתיים לתמיכה הן בהקמת האשכולות ובפעילותם השוטפת, הן בקידום תכנון שירותים משותפים בין רשויות האשכול והפעלתם והן בהובלת מיזמים אזוריים נוספים.

הצטרפות רשות מקומית לאשכול טעונה בהסכמת מועצת האשכול ומליאת מועצת הרשות המיועדת לצירוף (על פי הצעת ראש הרשות), אלא אם ראה שר הפנים או הממונה על המועצות המקומיות ביהודה ושומרון לגבי רשויות אלה, מטעמים המצדיקים זאת, להפעיל את סמכותו ולהורות על צירוף רשות מקומית לאשכול, בהיעדר הסכמת מועצת האשכול⁸⁰.

המועצה המקומית **בית אריה** לא הצטרפה לאשכול אזורי. המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** חברה באשכול הגליל והעמקים שהוקם בשנת 2019, והמועצה המקומית **סאג'ור** הצטרפה לאחרונה לאשכול בית הכרם שהוקם בשנת 2014. גזבר המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** מסר לעובדי משרד מבקר המדינה בספטמבר 2022 כי המועצה נמצאת בתהליך הצטרפות לאשכול אזורי.

76 הגדרת תחומי פעילות האשכול נעשית על ידי הרשויות עצמן ומועצת האשכול מתוך מגוון תחומים רלוונטיים כגון איכות סביבה, חינוך, רווחה, תרבות וספורט, חירום וביטחון, פיתוח כלכלי, תעסוקה, תיירות, חקלאות, תחבורה, בריאות ועוד.

77 סעיף 1ד17 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (פרק א': אשכול רשויות מקומיות) (להלן - חוק איגוד ערים); סעיף 75כא2 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981.

78 לפי סעיף 1ד17(1) לחוק איגודי ערים ולפי סעיף 75כא2(1) לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, לא יוקם אשכול אלא לבקשת הרשויות האמורות להיכלל בתחומן.

79 משרד הפנים, "נהלים והנחיות להקמת והפעלת אשכול רשויות מקומיות" (17.5.17).

80 סעיף 1ד17(3)א לחוק איגוד ערים; סעיף 75כא3(א) לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981.



מומלץ למועצה המקומית **בית אריה** לבחון אפשרות להצטרף לאשכול רשויות מקומיות ולמועצה מקומית **ג'יסר א-זרקא** להשלים את תהליך הצטרפותה לאשכול אזורי. מהלכים אלה עשויים לתרום להתייעלות המועצות, להביא לחיסכון כספי ולשפר את רמת השירות לתושבים.

מומלץ למשרד הפנים לעקוב אחר מצבן של רשויות מקומיות שמצטרפות לאשכול רשויות ולבחון האם המהלך מביא להתייעלות, לחיסכון כספי ולשיפור ברמת השירות לתושבים.

בקרת משרד הפנים על יישום תוכניות הבראה

לאחר תחילת הביצוע של תוכנית הבראה גזבר הרשות המקומית מכין דיווח רבעוני על מצבה הכספי של הרשות. החשב המלווה מוסיף לדיווח פרטים על עמידת הרשות ביעדי הסף וביעדים הנוספים של תוכנית הבראה. בשלב הבא קיימת בדיקה על ידי בודק תוכנית הבראה במחוז שמונה על ידי משרד הפנים, והוא קובע האם הרשות עמדה בכל אחד מהיעדים ואת סכומי המענק וההלוואה שמאושרים לרשות על פי תוכנית הבראה. בסוף התהליך נעשית בדיקה נוספת על ידי רפרנט תוכניות הבראה שבמטה משרד הפנים.

מבדיקה שנעשתה במשרד הפנים עלו הממצאים האלה:

למשרד הפנים אין נתונים מלאים מרוכזים לגבי גובה המענקים שניתנו לכל אחת מהרשויות שהיו בתוכניות הבראה ולכלל הרשויות בכל שנה.

למשרד הפנים יש נתונים על סכומי ההלוואות שאושרו לכל רשות מקומית בגין תוכניות הבראה, אך אין לו נתונים מרוכזים על סכומי ההלוואות שנטלה כל רשות מקומית.

כדי לשפר את הבקרה של משרד הפנים על יישום תוכניות הבראה 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 הבראה שלה.

