

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



ביקורת פיננסית

ביקורת פיננסית
ברשויות מקומיות
איתנות



ביקורת פיננסית ברשויות מקומיות איתנות

רקע

ישראל ידועה כמדינה ריכוזית ביותר ביחסי שלטון מקומי - שלטון מרכזי, ובפרט בתחום הפיננסי. בעשרות השנים האחרונות גובר בעולם השיח הקורא לפעול לביזוריות ולמתן עצמאות רבה יותר לשלטון המקומי. בשנת 2014, עם תיקון 135 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה), הונחה אבן יסוד בתהליך ביזור מוסדר של סמכויות לרשויות המקומיות. בתיקון 135 הוסף סימן ד' לפרק 11 לפקודת העיריות, ולפיו שר הפנים יכריז על רשות מקומית כעל רשות איתנה אם התקיימו בה התנאים הפיננסיים הקבועים בחוק ואם נמצא שהיא מנהלת את תקציבה וענייניה באורח תקין ולפי כל הוראות הדין. הכרזה על רשות מקומית כאיתנה פוטרת אותה מחלק מהדרישות הקיימות בדין המחייבות רשויות מקומיות באופן הרגיל, ובהן הדרישה לקבל אישורים ממשרד הפנים לפעולות כגון העברת תקציב, חתימה על חוזים למתן זיכיון, ביצוע פעולות במקרקעין, מחיקת חובות והתקשרות עם עובדים בחוזה אישי. בצד זאת נמנעת מרשויות שהוכרו כאיתנות הזכאות לקבלת מענקים מהקרן לצמצום פערים, ומרשויות שהוכרו כאיתנות הסמוכות לנמל התעופה בן-גוריון (להלן - נתב"ג) נמנעת גם חלוקת כספים נוספת.

נתוני מפתח

71.4%	21	3.1 מיליון (33.7%)	36
ממוצע שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות שהוכרו כאיתנות בשנת 2019. שיעור זה גבוה ב-26% (בנקודות אחוז) מממוצע השיעור ברשויות שלא הוכרו כאיתנות - 45.4%	רשויות מקומיות שהוכרו כאיתנות (מתוך 36) משויכות לאשכולות 7 - 10 במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 15 משויכות לאשכולות 4 - 7, ואף אחת אינה משויכת לאשכולות 1 - 3	תושבים מתגוררים ברשויות מקומיות המוכרות כאיתנות, (על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2020)	רשויות מקומיות מתוך 256 רשויות מוכרות כאיתנות, נכון לאפריל 2023
4	5,600 ש"ח	194	0
הליכים להכרה ולביטול הכרה שביצעו שרי הפנים מאז שנת 2014 (מתוך 9 שהיו אמורים להתבצע)	סך ההכנסות העצמיות הממוצע לתושב בשנת 2019 ברשות שהוכרה כאיתנה, להבדיל מרשות שלא הוכרה ככזאת - 2,524 ש"ח	רשויות מקומיות קיבלו מענק איזון בשנת 2019 ולכן לא יכלו להיות מוכרות כאיתנות	מספר הרשויות המקומיות השייכות למגזר הלא יהודי מבין אלו שהוכרו כאיתנות

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את המנגנון המשמש את משרד הפנים להכרה על רשויות מקומיות כאיתנות ולביטול ההכרה וכן לבדיקת ההתנהלות הפיננסית של הרשויות שהוכרו ככאלה. הביקורת נעשתה באמצעות ניתוח נתוני הדוחות הכספיים והדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות, ראיונות וסקירת תכתובות ומסמכים שונים. משרד מבקר המדינה בחן נתונים פיננסיים בנוגע לכלל הרשויות האיתנות שהוכרו ככאלה מאז שנת 2014 וגם כאלה שבוטלה הכרתן. ביקורת עומק נעשתה בעיריות **אשקלון, חולון, חיפה וכפר סבא**, במועצה האזורית **תמר** ובמועצה המקומית **אבן יהודה** (להלן - הרשויות שבביקורת עומק), וכן במטה משרד הפנים ובארבעה ממחוזותיו: דרום,



חיפה, מרכז ותל אביב. ביקורת משלימה נעשתה בעיריות **חדרה ורעננה**, במועצה האזורית **חוף השרון** ובמועצות המקומיות **ראש פינה, אזור וכפר שמריהו**. הרשויות שבביקורת עומק, נבחרו תוך מתן ביטוי למעמדן המוניציפלי; למחוז משרד הפנים שאליו הן משויכות; לאשכול החברתי-כלכלי שאליו הן משויכות; לאשכול הפריפריאליות שאליו הן משויכות; ולמספר התושבים המתגוררים בתחום שיפוטן.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הכנסות עצמיות לתושב - ממוצע ההכנסות העצמיות לתושב בשנת 2019 ברשויות שהוכרו כאיתנות היה גבוה ב-3,078 ש"ח (122%) מזה של רשויות שלא הוכרו כאיתנות. רשויות שהוכרו כאיתנות יכולות להשקיע שיעור גבוה יותר מתקציבן בשירותים עבור תושביהן לעומת רשויות אחרות.

הוצאה לתושב עבור שירותים מקומיים - בשנת 2019 ממוצע ההוצאה לתושב עבור שירותים מקומיים, כגון שירותי תברואה, שיפור פני העיר, פיקוח עירוני, תכנון עירוני, שמירה וביטחון - שירותים המשפיעים רבות על איכות חייהם של התושבים במרחב הפרטי והציבורי - היה 1,706 ש"ח ברשויות שהוכרו כאיתנות - 556 ש"ח (48%) יותר מאשר ברשויות שלא הוכרו כאיתנות (1,150 ש"ח).

הליכי הכרזה וביטול הכרזה - משרד הפנים, המוסמך על פי החוק לקבל החלטות ולנהל את ההליכים הקשורים לבדיקה אם הרשויות המקומיות עומדות בתנאים להכרזה עליהן כרשויות איתנות, לא פעל לגבש נוהל סדור, כזה שיכלול לוחות זמנים ותחומי אחריות לניהול מנגנון ההכרזה. נוסף על כך, ההליכים לבחינת עמידתן של הרשויות המקומיות בתנאים להכרזה עליהן לא נוהלו באופן עקבי, סדור ושקוף. כך, מתוך תשע השנים שחלפו מאז נכנס לתוקף התיקון לפקודת העיריות, במרץ 2014, לא השלים משרד הפנים את הליכי הבחינה עד תומם בחמש שנים. עקב כך, רשויות המתנהלות באופן יעיל ותיקן ועמדו בתבחינים בשנים שלא הושלם הליך הכרזה לא נהנו מביזור הסמכויות הנלווה למעמד האיתנות בתקופה זו; רשויות מקומיות שלא עמדו בתנאים ולא התנהלו באופן יעיל ותיקן המשיכו לפעול תחת בקרה מופחתת אף שהדבר היה עלול לסכן את יציבותן.

תנאי הסף הפיננסיים ותבחיני הניהול התיקין להכרזה על רשות מקומית כאיתנה - מהביקורת עלה כי מבין התנאים הפיננסיים שנקבעו כתנאים להכרזה כרשות איתנה, יש תנאים שמרבית הרשויות המקומיות מתקשות לעמוד בהם, נכון לשנת 2019 (היעדר גירעון שוטף בשלוש השנים הקודמות [58%] ושיעור הכנסות עצמיות [77%]), ובהן גם רשויות שהוכרו כאיתנות. מנגד, יש תנאי שמרבית הרשויות עומדות בו (שיעור גירעון מצטבר ויתרת אשראי [88%]) ותנאי שכמעט כל הרשויות עומדות בו (שיעור פירעון מלוות [99%]). כן נמצא תנאי פיננסי שהעמידה בו גוברת והולכת (שיעור גביית ארנונה מזערי גבוה מ-80%), ותנאי אחר, שהקושי לעמוד בו גובר והולך (שיעור הכנסות עצמיות מזערי של 62.5%). כמו כן נמצאו ליקויים בשימוש שעשה משרד הפנים בתבחיני מניהל תקין לצורך גיבוש חוות דעתו של המנכ"ל אם הרשות מנהלת את תקציבה או את ענייניה באורח לא תקין ושלא בהתאם להוראות הדין באופן שיש בו כדי למנוע את ההכרזה עליה כרשות

איתנה. עלה כי אי-עמידה של רשויות מקומיות בתבחיני המינהל התקין שקבע משרד הפנים לא הובילה לזימונים לשימועים או לביטולי הכרזות.

אי-קבלת מענק איזון כתנאי סף למעמד האיתנות - תנאי מקדמי זה מנע מ-194 רשויות מקומיות (76%) שקיבלו מענק איזון בשנת 2019 לקבל מעמד איתנות, ומ-11 מהן נמנעה האפשרות להיות מוכרזות כאיתנות אף שהן זכו למענקי איזון בשיעור של עד 2% מהכנסותיהן - שיעור שאין בו כדי להצביע על התנהלות פיננסית שאינה תקינה או על תלות משמעותית בשלטון המרכזי.

השפעת כללי חשבונאות על שיעור ההכנסות העצמיות - כללי החשבונאות החלים על הרשויות המקומיות אינם מאפשרים להשוות - לעניין שיעור ההכנסות העצמיות - בין רשויות מקומיות המפעילות שירותי פנאי באמצעות עמותה עירונית ובין רשויות המפעילות שירותים אלו בעצמן. נוסף על כך, בשל כללי החשבונאות החלים על הרשויות המקומיות, פעולת מחזור הלואה שרשות מקומית מבצעת מקטינה את שיעור הכנסותיה העצמיות.

הבקרה על התנהלות הרשויות האיתנות - נמצא כי מאז שהחל משרד הפנים בביזור סמכויות לרשויות מקומיות שהוכרו כאיתנות, אין מדיניות סדורה בכל הנוגע לבקרה על התנהלותן. נמצאו ליקויים בבקרה העצמית שביצעו שש הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות ונבדקו בביקורת עומק. כך, למעט בעיריית **אשקלון**, נמצאו ליקויים במנגנון הביקורת הפנימית בעיריות **חולון**, **חיפה וכפר סבא**, במועצה המקומית **אבן יהודה** ובמועצה האזורית **תמר**. מתוך הרשויות הללו היו רשויות שמליאת המועצה שלהן לא אישרה את תקציבן במועד הקבוע בחוק בחלק מהשנים 2017 - 2019 (העיריית חולון וחיפה בשנים 2017 ו-2019, עיריית כפר סבא בשנים 2018 ו-2019 והמועצה המקומית אבן יהודה בשנת 2019).

השלכות מעמד האיתנות על הרשויות המקומיות - מהביקורת עלה כי הרשויות המקומיות עושות רק שימוש חלקי בהקלות שהן זוכות להן בדרישות האסדרה מצד משרד הפנים, הקלות שנועדו להגביר את עצמאותן בניהול ענייניהן ולעודד רשויות מקומיות להתנהל באופן תקין כדי ליהנות מביזור סמכויות. ייתכן כי שימוש חלקי זה מושפע, בין השאר, ממאפייניה של כל רשות ומצרכיה. מהביקורת עלה עוד שההכרה על רשויות מקומיות כאיתנות מונעת מהן ליזום במענקים מהקרן לצמצום פערים, ומהרשויות האיתנות הסמוכות לנתב"ג - גם חלוקת כספים נוספת, והדבר עלול להשפיע על מידת המוטיבציה שלהן לעמוד בתנאים ובתבחינים הנדרשים כדי להיות מוכרזות כאיתנות.



כלי בקרה - מחוזות דרום, חיפה, מרכז ותל אביב במשרד הפנים פיתחו כלים עצמאיים למעקב אחר התנהלות הרשויות בתחומם שהוכרו כאיתנות.

דיון בתקציב הרגיל - העיריות **חולון**, **חיפה וכפר סבא** דנו בתקציביהן באופן שוטף בשנים 2017 - 2019.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד הפנים לפעול להסדרת הליכי בחינת הנתונים וקבלת ההחלטות בהליכי הכרה וביטול הכרה על רשויות איתנות, בתוך קביעת תחומי אחריות ולוחות זמנים ברורים. בין השאר מומלץ לקבוע שההליך יתחיל מדי שנה בשנה עם פרסום הדוחות המבוקרים ויסיימו בפרסום רשימת רשויות איתנות עדכנית בתוך פרק זמן סביר, שבו הממצאים שנאספו יהיו עדכניים וישקפו נאמנה את מצבן של הרשויות. עוד מומלץ שמשרד הפנים יפעל להגברת השקיפות ויפרסם את החלטותיו בשימועים לרשויות איתנות ואת הנימוקים להן. התנהלות שקופה שתחשוף לפני כול את התנאים שעל פיהם רשות מקומית יכולה לזכות במעמד האיתנות, יכולה להגדיל את מספר הרשויות המקומיות שיוכרוזו כאיתנות ויכולה להגביר את ההתנהלות התקינה בקרב כלל הרשויות המקומיות, ובהתאמה גם את הביזוריות.

מומלץ למשרד הפנים לבחון את תנאי הסף הפיננסיים ואת היכולת לשקף באופן מיטבי את איתנותן הפיננסית של הרשויות כדי שהמעמד יוענק לכלל הרשויות הראויות לו. כמו כן, מומלץ למשרד הפנים לשקול להוסיף תבחינים לבחינת המינהל התקין של הרשויות, וכך לתמרץ את הרשויות לשפר ככל האפשר את תהליכי העבודה והתנהלות המנגנונים הפנימיים שלהן.

מומלץ למשרד הפנים לבחון את האפשרות לתקן את תנאי הסף בדבר מענק איון - כך שלא תישלל מרשויות הזכאיות למענק איון בשיעורים נמוכים ביחס להכנסותיהן, האפשרות להיות מוכרות כאיתנות.

מומלץ למשרד הפנים לבחון את כללי החשבונאות החלים על הרשויות המקומיות כדי לאפשר שימוש אחיד ושוויוני במדד שיעור ההכנסות העצמיות ולהביאו לשקף באופן מהימן את איתנותן של הרשויות המקומיות. לחלופין מוצע לפרסם התאמות במבחני הזכאות למעמד רשות מקומית איתנה אשר ינטרלו את הפערים הנובעים מכללי החשבונאות.

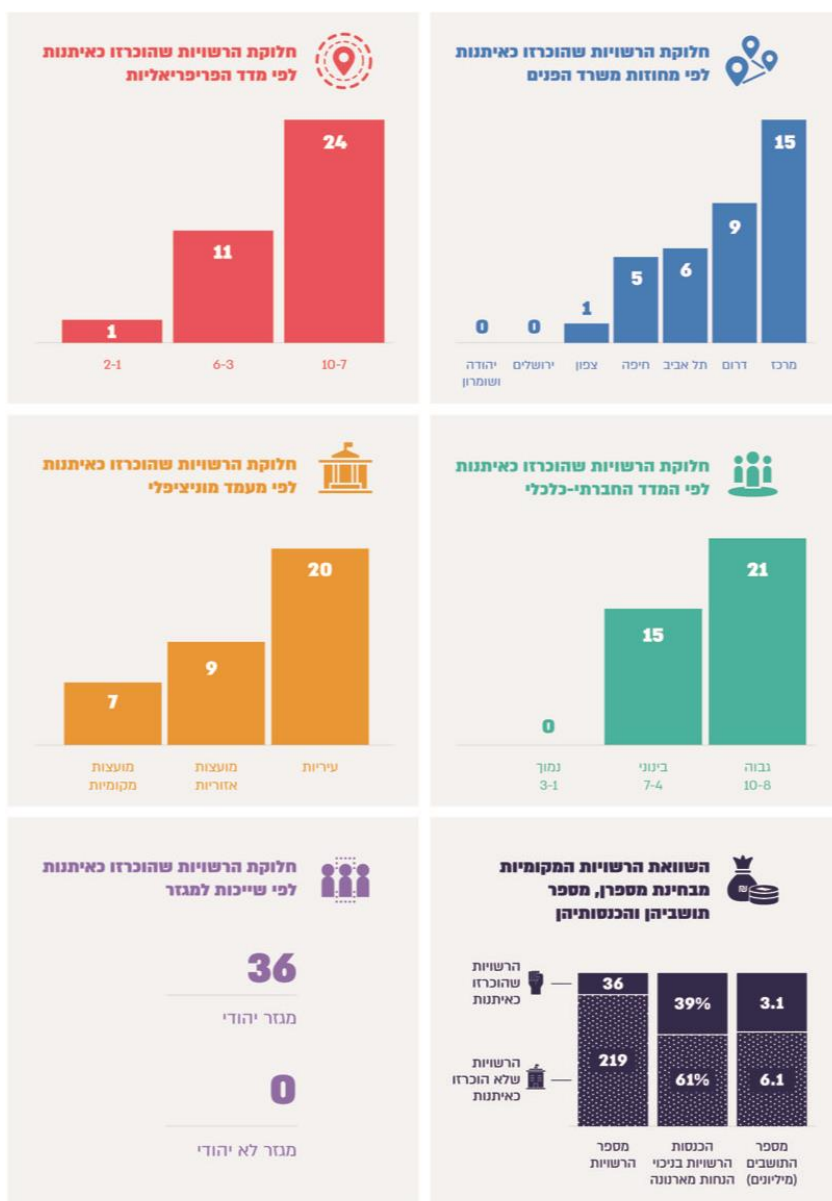
מומלץ למשרד הפנים לפעול להסדרת הליכי הבקרה על הרשויות שהוכרו כאיתנות ולכלול באיסוף המידע והנתונים שאמור להתקיים מדי שנה בשנה כחלק מתהליכי הכרה על רשויות כאיתנות וביטול הכרה את נתוני הבקרות שייערכו במחוזות. כך הוצע למשרד הפנים להתחשב בחוות הדעת של הממונים על המחוזות.

מומלץ לעיריות **חולון, חיפה וכפר סבא** והמועצה המקומית **אבן יהודה** להקפיד לאשר את תקציב הרשות המקומית במועצת הרשות עד תחילת שנת הכספים, בהתאם להוראות הדין הנוגעות לעניין זה.

מומלץ למשרד הפנים לבחון אם יש בביזור הסמכויות כדי לעודד רשויות מקומיות להתנהל בצורה תקינה כדי לזכות בסמכויות האמורות ואם יש מקום להרחיב את ביזור הסמכויות הניתנות לרשויות המקומיות המוכרות כאיתנות בתוך ניהול בקרה סדורה על התנהלותן בתחומים המבוצרים. כמו כן, מומלץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר לבחון את השלכות מדיניות חלוקת הקרן לצמצום פערים והתקציב המיועד לרשויות הסמוכות לנתב"ג ואת השפעתה על מידת המוטיבציה של רשויות מקומיות לעמוד בתנאים ובתבחינים הנדרשים כדי להיות מוכרות כאיתנות. כך הוצע לבדוק את הקשר בין איתנות הרשויות המקומיות ובין

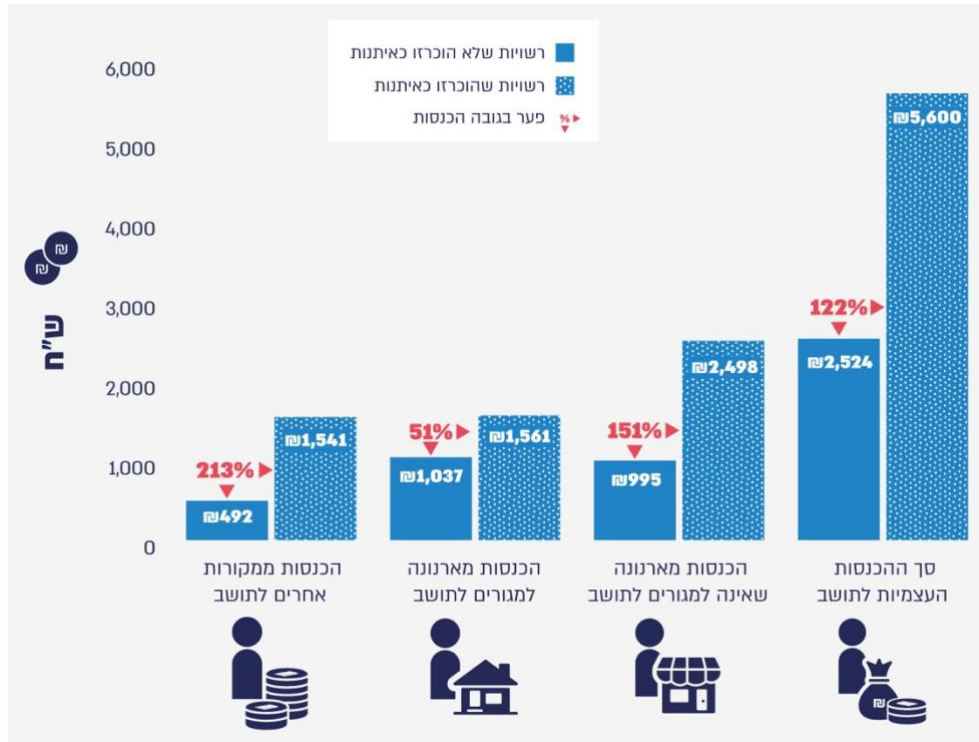
הרציונל העומד מאחורי חלוקת כספים זו. לבדיקה האמורה חשיבות יתרה כיוון שהרשות המקומית אינה סוברנית להחליט אם היא מקבלת את מעמד האיתנות או דוחה אותו.

מאפיינים עיקריים של הרשויות המקומיות שהוכרזו כאיתנות, 2021





ממוצע ההכנסות העצמיות לתושב, לפי סוגי ההכנסות ברשויות שהוכרזו כאיתנות וברשויות שלא הוכרזו כאיתנות, 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

תיקון פקודת העיריות בשנת 2014 היה נקודת מפנה ביחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי בישראל. לאחר שהניח אבן יסוד בתהליך ביזור מוסדר של סמכויות שהיו נתונות עד אז למשרד הפנים, והעבירן לידי רשויות מקומיות שניהלו את ענייניהן הכספיים והמינהליים באורח תקין. אלו הוכרו "רשויות איתנות", ונכון למועד הביקורת נמנות עם קבוצה זו 36 רשויות שמאכלסות 3.12 מיליון תושבים (33.7% מתושבי המדינה), ורובן מתאפיינות בהכנסות עצמיות גבוהות לתושב.

נמצא כי משרד הפנים לא פעל לגבש נוהל סדור שיכלול לוחות זמנים ותחומי אחריות לניהול מנגנון ההכרה על רשויות מקומיות כרשויות איתנות; מתוך תשע השנים שחלפו מאז נכנס לתוקף התיקון לפקודת העיריות, לא השלים משרד הפנים את הליכי הבחינה עד תומם בחמש שנים. בחינת תנאי הסף הפיננסיים הנדרשים לצורך ההכרה העלתה כי יש תנאים פיננסיים שנקבעו כתנאים להכרה כרשות איתנה, אך מרבית הרשויות המקומיות מתקשות לעמוד בהם, והתנאי המרכזי שבהם הוא שיעור ההכנסות העצמיות. הביקורת העלתה ליקויים בשימוש שעשה משרד הפנים בתבחיני מינהל תקין לצורך גיבוש חוות דעתו של מנכ"ל המשרד טרם ההכרה. נוסף על כך נמצאו ליקויים בבקרה העצמית ברשויות שנבדקו בביקורת עומק בתחומי מנגנון הביקורת הפנימית ואישור התקציב הרגיל. עוד עלה בביקורת כי הרשויות עושות שימוש חלקי בלבד בהקלות שהן זוכות להן בדרישות האסדרה מצד משרד הפנים. שימוש זה מושפע, בין השאר, ממאפייניה של כל רשות ומצרכיה. כן עלה כי ההכרה על רשויות מקומיות כאיתנות מונעת מהן לזכות במענקים ממשלתיים מסוימים, והדבר עלול להשפיע על מידת המוטיבציה שלהן לעמוד בתנאים ובתבחינים הנדרשים כדי להיות מוכרות כאיתנות.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות האמורות בפעולותיו לביזור סמכויות לרשויות מקומיות - הן בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לרשויות שלהן יבזרו הסמכויות הן בהפעלת מנגנון עקבי ושקוף, הכולל תשתית מוסדרת לבקרה על הסמכויות המבזרות. כמו כן, על הרשויות המקומיות שנמצאו ליקויים בהתנהלותן בדוח זה לפעול לתקנם.



ביקורת פיננסית ברשויות מקומיות איתנות

מבוא

ישראל ידועה כמדינה ריכוזית ביותר ביחסי שלטון מקומי - שלטון מרכזי, ובפרט בתחום הפיננסי¹. בעשרות השנים האחרונות גובר בעולם השיח הקורא לפעול לביזוריות ולמתן עצמאות רבה יותר לשלטון המקומי. בישראל התבטא הליך ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי לאורך השנים בעיקר בתהליכים בלתי רשמיים², אך בשנת 2014, עם תיקון 135 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה), הונחה אבן יסוד בתהליך ביזור מוסדר של סמכויות לרשויות המקומיות. על אף תיקון זה, ישראל נותרה אחת המדינות הריכוזיות בעולם המערבי³.

בתיקון 135 הוסף סימן ד' לפרק 11 לפקודת העיריות⁴ לפיו שר הפנים יכריז על רשות מקומית שהיא איתנה אם התקיימו בה התנאים הפיננסיים הקבועים בחוק בתחומים האלה: גירעון מצטבר ויתרת אשראי (עומס מלוות); הכנסות עצמיות; פירעון מלוות; גירעון שוטף; מענק איזון; וגבייה. בדין נקבע שגם אם עמדה הרשות המקומית בתנאים האמורים, לא יכריז השר על הרשות כאיתנה אם לא הונחה לפניו חוות דעת של מנכ"ל המשרד שלפיה תקציבה של הרשות או ענייניה מנוהלים באורח תקין (החוק מאזכר שהבדיקה בעניין תעשה בין השאר בשים לב לתקינות התנהלותם של התאגידים העירוניים) ובהתאם להוראות כל דין וללא חריגה מתקן כוח האדם שאושר בתקציבה.

- 1 אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", **מחקר מדיניות** 157 (2020).
- 2 מאמצע שנות השמונים של המאה העשרים החל בישראל הליך ביזור דה-פקטו של סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, שבמסגרתו הבסיס החוקי נותר ריכוזי. הליך הביזור בישראל לא היה עקבי, לא נשען על תוכנית מסודרת או על לקחים מהעולם ולא לווה בביזור פיסקלי דוגמת אוטונומיה בתחום המיסוי המקומי. העובדה שההסדרים הפורמליים נותרו ריכוזיים הביאה להכפפת השלטון המקומי לנורמות מטושטשות והובילה במקרים רבים לכך שמערך השלטון המקומי התפתח והסתעף ללא יד מכוונת. ראו: חיים קלכהיים, **שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית: עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל** (1997), עמ' 167 - 180; גדליה אורבר, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992** (2001), עמ' 10; ישי בלנק, "מקומו של 'המקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", **משפטים** לד (2004), עמ' 197 - 299; נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004); Dery D. "Fuzzy control", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12:191-216.
- 3 משרד הפנים, **רפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, הגשת דוח סקירת מצב והמלצות לשר הפנים חה"כ אריה מכלוף דרעי** (9.11.20); יניב גריינוורץ ועודד סטקלוב, "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** (2015), עמ' 55; Ivanyyna Maksym, Anwar Shah, **"How Close Is Your Government to Its People?" Worldwide Indicators on Localization and Decentralization**. Policy Research Working Paper the World Bank, East Asia and the Pacific Region.
- 4 סימן ד' לפרק 11 (סעיפים 232א-232ג) לפקודת העיריות נוספו בחוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד-2014. הוראות אלו הוחלו על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

הכרזה על רשות מקומית כאיתנה פוטרת אותה מחלק מהדרישות הקיימות בדיון המחייבות רשויות מקומיות באופן הרגיל, ובהן הדרישה לקבל אישורים ממשרד הפנים לפעולות כגון העברת תקציב, חתימה על חוזים למתן זיכיון, ביצוע פעולות במקרקעין, מחיקת חובות והתקשרות עם עובדים בחוזה אישי. ההקלה בדרישות הרגולטוריות ניתנת מתוך הנחה שרשויות העומדות בתנאים הפיננסיים ומתנהלות באורח תקין ובהתאם לדיון מסוגלות להתנהל באורח עצמאי יותר ותחת פיקוח ובקרה פחות הדוקים מצד משרד הפנים. בצד זאת נדרשות הרשויות האיתנות לשמור על סעיף חרבה של לפחות 1% מהתקציב עם הגשת התקציב, ואין הן זכאיות לקבל מענקים מהקרן לצמצום פערים. רשויות איתנות הסמוכות לנמל התעופה בן-גוריון (להלן - נתב"ג) מנועות גם מקבלת כספים נוספים, כאלו שהיו זכאיות להם מכוח חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן - חוק ההתייעלות), לולא היו איתנות.

הואיל ו-5256⁵ הרשויות המקומיות שונות מאוד זו מזו בתחומי פעילותן ואחריותן, יצר המחוקק הבחנה בין רשויות מקומיות שהסמכויות יבוצרו להן ולאילו שלא. משתנים רבים משפיעים על מאפייני הרשויות - חלקם משתנים חיצוניים, כמו מספר תושביהן, גודל שטח השיפוט שלהן, האשכול החברתי-כלכלי שאליו הן משויכות ואשכול הפריפראליות, וחלקם משתנים פנימיים, כמו תפקוד הנהלת הרשות ועובדיה וניהול משק הכספים שלה.

שני סוגי המשתנים משפיעים על איתנותן הפיננסית והתיפקודית של הרשויות המקומיות⁶. התנהלות נאותה, מתוכננת ויעילה של מנגנון הרשות ושל משק הכספים מחזקת את חוסנה של הרשות ואת יכולתה לספק לתושביה שירותים נאותים ומאפשרת לה להתמודד טוב יותר עם שינויים דמוגרפיים או סביבתיים, עם תמורות במדיניות הממשלתית או עם סיכונים פיננסיים שונים. מידת איתנותה של הרשות משפיעה על היכולת שלה לשמור על אוטונומיה ועל חופש לפעול בהתאם לסמכויותיה.

בנובמבר 2021 התקבלה החלטת הממשלה 675 בדבר "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" (להלן - החלטת הממשלה 675)⁷, והוקמו צוות בין-משרדי וצוות נוסף במשרד הפנים (להלן - הצוות לביזור סמכויות) לגיבוש המלצות בנושא. מהלכים אלו נתנו ביטוי לשאיפה להמשיך במגמת ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות כדי לחזק את האוטונומיה של השלטון המקומי ואת עצמאותו.

במסמך המסכם של עבודת הצוות לביזור סמכויות שפורסם בנובמבר 2022, הומלץ כי באמצעות תיקוני חקיקה והתקנת תקנות יבוצרו סמכויות נוספות לרשויות המקומיות על פי מדרג דיפרנציאלי, וזה ישמש "תמרץ עבוך להתנהלות פיננסית מצוינת, למינהל תקין ולעצמאות כלכלית"⁸.

5 הנתון אינו כולל שתי מועצות מקומיות תעשייתיות, המספקות שירותים למפעלי תעשייה הפועלים בתחומן, ואין להן תושבים. יצוין כי במהלך הביקורת הוכרו על הקמתה של רשות מקומית חדשה (שער שומרון), אך היא לא נכללה בה.