משרד מבקר המדינה בדק את הדיווחים של החשבת המלווה ושל בודק תוכניות הבראה. להלן פירוט הממצאים לגבי המועצה המקומית **בית אריה**:

1. בדוח לרבעון ב' 2021 כתב הבודק כי הרשות עמדה ביעד של "הכנת סקר אנרגטי ויישומי" והמליץ להעניק לה את המענק שהובטח בתוכנית הבראה - 75,000 ש"ח. לעומת זאת, החשבת המלווה דיווחה ברבעונים ה-3 וה-4 לשנת 2021 כי "המועצה פרסמה מיכרז ב-8/2021. הוכרז זוכה... בסך כ-400 אלפי ש"ח. התוכנית לביצוע בשלבי אישור סופי. ביצוע צפוי כ-6 חודשים"⁸¹.

81 דוחי החשבת המלווה לרבעונים 4-3-2021 - נספח 1 פרוט צעדי תוכנית הבראה.



2. בדוח לרבעון ב' 2021 כתב הבודק כי הרשות עמדה ביעד של "בדיקת חריגות השכר של העובדים (כולל גמלאים) והגשת דוח לידיעת מנהל האגף להון האנושי ברשויות המקומיות" וביעד של "טיפול בחריגות השכר בהתאם לדוח בתיאום עם האגף לניהול ההון האנושי" והמליץ להעניק לרשות מענקים והלוואות שהובטחו לה בתוכנית ההבראה. לעומת זאת, החשבת המלווה דיווחה ברבעונים ה-3 וה-4 לשנת 2021 כי "המועצה עורכת בדיקת שכר של כלל העובדים והחלה ליישם את המלצות בודק השכר. הבדיקות טרם הסתיימו".
3. בדוח לרבעון ב' 2021 המליץ הבודק להעניק לרשות מענקים חלקיים (50,000 ש"ח מתוך 89,000 ש"ח) והלוואות חלקיות (50,000 ש"ח מתוך 89,000 ש"ח) שהובטחו לה בתוכנית ההבראה בגין "תיקון כל הליקויים כמפורט בדוח המפורט לשנת 2019". משמע שחלק מהליקויים לא תוקנו. לעומת זאת, החשבת המלווה דיווחה ברבעון ב' לשנת 2021 כי כל הליקויים תוקנו. בהמלצתו לא פרט בודק התוכניות מדוע הוא המליץ על מענקים והלוואות חלקיים בלבד כאשר תוקנו כל הליקויים.

מהאמור לעיל עולה כי נמצאו פערים בין הדיווחים של החשבת המלווה של המועצה המקומית **בית אריה** ושל בודק תוכניות ההבראה: בודק התוכניות דווח על עמידה ביעדי הכנת סקר אנרגטי, ובדיקת חריגות שכר ואף המליץ על מענקים בעוד שהחשבת המלווה ציינה לגביהם בדיווחיה, שהיו במועדים מאוחרים יותר, כי המועצה לא עמדה בהם. כמו כן בדווח לאותה תקופה דווחה החשבת כי כל הליקויים תוקנו בעוד שבודק התוכניות המליץ על מענקים והלוואות חלקיים.

בבדיקות הדיווחים של החשבים המלווים ושל בודקי תוכניות ההבראה של המועצות המקומיות **ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** ושל המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** - לא נמצאו פערים.

על משרד הפנים לוודא כי לא יהיו סתירות עובדתיות בין דיווחי החשב המלווה לבין דיווחי בודק תוכניות ההבראה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יקבע מנגנון שיבטיח את מהימנות הדיווחים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המשרד מגבש נוהל אחיד במטרה לייצר "שפה אחידה" בעניין פרשנות דבר העמידה באבן דרך.