6 ראו לדוגמה: ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972-1995** (1998); ערן רזין **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות בישראל** (1999).

7 החלטת ממשלה 675 (21.11.21).

8 משרד הפנים, **ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור** (אוקטובר 2022).

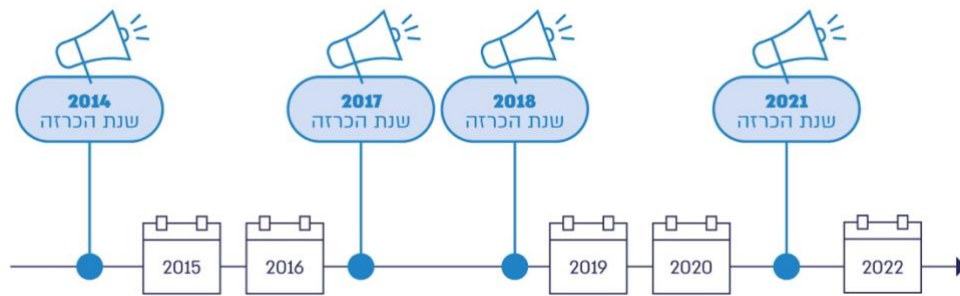


בפברואר 2023 פורסמה הצעה להחלטת ממשלה בנושא "מינוף תקציבי הפיתוח ברשויות מקומיות" במסגרת טיוטת התוכנית הכלכלית לשנים 2023 - 2024 (להלן - טיוטת התוכנית הכלכלית לשנים 2023 - 2024). בהצעת החלטה זו אומצו חלקים מהמלצות הצוות לביאור סמכויות, אך בסופו של דבר במרץ 2023 הממשלה החליטה שלא לקדם את הנושא במסגרת התוכנית הכלכלית האמורה.

במועד אישור תיקון פקודת העיריות (להלן - התיקון לפקודת העיריות או התיקון החוק), בשנת 2014, הוכרו 24 רשויות מקומיות כאיתנות על סמך הדוחות הכספיים לשנת 2012. מאז הכריזו שרי הפנים מפעם לפעם על רשויות איתנות, אם כי לא באופן עקבי וסדור.

ההכרזה האחרונה נעשתה נכון למועד הביקורת, בדצמבר 2021, והיא הסתמכה בעיקר על נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2019. נכון לאפריל 2023, משרד הפנים מכיר ב-36 רשויות כאיתנות⁹.

תרשים 1: ציר הזמן של ההכרזות על רשויות איתנות



על פי ממצאים שהועלו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בחינת מאפייני הרשויות המקומיות האיתנות נכון למועד הביקורת העלתה כי מספר התושבים הרשומים ב-36 הרשויות שהוכרו כאיתנות בשנת 2021 הוא 3.12 מיליון תושבים (33.7% מכלל התושבים)¹⁰, וכי 33 מתוך 36 הרשויות האיתנות מדורגות באשכולות החברתיים-כלכליים 6 ומעלה (שתי רשויות בדירוג 5 ואחת בדירוג 4)¹¹. נוסף על כך, אין בקרב הרשויות האיתנות רשות המשויכת למגזר הלא יהודי¹². יש לציין עוד כי 32 מתוך 36 הרשויות שהוכרו כאיתנות הן בדירוג

9 אבן יהודה, אשדוד, אשקלון, באר טוביה, באר שבע, בני שמעון, גבעת שמואל, גזר, גן רווה, דרום השרון, הוד השרון, הרצלייה, חבל מודיעין, חדרה, חולון, חוף הכרמל, חיפה, יהוד-נווה מונסון, כפר סבא, כפר שמריהו, להבים, נס ציונה, נשר, סביון, פתח תקווה, עומר, קריית טבעון, ראש העין, ראשון לציון, רמת גן, רמת הנגב, רמת השרון, רמת ישי, רעננה, תל אביב-יפו ותמר.

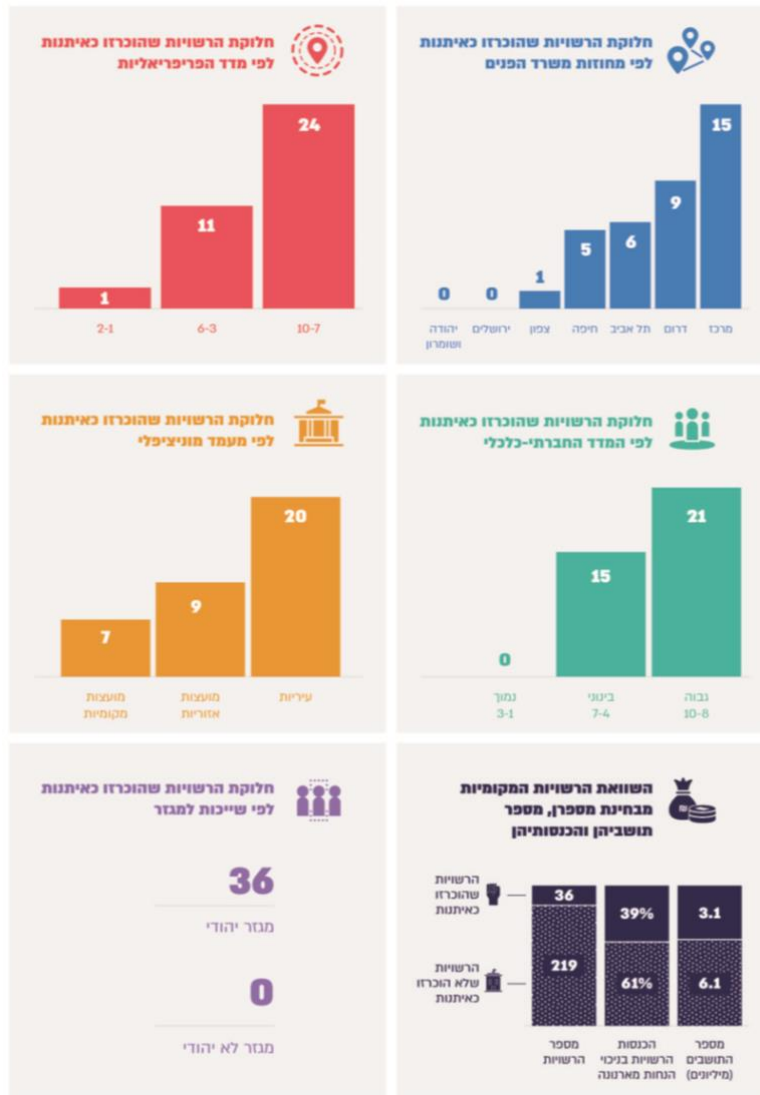
10 הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2021.

11 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות), לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 מעיד על הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת הנוגע לשנת 2019.

12 רשות מהמגזר הלא-יהודי היא רשות שבתחום שיפוטו רוב התושבים אינם יהודים (85 רשויות מקומיות שבהן כ-3.1 מיליון תושבים ושיעורם כ-14% מכלל האוכלוסייה).

5 ומעלה באשכול הפריפריאליות¹³, וכי שיעור הכנסותיהן של הרשויות שהוכרו כאיתנות (בניכוי הכנסות מארנונה) מהכנסותיהן של כלל הרשויות המקומיות היה כ-39%.

תרשים 2: מאפיינים מרכזיים של הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות, 2021



13 אזור פריפריאלי מוגדר כאזור מרוחק משווקים, ממקומות תעסוקה, מסחר, שירותי בריאות, השכלה, פנאי וכיוצא באלה. דירוג הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוא מדד המאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מקומן הגיאוגרפי יחסית לריכוזי האוכלוסייה, על פי שקלול של שני מרכיבים: נגישות פוטנציאלית לכלל היישובים וקרבה לגבול מחוז תל אביב. הערך הנמוך של המדד (1) מצוין את היישוב הפריפריאלי ביותר, והערך הגבוה (10) - את היישוב המרכזי ביותר. מוצג הנתון המעודכן למועד סיום הביקורת המתייחס לשנת 2020.



פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את המנגנון המשמש את משרד הפנים להכרה על רשויות מקומיות כאיתנות ולביטול ההכרה וכן לבדיקת ההתנהלות הפיננסית של הרשויות שהוכרו ככאלה. הביקורת נעשתה באמצעות ניתוח נתוני הדוחות הכספיים והדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות, ראיונות וסקירת תכתובות ומסמכים שונים.

משרד מבקר המדינה בחן נתונים פיננסיים בנוגע לכלל הרשויות האיתנות שהוכרו ככאלה מאז שנת 2014 וגם כאלה שבוטלה הכרזתן¹⁴. ביקורת עומק נעשתה בעיריות **אשקלון, חולון, חיפה וכפר סבא**, במועצה האזורית **תמר** ובמועצה המקומית **אבן יהודה** (להלן - הרשויות שבביקורת עומק) וכן במטה משרד הפנים ובארבעה ממחוזותיו: דרום, חיפה, מרכז ותל אביב. ביקורת משלימה נעשתה בעיריות **חדרה ורעננה**, במועצה האזורית **חוף השרון** ובמועצות המקומיות **ראש פינה, אזור וכפר שמריהו**.

הרשויות שבביקורת עומק, נבחרו תוך מתן ביטוי למעמדן המוניציפלי; למחוז משרד הפנים שאליו הן משויכות; לאשכול החברתי-כלכלי שאליו הן משויכות; לאשכול הפריפריאליות שאליו הן משויכות; ולמספר התושבים המתגוררים בתחום שיפוטן.

לוח 1: הרשויות המקומיות שבביקורת עומק - נתונים כלליים נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2022

המועצה האזורית תמר	עיריית כפר סבא	עיריית חיפה	עיריית חולון	עיריית אשקלון	המועצה המקומית אבן יהודה	
1,572	101,801	282,832	197,464	149,160	14,266	אוכלוסייה
7	8	7	7	5	9	אשכול חברתי-כלכלי
1	8	6	9	6	7	אשכול פריפריאליות
איתנה	איתנה	איתנה	איתנה	איתנה	איתנה	סיווג הרשות המקומית
190,108	884,543	2,984,250	1,536,083	1,000,686	85,711	הכנסות (ביצוע)
180,214	883,145	2,983,881	1,464,049	1,000,669	84,257	הוצאות (ביצוע)
9,894	1,398	369	72,034	17	1,454	עודף (גירעון) שוטף
10,184	(823)	1,327	106,531	(6,804)	5,267	עודף (גירעון) מצטבר
7%	-	-	8%	(1%)	7%	שיעור עודף (גירעון) מצטבר

אוכלוסייה - הנתון לקוח מתוך קובץ הרשויות המקומיות לעיבוד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2021.

14 יצוין כי בדוח נבדקו והוצגו בעיקר הנתונים הכספיים לשנת 2019 כיוון שעל בסיסם התקבלו ההחלטות בעניין הליכי ההכרה והביטול האחרונים נכון למועד הביקורת.



אשכול חברתי-כלכלי - ראו הערת שוליים 11.

אשכול פריפריאליות - ראו הערת שוליים 13.

סיווג הרשות המקומית - החל משנת 2015 מסווג משרד הפנים את כלל הרשויות המקומיות על פי קריטריונים המשקפים את מצבן הכספי ופעולותיהן הכלכליות והמשקיות. בהתאם לקריטריונים, כגון שיעור הגירעון השוטף או המצטבר, זכאות למענק איזון, 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 מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחס לסוף שנת 2020.

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

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

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

שיעור עודף (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 והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה (לפי סעיף 140ג לפקודת העיריות וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]). הנתונים לצורך החישוב נלקחו מתוך מטריצת הנתונים של משרד הפנים ומתייחסים לסוף שנת 2020.

ניתוח נתוני הכספיים של הרשויות המקומיות שהוכרזו כאיתנות

הרשות המקומית מספקת שירותים לתושביה במגוון תחומים. כדי לספק שירותים שוטפים היא נדרשת לנהל תקציב שנתי מאוזן של הכנסות והוצאות - זהו התקציב הרגיל. שירותים בתחומים ממלכתיים כמו חינוך ורווחה ממומנים בעיקרם על ידי המדינה בהשתתפות הרשות המקומית, ושירותים מקומיים כמו תברואה ותכנון ובנייה ממומנים בעיקרם ממקורות הרשות המקומית¹⁵.

מלבד זאת, הרשות המקומית מנהלת תקציבים נפרדים רב-שנתיים - תקציבים בלתי רגילים - למיזמים חד-פעמיים או מתמשכים לרווחת התושבים. מיזמים אלו מוגדרים השקעה וממומנים על ידי הרשות המקומית וגופים שונים מהשלטון המרכזי. אין מדובר בתקציב קבוע אלא בתקציב המותנה בצורכי המקום ובזמינות התקציב¹⁶.

15 להרחבה בנושא התקציב הרגיל ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "ניהול התקציב ברשויות המקומיות", עמ' 729 - 848.

16 להרחבה בנושא התקציב הבלתי רגיל ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "תקציבים בלתי רגילים ברשויות המקומיות", עמ' 849 - 946.



תקציב הרשות המקומית, הן הרגיל הן הבלתי רגיל, אמור לשקף את יעדי הרשות ואת סדרי העדיפויות שלה. מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות משפיעים על הרכב השירותים שהן מספקות ועל חוסן הכלכלי.

פילוח הכנסות והוצאות

להכנסות הרשויות שלושה מקורות עיקריים: הכנסות עצמיות, שנועדו לממן בעיקר את השירותים המקומיים; העברות כספים ייעודיות, שנועדו לממן בעיקר שירותי חינוך ורווחה; מענקים כלליים מהממשלה, שנועדו לאפשר לרשויות שבהן פוטנציאל מקורות ההכנסה העצמית נמוך יחסית, להעניק לתושבים סל שירותים בסיסי¹⁷. ההעברות הייעודיות לתחומי החינוך והרווחה הן נתח גדול מהכנסות הרשויות המקומיות, אך אין לרשויות המקומיות גמישות לנהל את הכספים האלו כראות עיניהן, להבדיל מהכנסות עצמיות ומהכנסות ממענקים לא מיועדים. ההכנסות העצמיות מורכבות בעיקרן מגביית מיסי ארנונה מתושבים ומבעלי עסקים וכן מגביית אגרות והיטלים. התפלגות הכנסות הרשות המקומית יכולה ללמד על מידת עצמאותה התקציבית ומשליכה עליה, שכן ככל שהמשקל היחסי של ההכנסות העצמיות מתוך כלל ההכנסות גבוה יותר, כך נזקקת הרשות המקומית לפחות תמיכה כספית מהשלטון המרכזי, ומנגד, כשחלק ניכר יותר מהכספים מקורם בממשלה, נלוות להם הוראות והנחיות מפורטות ומצמצם שיקול הדעת של הרשות המקומית בנוגע להם¹⁸.