מינוי החשב המלווה כגובה ממונה

בפקודת העיריות נקבע כי אם סבר שר הפנים שעירייה אינה פועלת במידה מספקת לגביית ארנונה ותשלומי מים, רשאי השר למנות גובה (להלן - גובה ממונה). בסעיף 142ג לפקודה נקבע כי שר הפנים רשאי למנות את החשב המלווה גם כגובה ממונה ושעם מינוי זה יוקנו לו כל הסמכויות הנתונות, על פי כל דין, לעירייה, לראש העירייה או לעובד העירייה לצורך גביית מיסי העירייה, וכל עוד המינוי בתוקף לא יהיו נתונות לעירייה, לראש העירייה או לעובד העירייה הסמכויות האמורות. הוראות אלה הוחלו בפקודת המועצות המקומיות גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

בחודש נובמבר 2022 העסיק משרד הפנים ברשויות מקומיות 68 חשבים מלווים ובכללם חשבת מלווה בחברה לפיתוח בית אריה בע"מ, מתוכם ל-18 חשבים הוענקו גם סמכויות של גובים

ממונים. לשלוש מהרשויות שנבדקו, **בוסתאן אל-מרג'**, **ג'יסר א-זרקא וסאג'ור**, מונו חשבים מלווים במשך שנים רבות כדלהלן: **בוסתאן אל-מרג'**: 2008 - 2021, **ג'יסר א-זרקא**: 2004 - 2021, **סאג'ור**: 2004 - 2021.

אחד הקריטריונים שנקבעו בפקודת העיריות למינוי גובה ממונה הוא ששיעורי הגבייה של הארנונה ותשלומי המים לשנת הכספים שלגביה הוגש דוח כספי מבוקר יהיו 50% או פחות ברשות המדורגת ברמה חברתית-כלכלית בין 1 ל-4.

להלן נתונים על היקף החובות לגביה ברשויות שנבדקו, נכון לסוף שנת 2010 ולסוף שנת 2020 ושיעור הגידול בהן בתקופה זו.

לוח 33: סך החובות בגין ארנונה, היטלים והשתתפויות, לסוף שנת 2010 ולסוף שנת 2020 (באלפי ש"ח)

אחוז הגידול	סך החובות בגין ארנונה, היטלים והשתתפויות (באלפי ש"ח)		רשות מקומית
	31.12.2020	31.12.2010	
65%	27,547	16,677	בוסתאן אל-מרג'
90%	8,649	4,542	בית אריה
139%	230,180	96,280	ג'יסר א-זרקא
136%	64,628	27,406	סאג'ור

* על פי הדוחות הכספיים המבוקרים (נספח 2 לטופס 1).

מלוח 33 עולה כי סך החובות בגין ארנונה, היטלים והשתתפויות, של **בוסתאן אל-מרג'**, **בית אריה**, **ג'יסר א-זרקא וסאג'ור** בין השנים 2010 ועד 2020, גדלו מ-16.7 ל-27.5; מ-4.5 ל-8.6; מ-96.3 ל-230.2; ומ-27.4 ל-64.6 מיליון ש"ח בהתאמה. נמצא כי 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, מאחר ששיעור סך הגבייה (שוטף ופיגורים) שלהן בארנונה ואגרת המים, על פי הדוחות הכספיים המבוקרים בשנים 2011 - 2020, היה כדלהלן: **בג'יסר א-זרקא** ארנונה בין 23% ל-41% ואגרת מים בין 14% ל-31%; **בסאג'ור** ארנונה בין 13% ל-41%⁸². מינוי גובה ממונה או הקניית סמכויות לחשב מלווה כגובה ממונה היה מסייע להבראת הרשויות המקומיות.

מומלץ כי משרד הפנים ינקוט פעולות כגון הסמכת החשב המלווה גם כגובה ממונה במטרה להגדיל את שיעורי הגבייה של הארנונה, של תשלומי החובה האחרים ושל תשלומי המים ברשויות כגון אלה שנבדקו ושעמדו בקריטריונים למינוי גובה ממונה ושהיקף הגבייה שלהן היה נמוך לאורך השנים.

82 כאמור, המועצה המקומית **סאג'ור** לא מנהלת את משק המים שלה מאחר והיא חברה בתאגיד מים.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא בוחן אם נכון למנות כברירת מחדל את החשב המלווה גם כגובה ממונה, וכן מה הם התנאים שבהם נכון למנות את החשב המלווה כגובה ממונה, וכי הוקמה ועדה ייעודית שנועדה לבחון, בין היתר, את הנושאים האלו. עוד מסר משרד הפנים כי במרץ 2021 מונה החשב המלווה של ג'יסר א-זרקא כגובה ממונה.