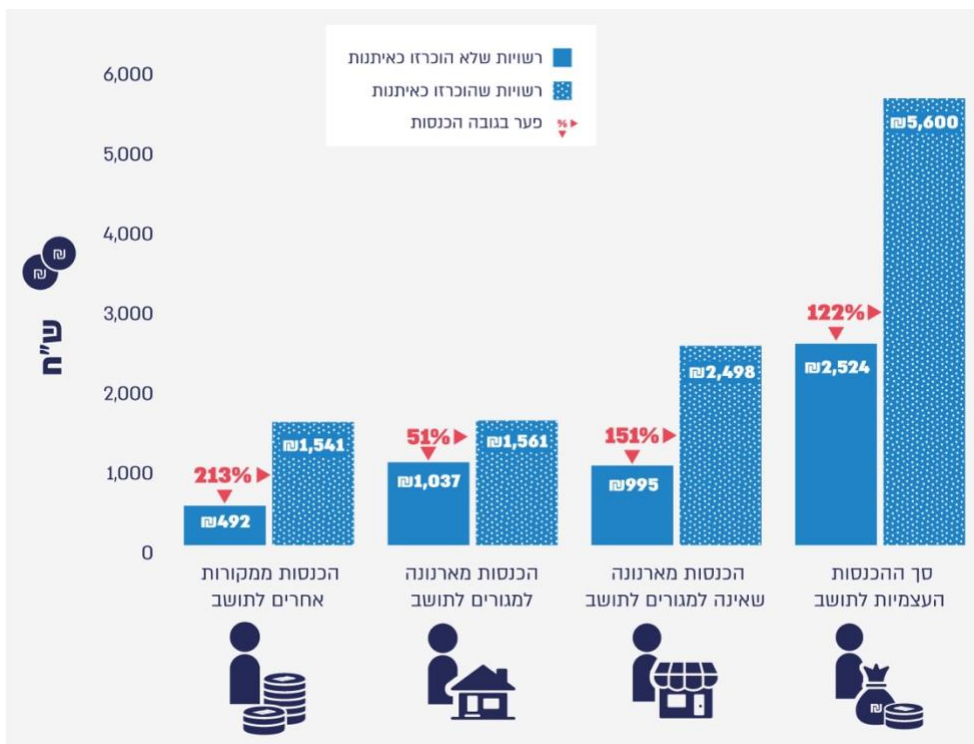
יוצא אפוא שככל ששיעור ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית גבוה יותר, כך גדל חופש הפעולה שלה להגשים את יעדיה ואת סדרי העדיפות שלה¹⁹.

חלק מן ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות נרשם כתקבולים בתקציב הרגיל, וחלקן בתקציב הבלתי רגיל. כדי להציג את ממוצע ההכנסות העצמיות לתושב ברשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות אל מול הממוצע ברשויות שלא הוכרו כאיתנות, משרד מבקר המדינה ניתח את ממוצע ההכנסות העצמיות לתושב של הרשויות המקומיות בחלוקה לארנונה למגורים לתושב, לארנונה שלא למגורים לתושב ולהכנסות עצמיות ממקורות אחרים לתושב²⁰. להלן תרשים המציג את ממצאי ניתוח הנתונים:

- 17 אבי בן בסט ומומי דהן, **המשבר ברשויות המקומיות - יעילות מול ייצוגיות** (2008), עמ' 18 - 31.
- 18 אתי שריג, "כלכלת השלטון המקומי" בתוך: יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (2014), עמ' 314.
- 19 אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", **מחקר מדיניות** 157 (2020).
- 20 ההכנסות מארנונה נרשמות בתקציב הרגיל בלבד, ואילו ההכנסות ממקורות אחרים נרשמות בתקציב הרגיל או בתקציב הבלתי רגיל, בהתאם למקור ההכנסה. בהכנסות ממקורות אחרים נכללות הכנסות בגין אגרות והיטלים והכנסות בגין קנסות וגבייה מתושבים בגין השתתפות בפעילות חינוך, תרבות וכו', אך אין הן כוללות הכנסות מאגרות מים וביוב.



תרשים 3: ממוצע ההכנסות העצמיות לתושב, לפי סוגי ההכנסות ברשויות שהוכרו כאיתנות וברשויות שלא הוכרו כאיתנות, 2019

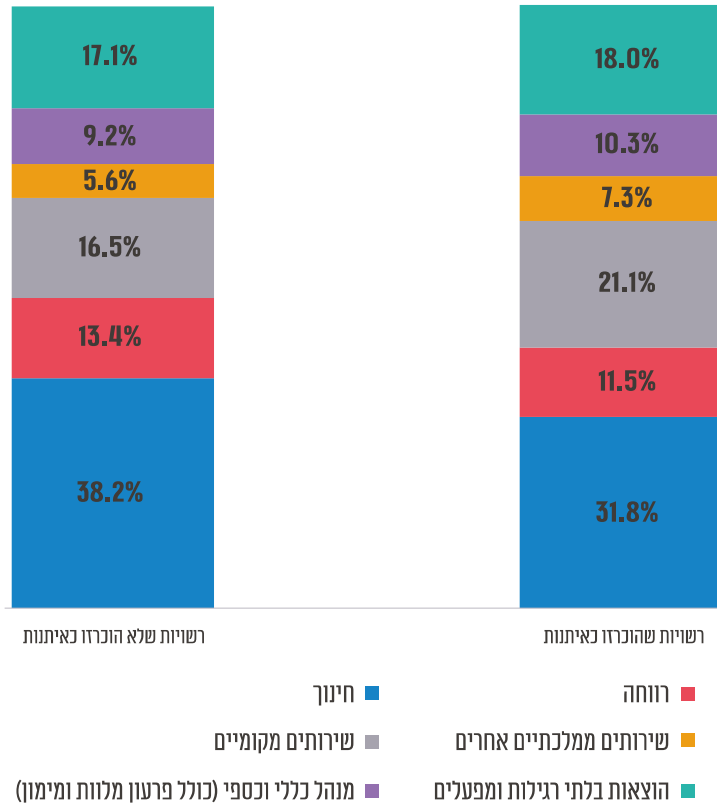


על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ממוצע ההכנסות העצמיות לתושב ברשויות שהוכרו כאיתנות גבוה ב-3,076 ש"ח (122%) מזה של רשויות שלא הוכרו כאיתנות. כך יכולות רשויות שהוכרו כאיתנות להשקיע שיעור גבוה יותר מתקציבן בשירותים עבור תושביהן לעומת רשויות אחרות, כפי שעולה מהתרשים שלהלן:



תרשים 4: מבנה ההוצאות בתקציב הרגיל ברשויות המקומיות שהוכרזו כאיתנות וברשויות המקומיות שלא הוכרזו כאיתנות, לפי תחומים, 2019



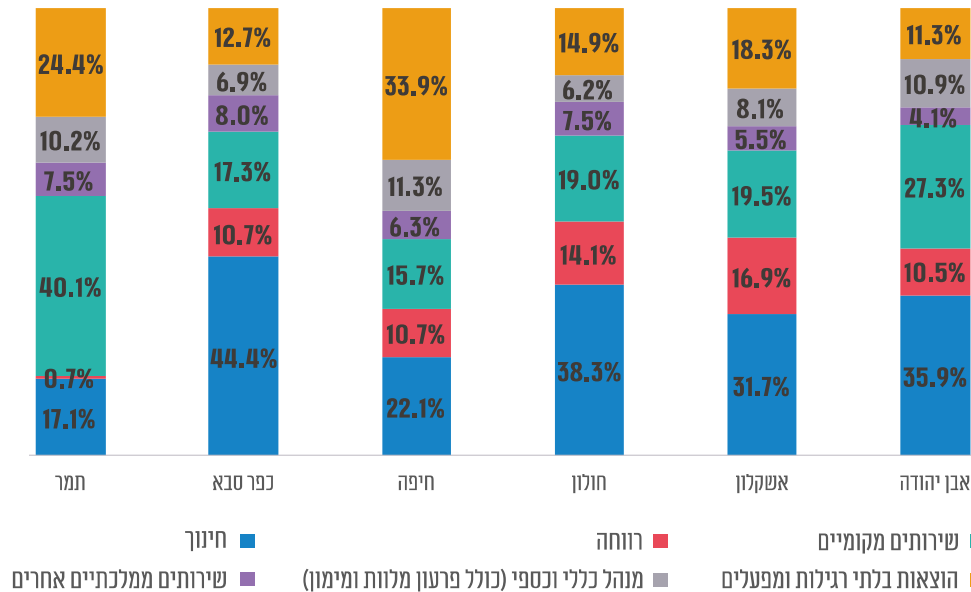
על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי יש פער של 4.6% (בנקודות אחוז) בשיעור ההוצאות על שירותים מקומיים בין רשויות שהוכרזו כאיתנות ובין רשויות שלא הוכרזו כאיתנות. עוד עולה מהתרשים כי שיעור ההוצאות על חינוך ברשויות שלא הוכרזו כאיתנות גבוה ב-6.4% (בנקודות אחוז). פער זה עשוי להיות מוסבר במאפיינים הדמוגרפיים של הרשויות שלא הוכרזו כאיתנות - שיעור התושבים בהן שגילם עד 18 שנים הוא כ-35%, לעומת כ-25% ברשויות שהוכרזו כאיתנות.



פילוח הנתונים בנושא מבנה ההוצאות של הרשויות שבביקורת עומק מוצג בתרשים שלהלן:

תרשים 5: מבנה ההוצאות בתקציב הרגיל ברשויות שבביקורת עומק, לפי תחומים, 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה בין השאר כי בעיריית **חיפה** שיעור ההוצאה על שירותים מקומיים הוא 15.7% - נמוך מהשיעור בשאר הרשויות שבביקורת עומק, ואף נמוך מהשיעור ברשויות מקומיות שלא הוכרו כאיתנות - 16.5%, זאת משום שלעיריית חיפה היו בשנה זו הוצאות על פירעון מלוות והוצאות על המרכז הרפואי העירוני "בני ציון". מנגד, מתוך הרשויות שבביקורת עומק, ברשויות הקטנות ביותר מבחינת מספר התושבים - המועצה המקומית **אבן יהודה** והמועצה האזורית **תמר** - שיעור ההוצאה על שירותים מקומיים הוא הגבוה ביותר - 27.3% ו-40.1% בהתאמה.

עוד עולה מהתרשים כי שיעור ההוצאות על רווחה בעיריית **אשקלון** גבוה באופן ניכר משאר הרשויות שבביקורת עומק. את הממצא הזה אפשר להסביר, בין השאר, בשל העובדה כי עיריית אשקלון משויכת לאשכול חברתי-כלכלי 5, ואילו יתר הרשויות שבביקורת עומק משויכות לאשכול חברתי-כלכלי 7 ומעלה.

עיריית **אשקלון** הרחיבה בתשובתה ממרץ 2023 בכל הנוגע לשיעורן הגבוה של הוצאותיה בתחום הרווחה והוסיפה כי ברשות שיעור גבוה של מקבלי שירות בסידורים חוץ-ביתיים²¹ יחסית לשאר הרשויות שנכללו בביקורת עומק; היא נוהגת לאמץ כל תוכנית חדשה שמוצעת לה על ידי משרד הרווחה אף שהדבר מחייב אותה להקצות תקציב לנושא; נוסף על כך, היא מתקצבת

21 שירותי רווחה הניתנים במסגרת חוץ-ביתית כאשר מקבל השירות אינו יכול להמשיך להתגורר במסגרת המשפחתית.



פרויקטים במימון מלא בשל המצב החברתי-כלכלי של תושביה, כגון קמחא דפסחא וקרן חירום, הנותנים מענה לשכבות החלשות באוכלוסיית העיר במטרה לצמצם פערים בין ובין השכבות החזקות יותר; כמו כן היא תומכת בתושבי העיר שנפגעו בשל ירי טילים לעיר במהלך שנת 2019.

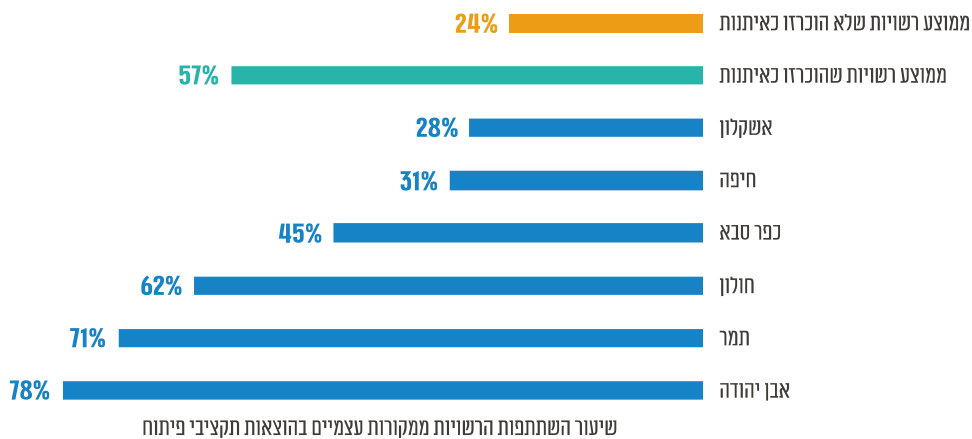
יוצא אפוא כי יש שונות רבה במבנה ההוצאות בין הרשויות המקומיות שבביקורת עומק, שונות שנגרמת בין השאר ממספר התושבים בכל רשות מקומית ומדירוגה באשכול חברתי-כלכלי מסוים.

מדדי הוצאות לפיתוח

הוצאות התקציב הבלתי רגיל מוגדרות השקעה. מקורן בתקציבי פיתוח שהרשויות המקומיות מקצות כאמור לפעילות חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, ועיקרן נכללות בתקציב רב-שנתי (מכונה גם תב"ר). ואלה מקורות התקבולים בתקציב הפיתוח: מקורות עצמיים, השתתפות בעלים²², משרדי ממשלה ומוסדות, תרומות והלוואות.

משרד מבקר המדינה בחן את שיעור השתתפות הרשויות בהוצאות תקציבי פיתוח ממקורות עצמיים ברשויות המקומיות שבביקורת עומק, ברשויות שהוכרו כאיתנות וברשויות שלא הוכרו כאיתנות. תוצאות בחינה זו מוצגים בתרשים שלהלן:

תרשים 6: שיעור השתתפות הרשויות בהוצאות תקציבי פיתוח ממקורות עצמיים, הרשויות המקומיות שבביקורת עומק, ממוצע הרשויות שהוכרו כאיתנות וממוצע הרשויות שלא הוכרו כאיתנות, 2015 - 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנים 2015 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

22 השתתפות בעלים כוללת בתוכה אגרות, היטלים וסכומי השתתפות בעבודות כבישים, מדרכות, ביוב, ניקוי, קווי מים וכו', המחויבים מכוח חוקי העזר של הרשות.



עולה כי ממוצע שיעור ההשתתפות של הרשויות שהוכרוזו כאיתנות בתקציבי הפיתוח ממקורותיהן העצמיים (57%) גבוה ביותר מפי שניים מממוצע שיעור ההשתתפות של הרשויות שלא הוכרוזו כאיתנות (24%).

בתרשים ניתן לראות כי בעיריות **אשקלון וחיפה** שיעור ההשתתפות ממקורות עצמיים בתקציבי הפיתוח נמוך ב-29% וב-26% (בנקודות אחוז), בהתאמה, מהממוצע ברשויות שהוכרוזו כאיתנות.

עיריית **אשקלון** השיבה כי בשנת 2015 היא חתמה על הסכם גג²³ עם המדינה לבניית 30,000 יחידות דיור. במסגרת ההסכם הועברו לרשות תקציבים מהממשלה לבניית תשתיות, מוסדות ציבור וגם כספים חלף היטל השבחה, מהלך שהקטין את שיעור השתתפות העירייה ממקורותיה העצמיים בתקציבי הפיתוח שלה יחסית לשאר הרשויות שבביקורת העומק.

עיריית **חיפה** השיבה במרץ 2023 כי העובדה שבשנים 2018 - 2019 נהלו בעיר פרויקטים תחבורתיים גדולים מאוד, אשר מומנו ברובם על ידי משרד התחבורה, הגדילה את שיעור השתתפות המדינה בתקציבי הפיתוח ובהתאם לכך הקטינה את שיעור השתתפות העירייה.