מינוי ועדה ממונה

סעיף 143א⁸³ לפקודת העיריות מסמיק את שר הפנים למנות ועדה (להלן - ועדה ממונה או ועדה קרואה) למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה כדי למלא את תפקידם של ראש העירייה ומועצת העירייה או את תפקידיה של המועצה בלבד, בהתקיים נסיבות שונות המנויות בפקודת העיריות המעידות על תפקוד לקוי של העירייה.

בתקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004, נקבע כי רשות מקומית ששר הפנים אישר לה תוכנית הבראה, והיא לא עמדה באחד או יותר מיעדי תוכנית ההבראה, יורה השר על מינוי ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה. עוד נקבע כי לעניין תקנה זו "יעד" הוא היעדים שנקבעו בתוכנית ההבראה כיעדים עיקריים אשר על הרשות המקומית להשיגם בהתאם ללוח הזמנים והמועדים שנקבעו לעניין זה בתוכנית ההבראה. יצוין כי הוראה זו חלה רק לגבי רשויות מקומיות שנקבעה להן תוכנית הבראה לפני שנת 2007 (שחלות לגביהן הוראות פרק 11 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985). עוד נקבע בתקנות אלה כי השר רשאי למנות ועדה כאמור, אם ראה כי הרשות המקומית צפויה שלא לעמוד ביעד אחד או יותר מיעדי תוכנית ההבראה, מאחר שהרשות המקומית איננה פועלת לביצועה של תוכנית ההבראה, וכי הוראה זו תחול אף אם טרם הגיע המועד הנקוב בתוכנית ההבראה להשגת היעד.

בהסכם תקציבי אוצר-פנים משנת 2010 נקבע כי תוכנית הבראה תכלול אבני דרך שיוגדרו כיעדים מרכזיים, קרי יעדים שאי-עמידה בהם תביא לפיזור אוטומטי של הרשות, בהתאם לתקנות שר הפנים ושר האוצר לפיזור ולמינוי ועדה ממונה.

ב-13 תוכניות ההבראה של ארבע הרשויות שנבדקו קבע משרד הפנים שישה יעדים עיקריים: איזון התקציב השנתי, גבייה בהתאם לשיעורי מינימום על פי החלטת ממשלה 2899, חיוב לפי תעריפי המינימום שנקבעו בתקנות הסדרים במשק המדינה, ביטול הנחות לא חוקיות, גביית חובות ארנונה ומים של נבחרים ועובדים, ביטול חריגות שכר. נוסף על כך קבע משרד הפנים כי בחלק מהרשויות יתווספו יעדים עיקריים נוספים כגון הגדלת הכנסות מארנונה והקטנת שכר כללי.

83 פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מחילה את ההוראות שבפקודת העיריות [נוסח חדש] והנוגעות לעניין זה גם על מועצות מקומיות ועל מועצות אזוריות. הוראה דומה שבה הסמכות נתונה לממונה על הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון נקבעה גם בסעיף 121 לתקנות המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981.



נמצא כי אף על פי שהרשויות, **בוסתאן אל-מרג'**, **ג'יסר א-זרקא**, ו**סאג'ור** לא עמדו בחלק מהיעדים העיקריים בתוכניות הבראה שנקבעו להן, ואף שתוכניות הבראה לא צלחו והרשויות המשיכו לצבור גירעונות - לא השתמשו שר הפנים בסמכותו ולא הורה על מינוי ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יש מקרים שהפתרון הנדרש להם הוא רוחבי ובהיעדר פתרון שכזה אין הכרח שוועדה ממונה תסייע לרשות; שימוש בסמכות לפיזור מועצה נבחרת יש לבצע במשורה ולאחר בחינה עניינית של תפקוד הרשות המקומית והאתגרים.

עוד מסר משרד הפנים לגבי **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור** כי לרשויות אלה היו קשיים ייחודיים. לגבי **ג'יסר א-זרקא** קיים חסר בתחומים בסיסיים כמו ביטחון אישי, חינוך ותשתיות, שבלעדיהם לא ניתן להגיע להבראה מלאה במועצה המקומית, שהוועדה לא תפתור.

במקרים שבהם הרשות אינה עומדת ביעדים העיקריים של תוכניות הבראה שלה, מומלץ למשרד הפנים לבחון למנות לה ועדה ממונה.

מינוי ועדה ממונה בגין אי-אישור תקציב

בית אריה

בתקנון המועצות המקומיות, על פי צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, נקבע כי לכל מועצה יהיה תקציב שנתי; שנת כספים לכל המועצות תתחיל באחד בינואר של כל שנה; הגזבר יכין הצעת תקציב למועצה, על פי הנחיות ראש המועצה, באופן שיקבע הממונה, וראש המועצה יגיש ההצעה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה; המועצה תחל בדיון בהצעת התקציב לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.

עוד נקבעו בתקנון כללים למינוי ועדה ממונה הקובעים בין השאר כי אם לא אישרה המועצה את תקציב המועצה בפרק הזמן שנקבע בתקנון, תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש המועצה, כפי שיוורה הממונה (מי שימנה מפקד האזור כממונה לצורך תקנון זה), והממונה ימנה ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה או תפקידי המועצה (ועדה קרואה).

בשנים 2014 ו-2022 לא אישרה המועצה המקומית **בית אריה** את התקציב הרגיל, כפועל יוצא מכך שזו הייתה "מועצה לעומתית", וכתוצאה מכך נאלץ משרד הפנים לפזר את המועצה ולמנות ועדה ממונה. הוועדה הממונה הראשונה מונתה באוגוסט 2014, והיא פעלה עד הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2018. מטרתה של הוועדה הממונה הייתה לבחון את תהליך ההתייעלות במועצה, שעיקרו צמצום בהוצאות⁸⁴. ועדה זו הייתה מורכבת מראש המועצה היוצא ומשלושה נציגים של משרד הפנים.

84 על פי דוח ביקורת מפורט לשנת 2015.



ב-6.5.22 החליט הממונה על הישובים היהודיים ביהודה ושומרון לפזר את חברי המליאה של המועצה ולהשאיר את ראש המועצה המכהן בתפקידו⁸⁵. ביוני 2022 מונתה למועצה ועדה ממונה. להלן מועדי אישור התקציב הרגיל על ידי המועצה המקומית בית אריה והוועדה הממונה בשנים 2014 - 2022.

לוח 34: מועדי אישור התקציב הרגיל על ידי המועצה המקומית בית אריה והוועדה ממונה, 2014 - 2022

מועד אישור הממונה**	מועד האישור במועצה/בוועדה הממונה הראשונה*	שנת התקציב הרגיל
-	אוגוסט 2014 (8)	2014
-	מאי 2015 (5)	2015
ספטמבר 2017 (8)	ינואר 2016 (1)	2016
יולי 2017 (5)	פברואר 2017 (2)	2017
יולי 2017 (7)	דצמבר 2017	2018
נובמבר 2019 (6)	מאי 2019 (5)	2019
תוכנית הבראה	אוקטובר 2020 (10)	2020
מאי 2021 (5)	אוקטובר 2020	2021
?	יולי 2022 (7)	2022

* המספרים שבסוגריים מציינים את מספר חודשי האיחור באישור התקציב.

** המספרים שבסוגריים מציינים את מספר החודשים שחלפו ממועד אישור התקציב במועצה או מהמועד שבו הייתה המועצה אמורה לאשר את התקציב.

נמצא כי משנת 2014 עד 2022, בשבע מתוך תשע שנים אישרה המועצה המקומית את התקציב באיחור (עד עשרה חודשים). בשנים 2014 ו-2022 לא אישרה המועצה תקציב, וכתוצאה מכך משרד הפנים מינה ועדה ממונה בשל היות המועצה "לעומתית".

עוד נמצא כי ביחס לתקציבים של חמש שנים אישר משרד הפנים את תקציב המועצה באיחור ופעמיים לא אישר אותו כלל.

על משרד הפנים באמצעות הוועדה הממונה להקפיד לאשר את תקציב המועצה כנדרש בתקנות וכן עליו להקפיד לאשר אותו ככל הניתן בסמוך למועד אישור המועצה.

85 על פי פרסום של משרד הפנים מיוני 2022. <https://www.gov.il/he/departments/news/news-14-06-2022>.



האפקטיביות של תוכניות הבראה

ממצאי דוח זה העלו כי לאורך שנים הונהגו תוכניות הבראה חוזרות ונשנות בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו, אך הן לא הצליחו להביא לאיזון שנתי בתקציב הרגיל, והרשויות המקומיות האלה המשיכו להתנהל עם גירעונות נצברים, למרות המענקים וההלוואות ששולמו להן.