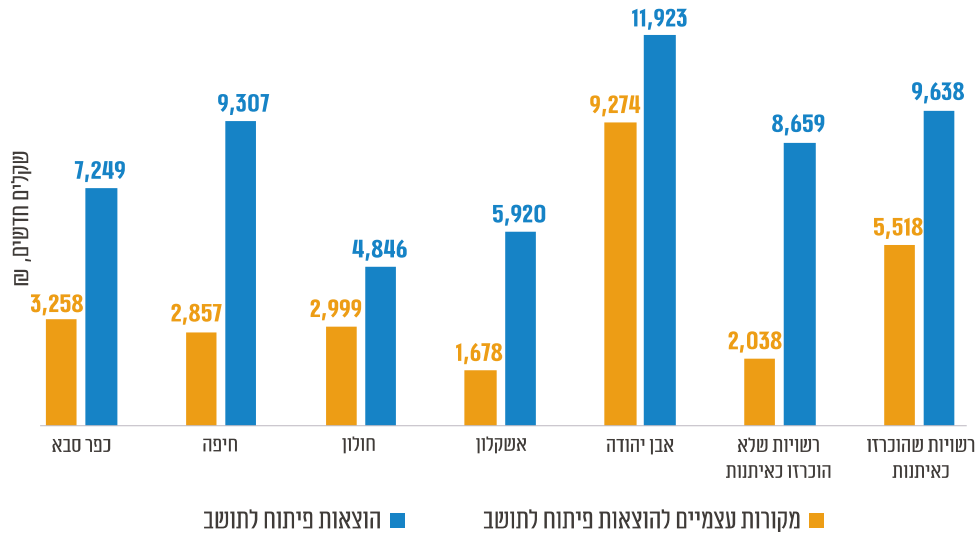
הוצאות לתושב - תקציבי פיתוח

מדד נוסף לבחינת השקעת הרשויות המקומיות בתקציבי פיתוח הוא הוצאות פיתוח לתושב. מדד זה מאפשר לבחון הן ברמת סך ההוצאה הן ברמת המקורות העצמיים של הרשות את ההשקעה מצד הרשות המקומית בפיתוח יחסית למספר תושביה. כדי להשוות בין רשויות מקומיות חולקה ההשקעה השנתית הממוצעת בשנים 2015 - 2019 בתקציבי הפיתוח למספר התושבים הממוצע בכל רשות באותן חמש שנים, כמוצג להלן:

23 הסכם גג הוא הסכם בין הרשות המקומית למשרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל ולפיו הרשות המקומית מתחייבת לתת היתרי בנייה לאלפי יחידות דיור ומשרדי הממשלה מתחייבים להעביר לה תקציבים לפיתוח תשתיות ומבני ציבור.



תרשים 7: ממוצע הוצאות הפיתוח לתושב וממוצע סכום מקורות עצמיים למימון הוצאות פיתוח לתושב ברשויות המקומיות שבביקורת עומק²⁴, ברשויות שהוכרו כאיתנות וברשויות שלא הוכרו כאיתנות, 2015 - 2019 (בש"ח)



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנים 2015 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי הפער בממוצע הוצאות פיתוח לתושב בין רשויות שהוכרו כאיתנות לרשויות שלא הוכרו ככאלה הוא כ-1,000 ש"ח (11%). הפער בממוצע המקורות העצמיים למימון הוצאות הפיתוח לתושב הוא כ-3,500 ש"ח (171%).

ואולם, מתוך הרשויות שבביקורת עומק, בעיריות **אשקלון וחולון** ההוצאה לפיתוח לתושב היא 5,920 ש"ח ו-4,846 ש"ח, בהתאמה - 3,718 ש"ח ו-4,792 ש"ח, פחות מהממוצע ברשויות שהוכרו כאיתנות. נוסף על כך, באשקלון המקורות העצמיים להוצאה לפיתוח לתושב הן 1,678 ש"ח, סכום הנמוך ב-17.7% מהממוצע ברשויות שלא הוכרו כאיתנות - 2,038 ש"ח.

עיריית **אשקלון** השיבה כי פעולות פיתוח רבות בתחומי שיפוטה מבוצעות על ידי "החברה הכלכלית לאשקלון" שבבעלותה, בין השאר בהתאם להסכם הגג שחתמה עליו העירייה בשנת 2015. פעולות אלו אינן מצוינות בדוח הכספי של העירייה, ואילו היו נוספות לתחשיב, שיעור הוצאות הפיתוח לתושב באשקלון, על פי התשובה, היה גדל במידה ניכרת.

24 למעט מועצה אזורית תמר, שלה נתון חריג בהוצאות פיתוח לתושב ובהוצאות פיתוח לתושב ממקורות הרשות - 143,000 ש"ח ו-101,000 ש"ח, בהתאמה.

עיריית חולון השיבה במרץ 2023 כי מדיניותה היא להשקיע בפיתוח המבוסס על הכנסות עצמיות וכמעט ללא הלוואות (המלוות של העירייה הסתכמו בסוף שנת 2020 ב-69 מיליוני ש"ח), ולכן ההוצאה על פיתוח לתושב בחולון נמוכה ביחס לרשויות אחרות.

הוצאות לתושב

מדד ההוצאה לתושב בוחן כמה הוציאה הרשות המקומית בממוצע בעבור כל תושב, והוא מחושב בחלוקת סך הוצאותיה של הרשות במספר התושבים בה.

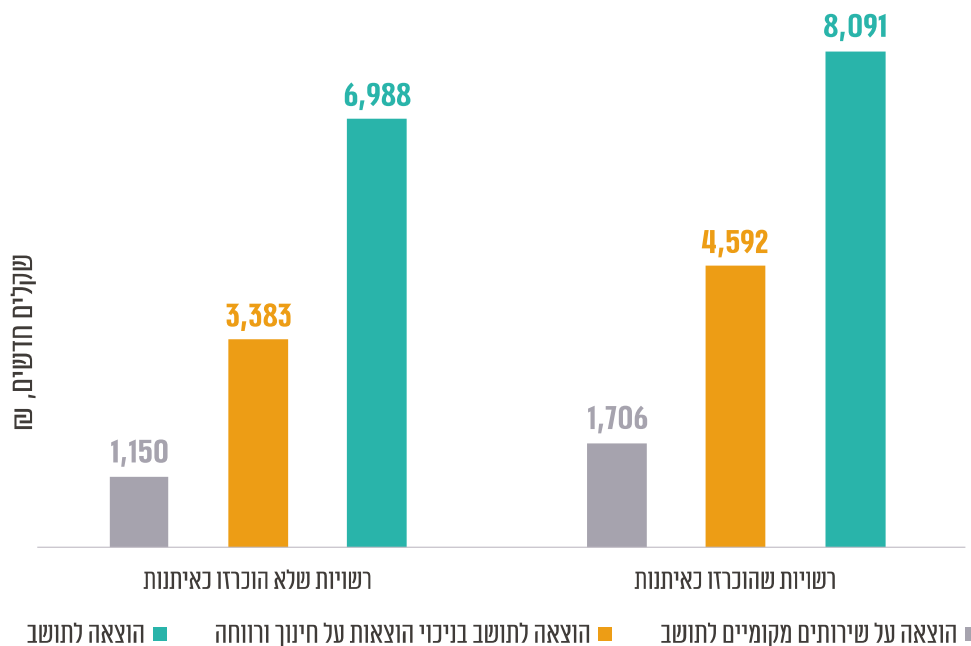
מדד ההוצאה לתושב בניכוי הוצאות על חינוך ורווחה בוחן כמה הוציאה הרשות המקומית ללא הוצאות על חינוך ורווחה בממוצע בעבור כל תושב. מדד זה מחושב בחלוקת סך הוצאותיה של הרשות בניכוי הוצאות על חינוך ורווחה במספר התושבים הרשומים ברשות. יודגש כי כיוון שבממוצע, כמחצית מהוצאות הרשויות המקומיות הן בתחומי החינוך והרווחה, וכיוון שתחומים אלו הם נגזרת של המאפיינים הדמוגרפיים של הרשות ושל מבנה מערך החינוך והרווחה בה, ניכוי של הוצאות אלו וחלוקת יתרת ההוצאות במספר התושבים מציגים תמונה מהימנה יותר לעומת מדד ההוצאה לתושב בלא ניכוי של הוצאות אלו²⁵.

מדד שלישי הוא מדד ההוצאה לתושב על שירותים מקומיים. מדד זה בוחן כמה הוציאה הרשות המקומית על שירותים מקומיים בממוצע בעבור כל תושב. המדד מחושב בחלוקת סך הוצאותיה של הרשות על שירותים מקומיים במספר התושבים הרשומים ברשות.

25 דוגמה להבדלים במערכת חינוך בין רשויות המשפיעים על הוצאות החינוך קשורה בבעלות על המוסדות העל-יסודיים בשטחי הרשות. אם הרשות היא הבעלות על המוסד החינוכי העל-יסודי, כל הוצאותיו של מוסד החינוך יירשמו בספרי הרשות. אם גורם אחר הוא הבעלות, ההוצאות לא יירשמו בספרי הרשות אלא בספרי אותו גורם.



תרשים 8: ממוצע ההוצאה לתושב, ממוצע ההוצאה לתושב בניכוי הוצאות על חינוך ורווחה וממוצע ההוצאה לתושב על שירותים מקומיים ברשויות שהוכרו כאיתנות וברשויות שלא הוכרו כאיתנות, 2019 (בש"ח)

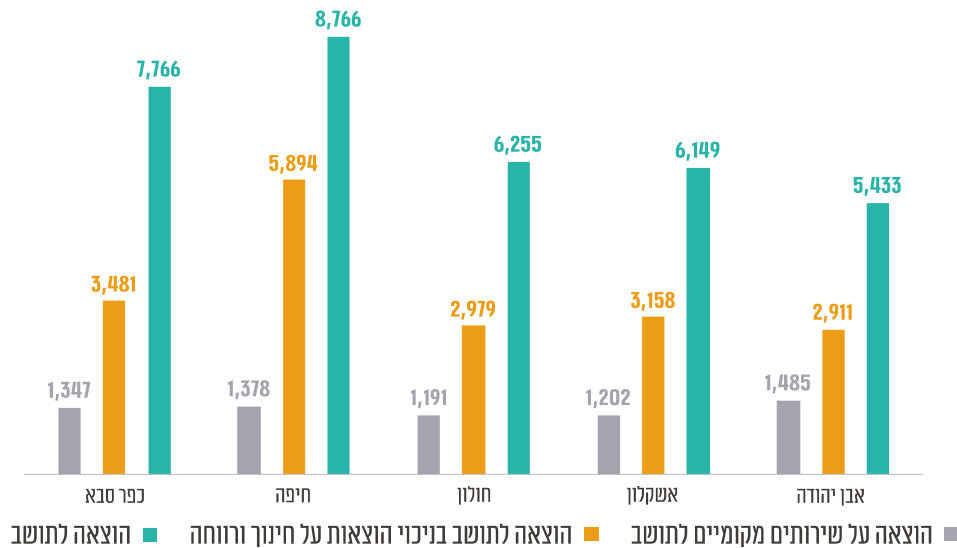


על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן לראות כי בעוד שממוצע ההוצאה לתושב ברשויות שהוכרו כאיתנות גבוה ב-16% מממוצע ההוצאה לתושב ברשויות שלא הוכרו כאיתנות, הפער בין רשויות שהוכרו כאיתנות לרשויות שלא הוכרו כאיתנות בהוצאה לתושב בניכוי הוצאות על חינוך ורווחה ובהוצאה לתושב על שירותים מקומיים הוא כ-36% ו-48%, בהתאמה.



תרשים 9: ההוצאה לתושב, ההוצאה לתושב בניכוי הוצאות על חינוך ורווחה וההוצאה לתושב על שירותים מקומיים ברשויות המקומיות שבביקורת עומק, 2019 (בש"ח)



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים המציג את ההוצאה לתושב בחמש מהרשויות שבביקורת עומק ניתן לראות כי בעיריות **אשקלון וחולון** ההוצאה על שירותים מקומיים לתושב היא הנמוכה ביותר וקרובה לממוצע ההוצאה ברשויות שלא הוכרו כאיתנות. נתון זה הולם את שיעור ההכנסות העצמיות בעיריית אשקלון (63.7%) ועיריית חולון (62.5%) - שיעורים נמוכים ביחס לשאר הרשויות שהוכרו כאיתנות.

עיריית **אשקלון** השיבה כי הנתון בדבר ההוצאות לתושב על שירותים מקומיים באשקלון מושפע באופן ישיר משיעור הכנסות נמוך מארנונה. שיעור ההכנסות הנמוך מארנונה נובע על פי התשובה מתעריפי ארנונה נמוכים יחסית לרשויות מקומיות אחרות. העירייה ציינה כי על אף בקשותיה החוזרות ממשד הפנים לא ניתן לה אישור להעלות את תעריפי הארנונה, וזאת אף שביטול מעמדה של אשקלון כ"עיר עולים"²⁶ גרע ממנו הכנסות ארנונה בסכום של 12 מיליון ש"ח.

עיריית **חולון** השיבה כי חלק מההשקעה שלה בתושבי העיר מבוצעת על ידי תאגידים עירוניים שבבעלותה.

26 על פי הסדר שהיה נהוג משנות החמישים של המאה העשרים ועד שנת 2017, לרשות מקומית שהוכרה כ"עיר עולים" על ידי שר הפנים התאפשר לגבות ארנונה בשיעור מלא ממבנים השייכים לממשלה בשטח שיפוט, להבדיל מרשויות מקומיות שלא הוכרו ככאלה ויכלו לגבות שיעור ארנונה מופחת ממשדרי הממשלה. בשנת 2017 בוטל הסדר זה ועקב כך נשללו מרשויות שהוגדרו בעבר כערי עולים הכנסות מארנונה.



יוצא אפוא כי בשנת 2019 ממוצע הוצאה לתושב עבור שירותים מקומיים כגון שירותי תברואה, שיפור פני העיר, פיקוח עירוני, תכנון עירוני, שמירה וביטחון - שירותים המשפיעים רבות על איכות חייהם של התושבים במרחב הפרטי והציבורי - הוא 1,706 ש"ח ברשויות שהוכרו כאיתנות - 556 ש"ח (48%) יותר מאשר ממוצע הוצאה זו ברשויות שלא הוכרו כאיתנות (1,150 ש"ח)²⁷.

כיוון ששיעור מקורות ההכנסה העצמיים של הרשויות שהוכרו כאיתנות, הן לניהול השוטף שלהן הן להשקעה במיזמים ארוכי טווח, גבוה משיעורם ברשויות שלא הוכרו כאיתנות, יש להן מרחב פעולה רחב יותר לפעול להגשמת יעדיהן על פי סדרי העדיפות שקבעו לעצמן. כך, הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות יכולות להעניק לתושביהן שירותים מגוונים ועשירים יותר מרשויות אחרות ולהתאימם לצורכי המקום ולצורכי התושבים.

השליטה בסדר העדיפות יכולה להשפיע גם על מצבה הפיננסי של הרשות - לדוגמה, השקעה בהקמת אזורי מסחר ותעשייה יכולה להוביל ליצירת מקומות עבודה חדשים בתחומי הרשות המקומית, ובעקבות זאת להגביר עוד יותר את איתנותם של הרשות ושל תושביה. לרשויות מקומיות שלא הוכרו כאיתנות והן תלויות יותר בתקציבי השלטון המרכזי יש יכולת השפעה נמוכה יותר על סדרי העדיפות במתן שירותים לתושביהן ובהשקעות ארוכות טווח במיזמים בתחומיהן, מיזמים היכולים לשפר את מצבם הפיננסי שלהן ושל תושביהן.