חוסר האפקטיביות של התוכניות הבראה מתבטא גם בדוחות משרד הפנים לגבי שתיים מהרשויות - **בוסתאן אל-מרג' וג'יסר א-זרקא**:

1. במסקנות הדוח שהגישה הוועדה לבחינת המעמד המוניציפלי של המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** למנכ"ל משרד הפנים במרץ 2021 (ראו לעיל הפרק "דרישות שלא נכללו בתוכניות הבראה") צוין בעניין תפקוד המועצה ופעולותיה למיציא ההכנסות העצמיות שלה: "ניתן לומר כי המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** אינה ממצה את האפשרויות העומדות בפניה: עצם העובדה שהמועצה אינה מפעילה את הוועדים המקומיים, אינה אוצלת להם סמכויות ואינה מאפשרת להם לגבות מיסי ועד מקומי, בכך גורמת לאבדן ואי ניצול יכולות ומכפילי כח מבחינה תפקודית ניהולית. כשל ממושך ורב שנים במיציא ההכנסות העצמיות, אכיפת חוקי העזר, ניצול תקציבים והתחייבויות ממשלתיות עדכון נתוני חיוב הארנונה, כל אלו מונעים מהמועצה לספק רמת שרות ראויה והולמת לתושביה".⁸⁶ עוד ציינה הוועדה כי "כישלון זה אף הוביל לגירעונות המתמשכים בתקציב המועצה, שכאמור לא לוו בצעדים משלימים על ידי מועצת הרשות, חרף מענקי הבראה בהיקפים ניכרים לאורך השנים לא השכילה הנהגת המועצה לשפר את מצבה הפיננסי וכפועל יוצא את היקף ורמת השירותים לתושבים".⁸⁷

2. החשבת המלווה של המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** דיווחה ברבעון ד' לשנת 2015 כי המועצה "סובלת מהכנסה נמוכה בארנונה" וכי "תוכניות הבראה במתכונת הרגילה, לא יוכלו לסייע לרשות... ויש לנסות ולמצוא חלופה נאותה, אחרת המדינה תמשיך 'לשפוך' כספים בתוכניות הבראה - ללא שיפור אמיתי של המצב".

ממלא מקום מנהל אגף בקרה ותקצוב במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי קיים היעדר טיפול לטווח ארוך במסגרת תוכניות הבראה כלהלן: רשות שמקבלת מענק איזון ועומדת בדרישות הגבייה הפוטנציאליות הכוללות חקיקת חוקי עזר, היטלים וסקרי נכסים אמורה להיות מאוזנת. הרשויות שנמצאות בתוכניות הבראה חוזרות ונשנות לא עמדו בדרישות הגבייה הפוטנציאליות ולכן לא הצליחו להגיע לאיזון. תוכניות הבראה כיום הן קצרות טווח ואין בהן מספיק פתרונות לטווח ארוך כדי שהרשויות לא יזדקקו לתוכניות נוספות. ניתן היה להאריך את זמן תוכניות הבראה למספר שנים רב יותר מאשר שנתיים (שזהו משך הזמן של רוב התוכניות), ואז לשלב פתרונות ארוכי טווח להגדלת פוטנציאל ההכנסות.

86 משרד הפנים, **בחינת המעמד המוניציפלי הרצוי למועצה האזורית בוסתאן אל-מרג'** (2021), עמ' 88.

87 שם.



במסמך שפרסם משרד הפנים באוגוסט 2016⁸⁸ (להלן - מסמך משרד הפנים), נבחנו דפוסי ההכנסות של הרשויות והוצאותיהן ונאמדה השפעתם של פרמטרים שונים כדוגמת גודל הרשות, מצב חברתי-כלכלי של התושבים, פריפריאליות ומגזר על מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות בישראל⁸⁹.