עוד נמצא כי אומנם העריות **אשקלון וחולון** עמדו בתנאים להכרה כרשויות איתנות, אך ניתוח נתוניהן הכספיים מצביע כי הוציאו על שירותים מקומיים לתושב 1,202 ש"ח ו-1,191 ש"ח, בהתאמה - פחות מממוצע הרשויות שהוכרו כאיתנות - 1,706 ש"ח. נוסף על כך, שיעור ההשתתפות של עיריית אשקלון בהוצאות תקציבי פיתוח ממקורות עצמיים הוא 28%, כמחצית מהממוצע ברשויות שהוכרו כאיתנות - 57%.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לסייע לרשויות המקומיות להגדיל את מנעד מקורות ההכנסה העצמיים שלהן. כך יוכל המשרד לסייע בידן להעניק שירות משופר לתושביהן ולהגשים את מטרותיהן בהתאם לסולם העדיפויות שקבעו לעצמן. הדבר עולה בקנה אחד עם התגברות השיח על חיזוק האוטונומיה של הרשות המקומית לקדם את יעדיה מתוך התפיסה שלרשות המקומית ההיכרות העמוקה ביותר עם צורכי המקום וצורכי תושביו.

משרד הפנים השיב במרץ 2023 כי בתוכנית העבודה של שנת 2023 הוא שם לו למטרה ממוקדת לפעול להרחבת הפיתוח ולהגדלת מקורות הכנסה עצמיים, בייחוד ברשויות פריפריאליות. עם זאת ציין כי בכל מדינות העולם קיימים פערים כאלו או אחרים בין מרכז לפריפריה, ובהיעדר התערבות ממשלתית במבנה הארנונה הקיים (מעבר להקצאת מענק האיזון) אין שום אפשרות מעשית לייצר באופן ליניארי ומותאם הכנסות עצמיות באופן זהה. הדבר מחייב, לטענת משרד הפנים, חשיבה אחרת בשיתוף עם משרד האוצר בנוגע להיבטים הציבוריים והמקרו-כלכליים ולתיקונים הנדרשים לשם כך.

27 אבי בן בסט ומומי דהן, **המשבר ברשויות המקומיות - יעילות מול ייצוגיות** (2008), עמ' 26.

מדדי ארנונה - שטחים וחיוב

לתמהיל שימושי הקרקע ברשויות המקומיות השפעה ניכרת על שיעור ההכנסות העצמיות שלהן²⁸. בחיוב הארנונה שרשויות מקומיות מבצעות יש להבחין בין ארנונה שהן גובות מנכסי מגורים לארנונה הנגבית מנכסים שאינם למגורים (מסחר, משרדים, תעשייה). בדוחות ביקורת קודמים נמצא כי הארנונה לנכסי מגורים אינה מכסה את עלות השירותים שמקבלים התושבים מהרשות המקומית, ובכללם חינוך ורווחה, ועל כן אין בהכנסות אלו כדי לאזן את תקציבה של הרשות.

להבדיל, ארנונה לנכסים שאינם למגורים מוטלת על נכסים שבעליהם צורכים שירותים מועטים מהרשות המקומית, בעיקר שירותים של תברואה ופיקוח עירוני. יתר על כן, תעריף הארנונה למגורים נמוך יותר במידה ניכרת מהארנונה העסקית. החיוב הממוצע למ"ר ארנונה למגורים בכלל הרשויות המקומיות, לדוגמה, היה בשנת 2019 49 ש"ח, ואילו החיוב הממוצע למ"ר לארנונה למשרדים ומסחר היה באותה שנה 174 ש"ח, דהיינו גבוה כמעט פי ארבעה. מכאן ניתן להבין מדוע כל רשות מקומית שואפת להקים אזורי תעשייה ומסחר ככלי ישיר להגדלת חיוב הארנונה שלא למגורים, ובעקבות זאת לשיפור איכות השירותים²⁹.

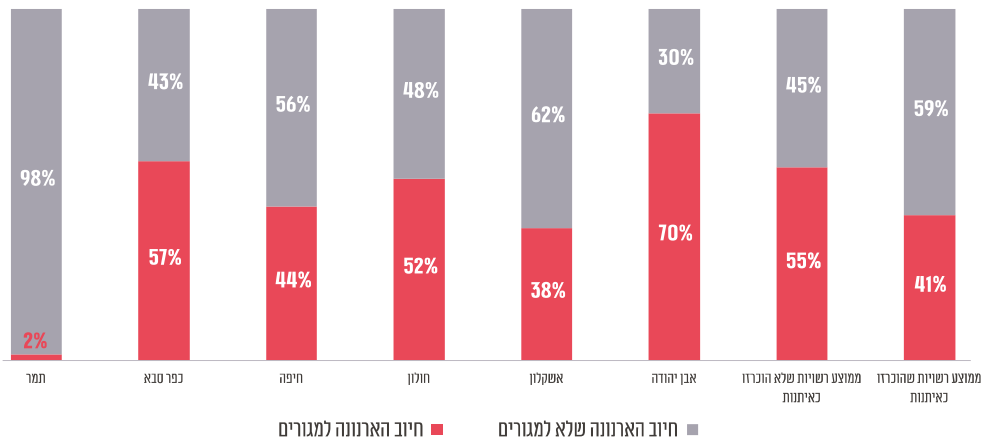
במחקר שעשה משרד הפנים בשנת 2016³⁰ נמצא קשר בין החוסן הפיננסי של רשות מקומית ובין תמהיל הכנסותיה מארנונה למגורים ושלא למגורים. ברשויות שהוכרו כאיתנות, למשל, היה חיוב הארנונה שלא למגורים בממוצע בשנת 2014 58% מסך חיובי הארנונה, ואילו ברשויות שמצבן הכלכלי לא היה איתן, לרבות כאלה שנדרשו להתייעלות כלכלית³¹, היה שיעור חיוב הארנונה שלא למגורים באותה שנה 48% בממוצע מסך חיובי הארנונה. המחקר מציין כי מקור חזקן של הרשויות שהוכרו כאיתנות טמון ביכולתן לייצר הכנסות עצמיות הן מארנונה הן ממקורות אחרים.

משרד מבקר המדינה בחן את שיעור חיוב הארנונה למגורים ושלא למגורים ברשויות המקומיות שבביקורת עומק ואת שיעור חיוב הארנונה הממוצע שלא למגורים ולמגורים ברשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות וברשויות המקומיות שלא הוכרו ככאלה. תוצאות הבדיקה מובאות בתרשים שלהלן:

-
- 28 ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל 1972 - 1995** (1998).
- 29 אתי שריג, "כלכלת השלטון המקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** (2014), עמ' 317.
- 30 סיון להבי וגל-חגית רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל** (2016), עמ' 11 - 12.
- 31 במחקר נעשתה השוואה במושג חיוב הארנונה שלא למגורים בין הרשויות האיתנות לרשויות מקומיות יציבות, רשויות בתוכנית התייעלות ורשויות בתוכנית הבראה (שלוש הקבוצות האחרונות יחד הן הרשויות שאינן איתנות).



תרשים 10: שיעור חיוב הארנונה למגורים שלא למגורים ברשויות שבביקורת עומק, הממוצע ברשויות שהוכרו כאיתנות והממוצע ברשויות שלא הוכרו כאיתנות, 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ממוצע שיעור החיוב לארנונה שלא למגורים ברשויות שהוכרו כאיתנות הוא 59%, ואילו ברשויות שלא הוכרו ככאלה הוא 45% בלבד.

מתוך הרשויות שבביקורת עומק, למועצה המקומית **אבן יהודה** שיעור חיוב הארנונה למגורים הגבוה ביותר - 70%. אבן יהודה מצליחה לייצר הכנסות עצמיות גבוהות מארנונה למגורים יחסית לרשויות אחרות כיוון ששטח המגורים לחיוב לתושב בה גבוה יחסית לממוצע הארצי. נכון לשנת 2019, שטח המגורים לחיוב לתושב באבן יהודה הוא 56.5 מ"ר - גבוה ב-53% מהממוצע הארצי לשטח המגורים לחיוב לתושב - 37 מ"ר.

במועצה האזורית **תמר** חיוב הארנונה למגורים הוא הנמוך ביותר - 2%³², וזאת בשל שטחים רבים המשמשים לתעשייה ולמלונאות. נכון לשנת 2019 היו בתמר 1.4 מיליון דונם של שטחים בשימוש של תעשייה ומלונאות, ואילו במועצה התגוררו 462 משקי בית בשטח של 69 דונם בלבד.

ניתן לראות שברשויות שהוכרו כאיתנות כמעט לא חל שינוי בממוצע שיעור חיוב ארנונה שלא למגורים יחסית למחקר של משרד הפנים שהציג נתונים משנת 2014 - 59%, אך בשאר הרשויות ממוצע השיעור הוא 45% לעומת ממוצע שיעור של 47% בשנת 2014. הירידה נובעת מכך שחיוב ארנונה למגורים צמח בשנים 2014 עד 2019 ב-26%, ואילו חיוב הארנונה שלא למגורים צמח ב-22% באותה תקופה.

32 יש לציין כי השפעתו של שיעור החיוב בארנונה (למגורים ושלא למגורים) של המועצה האזורית תמר על ממוצע החיוב בארנונה בכלל הרשויות האיתנות הוא קטן משום שחלקה של המועצה מסך חיובי הארנונה של כלל הרשויות האיתנות הוא נמוך מאוד.



יש לציין כי הרשויות המקומיות תלויות במידה רבה בשלטון המרכזי לצורך עדכון תעריפי הארנונה שלהן: בשנות השמונים של המאה העשרים הוקפאו תעריפי הארנונה כדי להילחם באינפלציה הדוהרת באותה תקופה, ובתחילת שנות התשעים נקבע כי רשויות מקומיות רשאיות לעדכן אותם בהתאם לנוסחת עדכון הקבועה בדין. הנוסחה מביאה בחשבון את שיעורי עליית המדד ועליית השכר במגזר הציבורי וכן מקדם התייעלות. רשות מקומית אשר מעוניינת לשנות את תעריף הארנונה מעבר לנוסחה, נדרשת לקבל אישור חריג משר הפנים ומשר האוצר. הבקשה לאישור החריג מוגשת לפני תחילת שנת הכספים³³ הרלוונטית. נוסף על כך, היקף שטחי המסחר והתעשייה אינו תלוי רק ברשות המקומית אלא גם בגורמי תכנון מחוזיים וארציים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים, לבחון דרכים לבלום את הירידה בשיעור חיוב הארנונה שלא למגורים ברשויות שלא הוכרו כאיתנות כדי שיוכלו לשמר את החוסן הפיננסי שלהן ואף לחזקו³⁴.

את חוסנה של רשות מקומית אפשר לבחון גם על סמך חיוב הארנונה העסקית לתושב³⁵. במדד זה ניתן לראות מה גובה חיוב הארנונה העסקית לכל תושב, ארנונה שכאמור מכניסה לרשות המקומית הכנסות גבוהות יותר מעלויות השירותים שהרשות נדרשת לספק עבור אותם נישומים.

משרד מבקר המדינה בחן את חיוב הארנונה העסקית ברשויות שבביקורת עומק, את חיוב הארנונה העסקית הממוצע לתושב ברשויות שהוכרו כאיתנות ואת החיוב ברשויות שלא הוכרו ככאלה. חיוב הארנונה העסקית לתושב במועצה האזורית **תמר**, שבה מספר מועט של תושבים ושטחי מסחר ותעשייה גדולים מאוד, הוא 65,000 ש"ח. הנתונים בנוגע לשאר הרשויות מובאים בתרשים שלהלן:

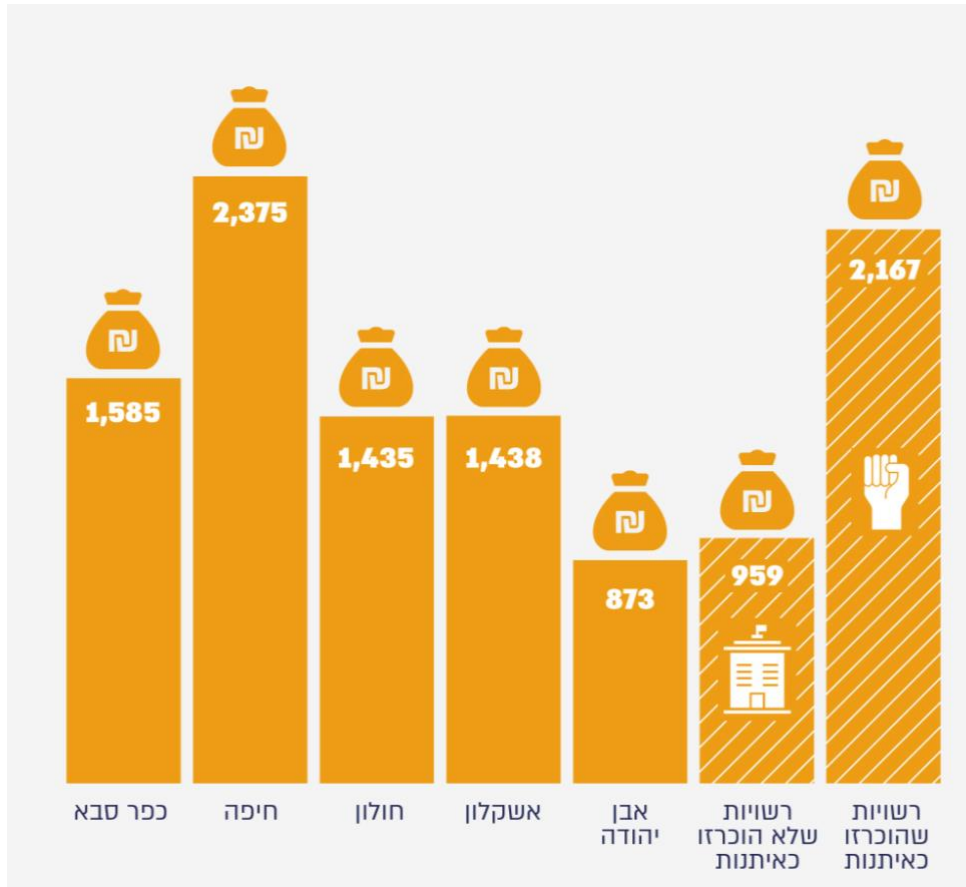
33 שנת כספים מתחילה ב-1 בינואר ומסתיימת ב-31 בדצמבר.

34 ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 211 - 212.

35 בנכסים המחויבים בארנונה שאינה למגורים נכללים כמה סיווגים של נכסים. ברובם התעריף גבוה או דומה לתעריף המגורים (בנקים, בתי מלון, חניונים, מלאכה, משרדים). עם זאת, יש כמה סיווגי נכסים אשר התעריף שלהם נמוך משמעותית מתעריף ארנונה למגורים, ובהם: מבנה סולרי, קרקע תפוסה, מבנה חקלאי, אדמה חקלאית. את יתר הסיווגים ניתן לקבץ בקבוצה אחת - "ארנונה עסקית".



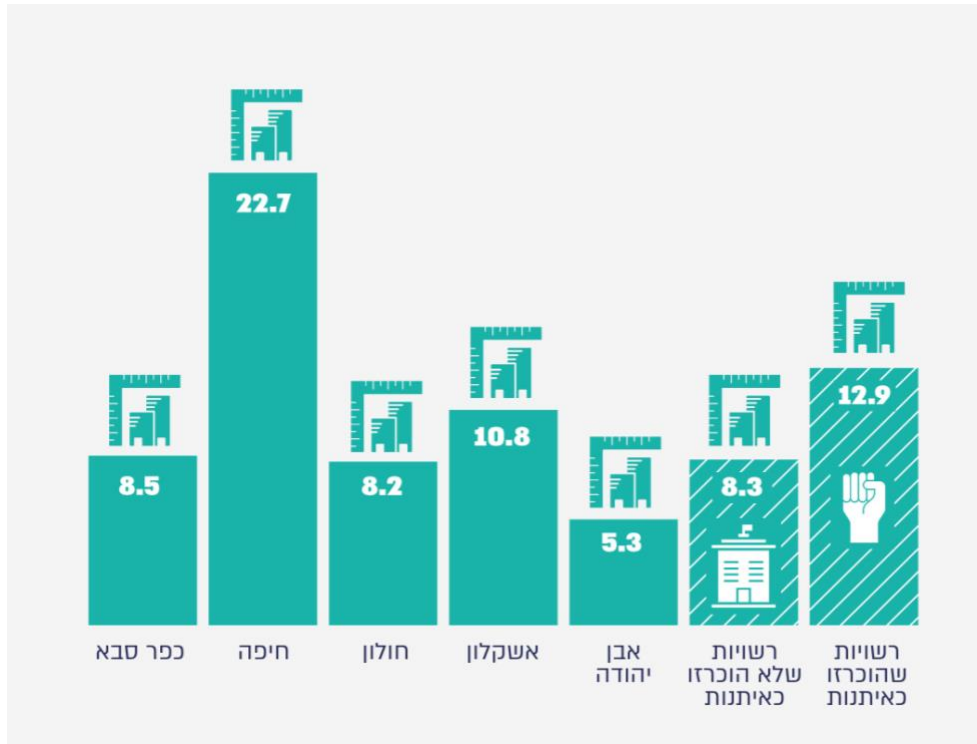
תרשים 11: חיוב הארנונה העסקית לתושב ברשויות שבביקורת עומק, ברשויות שהוכרוזו כאיתנות וברשויות שלא הוכרוזו כאיתנות, 2019 (בש"ח)



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המדד שטח ארנונה עסקית לתושב משלים את התמונה לחיוב הארנונה העסקית לתושב - הוא מציג את היחס שבין מטרים רבועים של שטח לארנונה עסקית למספר התושבים ברשות. חיוב שטח ארנונה עסקית לתושב במועצה האזורית **תמר**, שבה כאמור מספר מועט של תושבים ושטחי מסחר ותעשייה גדולים מאוד, הוא 1,054 מ"ר לתושב. הנתונים בנוגע לשאר הרשויות מובאים בתרשים שלהלן:

תרשים 12: שטח ארנונה עסקית לתושב ברשויות שבביקורת עומק, ברשויות שהוכרוזו כאיתנות וברשויות שלא הוכרוזו כאיתנות, 2019 (במ"ר)



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ברשויות שהוכרוזו כאיתנות, שטחי העסקים והמסחר לתושב הם 12.9 מ"ר - 55% יותר מאשר ברשויות שלא הוכרוזו כאיתנות (8.3 מ"ר). מבין הרשויות שבביקורת עומק ומופיעות בתרשים, לחיפה השטח העסקי הגבוה ביותר - 22.7 מ"ר.

מהתרשים ניתן לראות עוד כי אף שבאבן יהודה השטח העסקי לתושב הוא 5.3 מ"ר - 3 מ"ר פחות מאשר ברשויות שלא הוכרוזו כאיתנות - הרשות מצליחה לשמור על מעמדה כרשות איתנה בזכות גודל שטח החיוב למגורים לתושב בה. עוד ניתן ללמוד מהתרשים שבחולון, השטח העסקי לתושב הוא 8.2 מ"ר - 0.1 מ"ר פחות מאשר ברשויות שלא הוכרוזו כאיתנות. ייתכן כי יש בכך כדי להסביר מדוע שיעור ההכנסות העצמיות בה הוא 62.5%, כאמור.

עיריית חולון השיבה כי היא פועלת להגדלת הכנסותיה, ובין השאר ביצעה סקר נכסים אשר הביא לגידול בחיובי הארנונה בכ-26 מיליוני ש"ח; בחנה חיוב בגין חנייה ברחבי העיר; הפקידה תוכנית מתאר בוועדה המחוזית שבה שטחי תעסוקה ומסחר רבים; השביחה את נכסי העירייה וביצעה פרויקטים בשיתוף עם המגזר העסקי.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את הפער בהיקף שטחי התעשייה והמסחר לתושב בין רשויות שהוכרו כאיתנות לרשויות שלא הוכרו כאיתנות ולהכין תוכנית לצמצום הפער האמור. צמצום כאמור והגדלת ההכנסות מארנונה מתעשייה ומסחר ברשויות אשר להן שטחי תעשייה ומסחר מצומצמים יאפשרו לאותן רשויות להגדיל את היקף ההוצאה לתושב, ובכך לשפר את השירות שהן מעניקות לתושביהן.

משרד הפנים השיב כי ההמלצה לגיבוש תוכנית לצמצום פערים בשטחי התעשייה והמסחר אינה מוטלת עליו והיא באחריות גורמים אחרים בממשלה. המשרד הוסיף כי ההחלטה בדבר מיקומם של שטחי תעסוקה נכון שתתקבל לטעמו על בסיס היתרונות הכלכליים הגלומים בהימצאות במרחב כזה או אחר ולא מתוך שיקולי חיוב ארנונה, אך שיטת המיסוי הקיימת ורצון הרשויות המקומיות "למשוך" שטחי תעסוקה יוצרים תחרות ביניהן גם במחיר של הפחתת תעריף הארנונה. משרד הפנים הוסיף כי הוא מקדם תוכניות המראה ופועל לתמרוץ רשויות מקומיות להגדיל הכנסות משטחי מסחר קיימים אך אין בכך כדי להשפיע על כלל הרשויות המקומיות הסובלות ממחסור בשטחי מסחר ותעשייה.

מגמות צופות פני עתיד בשיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות שהוכרו כאיתנות

בפעם האחרונה שהכריזה שרת הפנים על רשויות מקומיות כאיתנות, בדצמבר 2021, גדל מספר הרשויות האיתנות ב-24% יחסית למועד ההכרזה הקודם ביולי 2018, וב-50% יחסית למספר הרשויות שהוכרו כאיתנות במרץ 2014, עם תיקון החוק.

מאז כניסת מנגנון ההכרזה על רשויות איתנות לתוקף, בוטלה ההכרזה על שלוש רשויות מקומיות - **חוף השרון, ראש פינה וכפר שמריהו**. האחרונה הוכרזה מחדש בשנת 2021.

משרד מבקר המדינה בדק מגמות היכולות להשפיע על שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות ואם בעקבותיהן רשויות עלולות לאבד את מעמדן כאיתנות בשנים הקרובות, כמפורט להלן:

תשלומים זמניים של חלק הכנסות עצמיות

על פי סעיף 25 לחוק ההתייעלות כמה רשויות מקומיות שהוכרו כאיתנות זכאיות מדי שנה בשנה לכספים בסכומים שלא יעלו על אלה שנקבעו מראש בסעיף זה. כספים אלו אמורים להירשם בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות כחלק הכנסות עצמיות, ולכן מסווגים כהכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות. עם זאת, הזכאות להקצאת הכספים האמורה זמנית, ואמורה להיפסק בשנת 2021 או בשנת 2025, בהתאם להחלטה בנוגע לאותה רשות.

משרד מבקר המדינה בחן את ההשפעה של הפסקת הקצאת כספים מכוח סעיף 25 לחוק ההתייעלות על שיעור ההכנסות העצמיות בשנת 2019 ברשויות שהוכרו כאיתנות ומצא כי לכספים האמורים השפעה מהותית על שיעור ההכנסות העצמיות בחמש רשויות שהוכרו כאיתנות, כמפורט להלן:

לוח 2: **ההשפעה של הפסקת הקצאת כספים מכוח סעיף 25 לחוק ההתייעלות על שיעור ההכנסות העצמיות של העיריות אשדוד, אשקלון, באר שבע ונס ציונה ושל המועצה האזורית רמת הנגב, 2019**

השנה שבה תופסק העברת הכספים מסעיף 25 לחוק ההתייעלות	שיעור ההכנסות העצמיות בניכוי הקצאת הכספים, שנת 2019	שיעור ההכנסות העצמיות, שנת 2019	הרשות המקומית
2021	62.3%	62.5%	אשדוד
2021	63.3%	63.7%	אשקלון
2025	58.8%	62.5%	באר שבע
2021	62.9%	63.2%	נס ציונה
2025	49.9%	76.8%	רמת הנגב

על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי עיריית **באר שבע** והמועצה האזורית **רמת הנגב** עלולות לאבד את מעמדן כרשויות איתנות אם לא יחול שיפור משמעותי בשיעור ההכנסות העצמיות שלהן עד שנת 2025, זאת כיוון שירדו מתנאי הסף הנדרש מרשויות איתנות - 62.5% הכנסות עצמיות. נוסף על כך, שיעור ההכנסות העצמיות של העיריות **אשקלון**, **אשדוד** ו**נס ציונה** קרוב מאוד לסקף 62.5%, ואם בנתוני הדוחות הכספיים לשנת 2021 הן לא יעמדו בשיעור הנדרש לרשות איתנה, הן עלולות לאבד את מעמדן.

עיריית **אשקלון** השיבה כי שיעור ההכנסות העצמיות שלה מושפע לרעה משלושה גורמים: ביטול מעמדה של אשקלון כ"עיר עולים", אשר גרם לגריעת הכנסות בסכום של 12 מיליוני ש"ח; תעריפי ארנונה נמוכים באופן יחסי אשר היא אינה מקבלת את אישור משרד הפנים ומשרד האוצר להעלותם; הנוסחה לחישוב שיעור ההכנסות העצמיות מנטרלת את רכיב הנחות בארנונה, וכפועל יוצא פוגעת בשיעור ההכנסות העצמיות של רשויות כדוגמת עיריית אשקלון, שיש בהן זכאים רבים להנחות בארנונה.

בתשובה נוספת ממאי 2023 כתב משרד הפנים כי בקשת עיריית **אשקלון** להעלאת תעריפי ארנונה לא הוגשה על פי הקווים המנחים, אך גם אילו הייתה מוגשת כאמור ומאושרת במלואה - לא היה בה כדי להגדיל את הכנסותיה של העירייה. משרד הפנים הוסיף כי מהנוסחה לחישוב שיעור ההכנסות העצמיות מנטרלות הנחות ארנונה כדי לבחון את חוסן הרשות המקומית כתוצאה מהכנסותיה בפועל.



משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה האזורית **רמת הנגב** ולעיריית **באר שבע** לבחון את התפתחות שיעור ההכנסות העצמיות שלהן עד שנת 2025 ולהכין תוכנית להגדלתו כדי להבטיח שגם בשנת הכספים 2025 יעמדו ברף ההכנסות העצמיות הנדרש מרשות איתנה. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות **אשקלון**, **אשדוד** ו**נס ציונה** לפעול להגדלת שיעור הכנסותיהן העצמיות כיוון שהחל בשנת 2021 הן הפסיקו לקבל כספים מכוח סעיף 25 לחוק ההתייעלות.

המועצה האזורית **רמת הנגב** השיבה במרץ 2023 כי היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה. עם זאת ציינה המועצה כי 90% מתחום שיפוטה משמשים שטחי אש, גנים לאומיים ושמורות טבע הפטורים מחיוב ארנונה. עוד ציינה המועצה כי ביטול מעמד "עיר עולים" הוביל להפחתה ניכרת בהכנסותיה, ואף שהיא מקדמת תוכנית להגדלת שיעור ההכנסות העצמיות, התהליכים אורכים זמן רב ואינם צפויים להסתיים עד שנת 2025.

עיריית **נס ציונה** השיבה במרץ 2023 כי היא פועלת להגדלת הכנסותיה העצמיות מארנונה, וכי שיעור גביית הארנונה עלה מ-86% בשנת 2021 ל-87% בשנת 2022. העירייה הוסיפה כי היא פועלת לייזום ולפיתוח של אזורי תעסוקה וצופה לגידול של כ-10 מיליון ש"ח בהכנסות מארנונה בכל אחת מהשנים 2023 - 2026. עם זאת ציינה העירייה כי קיימים עיוותים באופן המדידה של שיעור ההכנסות העצמיות ומתעורר ספק אם יש בתוצאותיה של המדידה האמורה לשקף איתנות פיננסית. הדבר נובע על פי תשובת העירייה מהשונויות בין הרשויות המקומיות בהפעלת מסגרות החינוך - כך מצד אחד עיריית נס ציונה מפעילה בעצמה את בתי הספר העל-יסודיים להבדיל מרשויות מקומיות אחרות, ולכן שיעור הכנסותיה ממשרד החינוך גדול באופן יחסי, ומצד אחר, העירייה התייעלה והעבירה את הפעלת הצהרונים לחברות חיצוניות ועקב כך הקטינה את הכנסותיה העצמיות.

מגמת ירידה בשיעור ההכנסות העצמיות

שיעור ההכנסות העצמיות בכלל הרשויות המקומיות מצוי במגמת ירידה משנת 2008, כפי שהוצג בדוח מבקר המדינה על ה"חוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות" משנת 2021³⁶. מכיוון ששיעור הכנסות עצמיות הוא אחד מתנאי הסף הפיננסיים להכרזה על רשות מקומית כאיתנה, מגמה כאמור יכולה להשפיע על סיכוייהן של הרשויות שהוכרו כאיתנות לשמור על מעמדם.

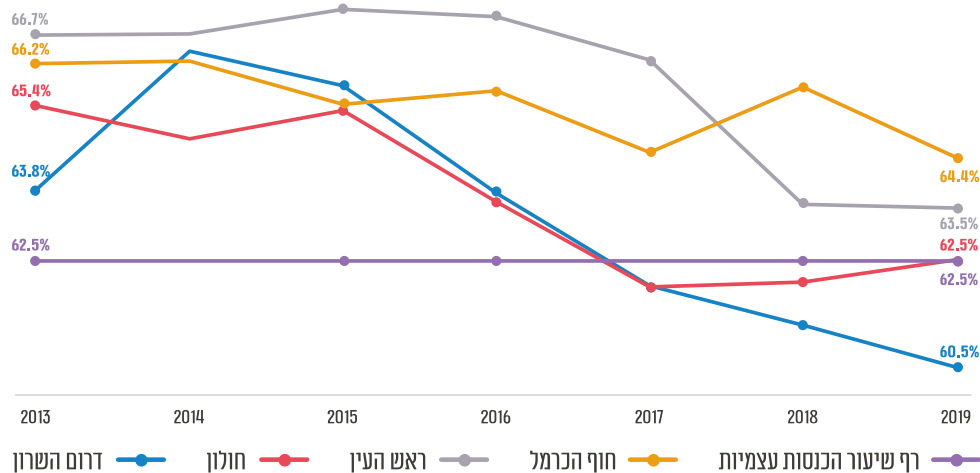
משרד מבקר המדינה בחן את נתוני שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות שהוכרו כאיתנות³⁷ משנת 2013 עד שנת 2019. בתרשים להלן מוצגות הרשויות שהוכרו כאיתנות ומצויות במגמה מתמשכת של ירידה בשיעור ההכנסות העצמיות:

36 ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021)**, "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 191 - 196.

37 למעט הרשויות אשדוד, אשקלון, באר שבע, נס ציונה ורמת הנגב, אשר נבחנו בגין חלף הכנסות ארנונה.



תרשים 13: שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות דרום השרון, חולון, חוף הכרמל וראש העין, 2013 - 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנים 2013 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא אפוא כי המועצות האזוריות **חוף הכרמל ודרום השרון** והעיריות **ראש העין וחולון** נתונות במגמה מתמשכת של ירידה בשיעור ההכנסות העצמיות, ממוצע 65.5% בשנת 2013 ברשויות אלו ל-62.7% בשנת 2019 (נקודות אחוז ירידה), ועלולות לאבד את מעמדן כרשויות איתנות בכפוף להחלטת שר הפנים ולפי חוק.