המסקנות האופרטיביות העולות מן המסמך הן כי בישראל קיימים פערים גדולים בין יכולת הרשויות לספק את השירותים הבסיסיים לתושביהן. תמהיל ההוצאות ברשויות החזקות והחלשות הוא דומה, והמקור לפערים בין הרשויות נובע מהבדלים במקורות ההכנסה שלהן. לדוגמה, ההכנסה [לנפש] מארנונת מגורים ברשויות איתנות גבוהה פי שלושה מזו שברשויות בתוכניות הבראה וההכנסה [לנפש] מארנונה שאינה ממגורים גבוהה פי 12. אחוז הגבייה ברשויות מרקע כלכלי חברתי נמוך בכ-20% מזה שברשויות מרקע כלכלי חברתי גבוה. כיום כלי ההתערבות המוצעים כוללים צמצום בהוצאות הרשות תוך פגיעה בשירותים הניתנים לתושבים ומתן מענקים חד-פעמיים לכיסוי הגירעון שממנו סובלות רשויות אלו. גישה זו נותנת פתרון יקר רק לתסמיני הבעיה בלי לטפל בשורשיה הטמונים במקורות ההכנסה המוגבלים של הרשויות. **בחינת הנתונים מעלה כי 90% מהרשויות הנתונות בתוכניות הבראה הן רשויות קטנות המונות פחות מ-25,000 תושבים.** מיסודן רשויות אלו נמצאות בקבוצת סיכון והטיפול המוצע על ידי תוכניות הבראה אינו יכול לשפר את מצבן בטווח הארוך.

על פי מסמך משרד הפנים, שיפור מצבן הכלכלי של רשויות אלו דורש תוכנית חדשנית הכוללת טיפול נרחב בכמה פרמטרים בעת ובעונה אחת בניהם הגדלת הכנסות והשקעה בהון האנושי, כמפורט להלן.

1. **הגדלת הכנסות הרשות:** יצירת תמהיל נכון בין הכנסות מארנונה למגורים לבין הכנסות מארנונה שאינה למגורים: הקצאת שטחים למסחר ולתעשייה ופיתוח סביבתי שיעודד את התושבים להקים עסקים בשטחי הרשות; הקמת אזורי מסחר ותעשייה בעיר תוך התחשבות בפיזור, במיקום הגיאוגרפי ובאפשרויות ההגעה כדי לספק תעסוקה לתושבים וליצור הכנסות נוספות מארנונה, מחלוקת הכנסות, מאגרות ומהיטלים כדוגמת אגרת שילוט.
2. **השקעה בהון האנושי:** על פי נתוני משרד הפנים, רשויות מרקע כלכלי חברתי גבוה משקיעות יותר בכוח אדם מרשויות מרקע כלכלי חברתי נמוך. עובדה זו מביאה לכך שבמקרים רבים ההון האנושי ברשויות חזקות הוא מקצועי יותר. ידע ומקצועיות יכולים להגדיל את הכנסות הרשות, לקדם שימוש נכון ויעיל בתקציבים ולהעניק שירותים נאותים לתושבים.

88 סיון להבי וגל-חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל (2016).

89 במסמך נבחנו הפרמטרים האמורים יחד עם עבודת מחקר הכוללת חקר מקרים (Case Studies) מהארץ ומהעולם.



במסמך משרד הפנים פורטו האמצעים להגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות, כגון הקמת אזורי מסחר ותעשייה, פיתוח סביבתי, שימוש נכון ויעיל בתקציבים הממשלתיים ובהכנסות ליצירת תשתית לפיתוח כלכלי עתידי. אולם אמצעים אלה לא יושמו במסגרת תוכניות הבראה של הרשויות שנבדקו, למעט הכללת יעד של הכנת תוכניות לפיתוח אזור תעשייה בתוכנית האחרונה ופיתוח תיירות בשתי התוכניות האחרונות של **סאג'ור**, והכללת יעד של שינוי גבולות המועצה וחלוקת ההכנסות ב**בוסתאן אל-מרג'**. חרף הכללת היעדים האלה בתוכניות הבראה, הם לא מומשו.

הכישלון רב השנים בתוכניות הבראה מחדד הצורך את בבחינה יסודית של מתכונתן הנוכחית. מומלץ למשרד הפנים לשקול עריכת שינויים במתכונת תוכניות הבראה 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.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי כאמור המשרד שוקד על נוהל אחיד בנושא גיבוש ויישום של תוכניות הבראה ברשויות המקומיות. המשרד משער כי הנוהל יפורסם עד תום הרבעון השני של שנת 2023.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יפעלו אף הן להגדלת הכנסותיהן העצמיות.



סיכום

בדוח זה בחן משרד מבקר המדינה את פעילותן של ארבע רשויות מקומיות - **בוסתאן אל-מרג', בית אריה, ג'יסר א-זרקא, 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 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 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.

אשר להכנת תוכניות הבראה והפיקוח על ביצוען, להלן עיקרי הממצאים הנוגעים למשרד הפנים: בידי משרד הפנים אין נתונים מרוכזים על מספרם הכולל של תוכניות הבראה שהופעלו בשנים 2011 - 2020 על 71 רשויות מקומיות; בידי המשרד אין נתונים מלאים מרוכזים ביחס למענקי הבראה שנתנו לרשויות המקומיות, ואין לו נתונים מרוכזים על סכומי ההלוואות שנטלה כל רשות מקומית; בכל התוכניות של ארבע הרשויות שנבדקו לא נכללו דרישות למימוש נכסים ועריכת שניים מבניים וארגוניים ולא בוצעו שינויי שטחי שיפוט והעברת הכנסות עצמיות בין הרשויות המקומיות ולחילופין לקדם ועדות לחלוקת הכנסות; אף על פי ששלש מהרשויות שנבדקו לא עמדו בחלק מהיעדים העיקריים מתוכניות הבראה שנקבעו להן, ולמרות שתוכניות הבראה לא צלחו והרשויות המשיכו לצבור גירעונות, לא השתמשו שר הפנים בסמכותו ולא הורה על מינוי ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש המועצה.

אשר לרשויות המקומיות הנתונות בתהליך של תוכנית הבראה, עליהן להימנע ממצב שבו תוכניות הבראה נחתמות בדיעבד, להגדיל את שיעורי הגבייה הנמוכים בארנונה (שטף ופיגורים) במיוחד ב**ג'יסר א-זרקא** (35%) ו**בסאג'ור** (28%), לערוך סקרי נכסים במועד כנדרש ולעמוד בכל היעדים שנקבעו להן בתוכניות הבראה. אשר למועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** ולמועצה המקומית **בית אריה**, עליהן להגדיל את גביית יתר ההכנסות העצמיות.

משרד הפנים לא מינה גובה ממונה במועצות המקומיות **ג'יסר א-זרקא** ו**סאג'ור** על אף שהיקף הגבייה שלהן היה נמוך לאורך השנים ועל אף שעמדו בקריטריונים למינוי גובה ממונה. על מנת לסייע בהבראת הרשויות המקומיות, מומלץ כי ברשויות שעומדות בקריטריונים למינוי גובה ממונה, יסמך משרד הפנים את החשב המלווה גם כגובה, זאת במטרה להגדיל את שיעורי הגבייה של הארנונה ושל תשלומי החובה האחרים, ובמטרה לטפל במימוש החובות האבודים.



על משרד הפנים לנהל מערכת מידע מרוכזת שתכלול את שמות הרשויות שבתוכניות הבראה, משך הזמן של כל תוכנית, היקף המענקים שניתנו לרשויות והיקף ההלוואות שנלקחו על ידי הרשויות המקומיות. לגבי היעדים המופיעים בתוכניות הבראה, על משרד הפנים לערוך רשימה שתכלול את כל הדרישות שיכולות להיכלל באבני הדרך וביעדים הנוספים ולברור מתוכה את היעדים הנדרשים מכל אחת מהרשויות שבתוכניות הבראה. במסגרת הרשימה האמורה ראוי שמשרד הפנים יכלול גם את היעדים האלה: מימוש נכסים, עריכת שינויים מבניים וארגוניים, התייעלות ברכש, עריכת מכרזים משופרים, עריכת סקרי נכסים במועדים הנדרשים, צמצום שיעור פחת המים, הגדלת יתר ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות שבהן חלה ירידה חדה בתחום זה.

הכישלון רב השנים בתוכניות הבראה מחדד את הצורך בבחינה יסודית של מתכונת 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.

עוד מומלץ למשרד הפנים להתייחס בתוכנית הבראה גם להתנהלות הניהולית של הרשות ולא רק להתנהלות הכספית ולכלול בתוכנית הבראה גם יעדים של הכשרה מקצועית וליווי מקצועי לסגל המקצועי ולסגל הניהולי של הרשות המקומית.