ככל שהמועצות האזוריות **חוף הכרמל ודרום השרון** והעיריות **ראש העין וחולון** מבקשות שלא לסכן את מעמדן כרשויות איתנות, משרד מבקר המדינה ממליץ להן לבחון את המגמות הצפויות בשיעור הכנסותיהן העצמיות ולהכין תוכנית להגדלתן כדי להבטיח שגם בשנות הכספים הבאות יעמדו ברף ההכנסות העצמיות הנדרש מרשות איתנה.

המועצה האזורית **דרום השרון** השיבה במרץ 2023 כי הירידה בשיעור ההכנסות העצמיות שלה היא חלק ממגמה המאפיינת את כלל הרשויות המקומיות והנובעת מגידול בהכנסות ממקורות ממשלתיים. המועצה הוסיפה כי גיבשה תוכנית להגדלת שיעור הכנסותיה העצמיות, בין היתר באמצעות הקמת אזורי תעסוקה.

המועצה האזורית **חוף הכרמל** השיבה במרץ 2023 כי היא ערה לנושא, וכי בתקציבה לשנים 2022 ו-2023 תוכנן כי שיעור ההכנסות העצמיות של המועצה יהיה 63%.

עיריית **חולון** השיבה כי שיעור ההכנסות העצמיות שלה בשנים 2021 ו-2022 היה מעל 62.5%. יש לציין כי במועד סיום הביקורת טרם פורסמו הדוחות הכספיים של עיריית חולון לשנת 2022.



ניתוח המגמות מנקודת מבט צופה פני עתיד מצביע על כך שרבע מהרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות (9 מ-36) עלולות לאבד את מעמדן בשל ירידה בשיעור ההכנסות העצמיות, וזאת בניגוד למגמת הצמיחה במספרן (מ-24 בשנת 2014 ל-36 בשנת 2021) מאז שחוקק התיקון לפקודת העיריות בשנת 2014. יש לציין כי הצוות לביזור סמכויות המליץ להוריד את שיעור ההכנסות העצמיות הנדרש מרשויות איתנות מ-62.5% ל-50%, המלצה שיש בכוחה להכניס בין גדרי האיתנות רשויות נוספות רבות.

כל עוד לא תוקן החוק והופחת שיעור ההכנסות העצמיות הנדרש, על משרד הפנים לבחון את השפעתו של מדד שיעור ההכנסות העצמיות על מספר הרשויות האיתנות בעתיד. בבחינה זו עליו להתכונן לאפשרות שיוחזרו אליו סמכויות מכמה מהרשויות שהוכרו כאיתנות.

משרד הפנים השיב כי הוא סבור שהירידה בשיעור ההכנסות העצמיות נובעת, בין היתר, מהגידול בהקצאת מענקי מדינה באפיקים השונים, ולכן הירידה בשיעור ההכנסות העצמיות אין משמעה בהכרח שהרשות המקומית "פחות" איתנה. מכל מקום ציין משרד הפנים כי הוא יבחן את השינויים הנדרשים במדד זה ואת השפעתם על הרשויות המקומיות.

המועצות האזוריות **דרום השרון ורמת הנגב** ציינו בתשובתן כי הן תומכות בהמלצת הצוות לביזור סמכויות להוריד את שיעור ההכנסות העצמיות הנדרש מרשויות איתנות מ-62.5% ל-50%.

עיריית **ראש העין** ציינה בתשובתה ממרץ 2023 כי היא ממליצה לכלול בחישוב שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות את ההכנסות העצמיות של התאגידים העירוניים שבבעלותן המספקים פעילויות של חוגים, מעונות יום ותרבות.

הליכי ההכרזה וביטול ההכרזה על רשויות איתנות

כדי לבחון אם הרשויות המקומיות עומדות בתנאים שנקבעו בדין לעניין קבלת מעמד של רשות איתנה או לביטול הכרזה, נדרש משרד הפנים לאסוף נתונים רבים לצורך ההליכים לגיבוש החלטות בעניין. נדרש שהליכים אלה יתנהלו באופן מקצועי, שוויוני וגלוי, על בסיס נהלים פנימיים מפורטים ובתהליכי עבודה סדורים.

נמצא כי במשרד הפנים אין נוהל סדור המפרט את שלבי התהליך להכרזה ולביטול הכרזה על רשויות איתנות, את לוחות הזמנים ואת תחומי האחריות.

בהתאם להוראות החוק, ההכרזה על רשות מקומית כעל איתנה נעשית במנגנון דו-שלבי - בשלב הראשון נבחנת העמידה של כלל הרשויות המקומיות בתנאים פיננסיים שונים, כמפורט להלן:



לוח 3: תנאי הסף הפיננסיים

המקור	הנושא	התבחין
סעיף 232א(ב)(1)-(2) לפקודת העיריות	גירעון מצטבר ויתרתי (עומס מלוות)	<p>לפחות אחד מהתנאים האלה:</p> <p>שיעור הגירעון המצטבר של הרשות המקומית כפי שהופיע בדוח המבוקר השנתי האחרון אינו עולה על 12.5% ויתרת האשראי שקיבלה הרשות המקומית על פי אותו דוח אינה עולה על 50% משיעור הכנסותיה בתקציב השוטף, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר של הרשות המקומית והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.</p> <p>שיעור הגירעון המצטבר של הרשות המקומית כפי שהופיע בדוח המבוקר השנתי האחרון אינו עולה על 16% ויתרת האשראי שקיבלה הרשות המקומית בצירוף הגירעון המצטבר על פי אותו דוח אינה עולה על 60% משיעור הכנסותיה בתקציב השוטף, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר של הרשות המקומית והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.</p>
סעיף 232א(ב)(3) לפקודת העיריות	הכנסות עצמיות	<p>היחס בין ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית לכלל הכנסותיה בתקציב השוטף, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה, עולה על 62.5%.</p>
סעיף 232א(ב)(4) לפקודת העיריות	פירעון מלוות	<p>יתרת האשראי שקיבלה הרשות המקומית, שמועד פירעונו חל בתקופה שאינה עולה על שנה, למעט הלוואת שעה, כפי שהופיעה בדוח השנתי המבוקר האחרון אינה עולה על 10% משיעור הכנסותיה בתקציב השוטף למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר המפורטות באותו דוח והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.</p>
סעיף 232א(ב)(5) לפקודת העיריות	גירעון שוטף	<p>בשלוש השנים שקדמו לשנת הכספים לא צברה הרשות המקומית גירעון שוטף בכל אחת משנות הכספים האמורות על פי הדוחות המבוקרים לאותן שנים.</p>
סעיף 232א(ב)(5) לפקודת העיריות	מענק איון	<p>הרשות המקומית אינה זכאית למענק כללי לאיון.</p>
סעיף 232א(ב)(6) לפקודת העיריות	גבייה	<p>הרשות המקומית גבתה לפחות 80% מחיוב הארנונה השוטף בכל אחת משלוש השנים הקודמות לשנת הכספים הנוכחית.</p>

בשלב השני בהליך נבדקת עמידתן של הרשויות המקומיות שנמצא כי עמדו בתנאי הסף הפיננסיים, גם בתבחינים מתחום המינהל התקין. בפקודת העיריות נקבעה הוראה כללית שלפיה יש לוודא שתקציבה של רשות או ענייניה אינם מנוהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין באופן שיש בו כדי למנוע את ההכרזה עליה כרשות איתנה. בחינה זו תיעשה בין היתר בשים לב גם לתקינות התנהלותם של התאגידיים העירוניים של הרשות, אם ישנם. כמו כן, נבחנת עמידתה של הרשות בתקן כוח האדם שנקבע בתקציבה. לשם בחינת השלב השני קבע משרד הפנים מתודולוגיה פנימית, ולפיה ארבעה אגפים מקצועיים במינהל השלטון המקומי במשרד בוחנים אם הרשויות המקומיות שעמדו בתנאי הסף הפיננסיים עומדות גם בתבחיני



מינהל תקין. כל אחד מאותם אגפים בוחן היבטים בפעולת הרשות בהתאם לתחום עיסוקו³⁸. יודגש כי על פי הוראות החוק, על מנכ"ל משרד הפנים או מי מטעמו להגיש לשר הפנים מדי שנה דוח על הרשויות שהוכרו איתנות, ובו תפורט לגביהן התקיימות כל התנאים שפורטו לעיל.

לאחר הבחינה האגפים מעבירים למנכ"ל משרד הפנים את הנתונים ואת המלצתם בנוגע לכל אחת מהרשויות שעברו את תנאי הסף הפיננסיים: בנוגע לרשות שלא הייתה במעמד איתן קודם לכן - אם להכריז עליה כרשות איתנה או להימנע מכך ובנוגע לרשות מקומית שנמצאת במעמד איתן במועד הבדיקה - אם להשאיר את מעמדה על כנו או לבטל את הכרזתה כרשות איתנה.

בהתאם לדין, שר הפנים מחויב לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, מדי שנה, על הרשויות שהוכרו איתנות ועל הרשויות שההכרה עליהן בוטלה, ומה הסיבות לכך.

מרבית תנאי הסף הפיננסיים שעל בסיסם אמור שר הפנים על פי הדין להכריז על רשות מקומית כרשות איתנה נשענים על הדוחות הכספיים השנתיים. כך שהדין מפנה לדוחות הכספיים השנתיים האחרונים ומאחר שעל פי חוק הדוחות מתפרסמים מדי שנה בשנה³⁹, נדרש שבחינת עמידת הרשויות בתנאים להכרה (או לביטולה) תתקיים מדי שנה בשנה.

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2008/2, "ביקורת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות", על הואי החשבון שמשרד הפנים ממנה להגיש לו את הדוחות הכספיים של שנת הדיווח עד סוף חודש יוני בשנה העוקבת. כלומר, בידי משרד הפנים אמורים להיות הנתונים הכספיים של הרשויות המקומיות ביולי של כל שנה קלנדרית העוקבת אחרי שנת הדוח הכספי.

במועד אישור תיקון החוק, בשנת 2014, הוכרו 24 רשויות מקומיות כרשויות איתנות על סמך הדוחות הכספיים שלהן לשנת 2012. מאז ועד סיום הביקורת בוצעו שלושה הליכי הכרה נוספים.

בתהליך ההכרה כמה שלבים אשר חלקם מעוגנים בחקיקה. הביקורת העלתה כי בשנים בהן בוצע התהליך, הוא התנהל בדרך כלל באופן הזה:

עם קבלת הדוחות הכספיים המבוקרים של כלל הרשויות באגף בקרה ותקצוב ברשויות המקומיות במשרד הפנים נבחנים הנתונים הפיננסיים של הרשויות כדי ליצור רשימה של הרשויות העומדות בתנאי הסף הפיננסיים. לאחר גיבוש הרשימה היא נשלחת לאגפים המקצועיים במשרד, והם בוחנים אם הרשויות שברשימה עומדות בתבחינים שנקבעו בתחומי המינהל התקין.

בהתאם למידע המועבר מהאגפים השונים, משרד הפנים שולח התראות לרשויות שהוכרו איתנות זה מכבר ונמצאו ליקויים בהתנהלותן לפי סעיף 232ב(א) לפקודה ולרשויות מקומיות המועמדות להכרה. לאחר מכן ניתנת לרשויות הזדמנות לתקן את הליקויים או להסדיר את ענייניהן והמשרד מבצע בדיקה חוזרת. בסיומה מגבשים גורמי המקצוע באגפים השונים מסמך

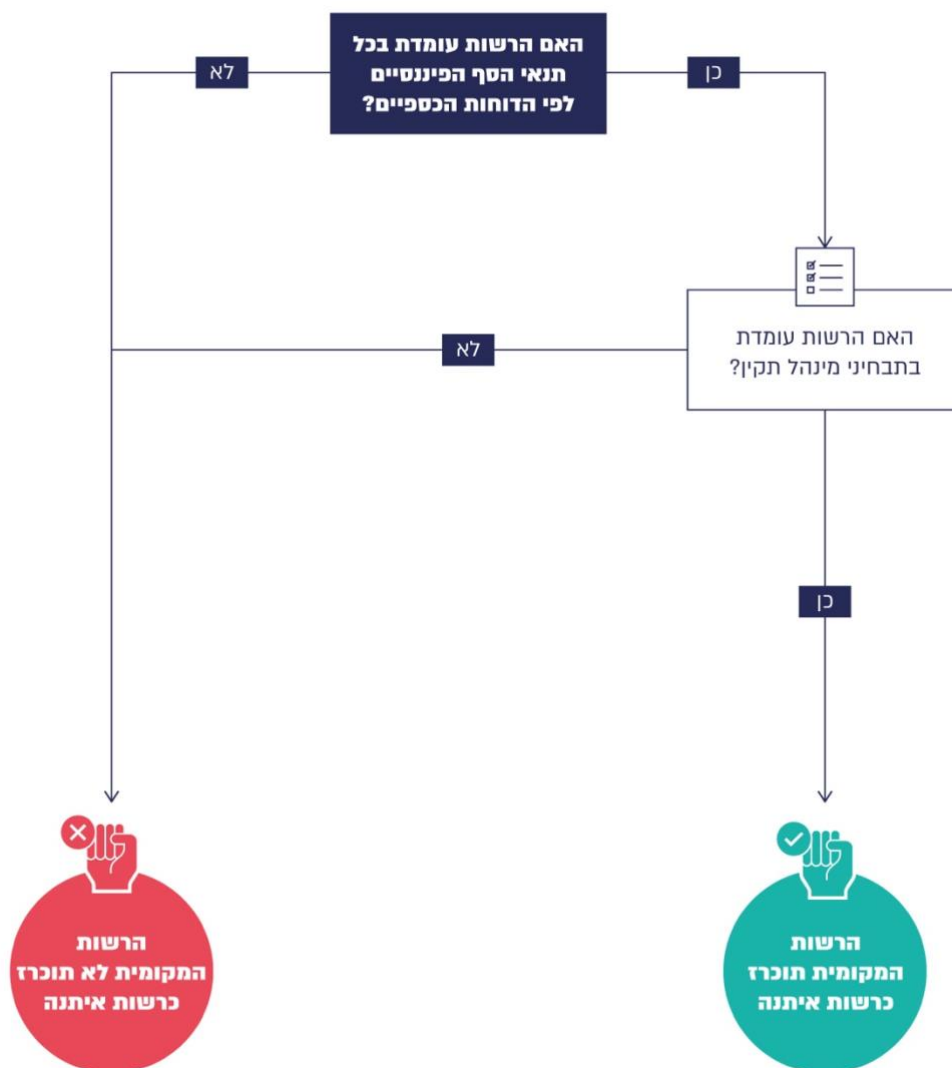
38 אגף בכיר בקרה ותקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות (להלן - אגף בקרה ותקצוב), אגף בכיר תאגידיים עירוניים (להלן - אגף תאגידיים עירוניים או אגף תאגידיים), אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות (להלן - אגף בקרת הון האנושי) ואגף בכיר ביקורת ברשויות המקומיות (להלן - אגף הביקורת). בעבר גם מחוזות משרד הפנים השתתפו בתהליך בחינת עמידתן של הרשויות המקומיות בתנאים להכרה כאיתנות.

39 תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.

מרכז למנכ"ל המשרד בנוגע לרשויות הראויות לדעת הגורמים המקצועיים לזכות במעמד האיתנות ואלו שלא עמדו בכלל התנאים והתבחינים ולכן אינן זכאיות.

שר הפנים אמור, לפי סעיף 232א לפקודה, להכריז על רשות מקומית שעמדה בתנאים הפיננסיים כרשות איתנה, אלא אם הונחה לפניו חוות דעת של מנכ"ל המשרד או מי מטעמו כי תקציבה או ענייניה מנוהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין באופן שיש בו כדי למנוע את ההכרזה עליה כרשות איתנה או שהרשות חרגה מתקן כוח האדם שאושר בתקציבה.

תרשים 14: הליך הכרזה על רשות מקומית כאיתנה



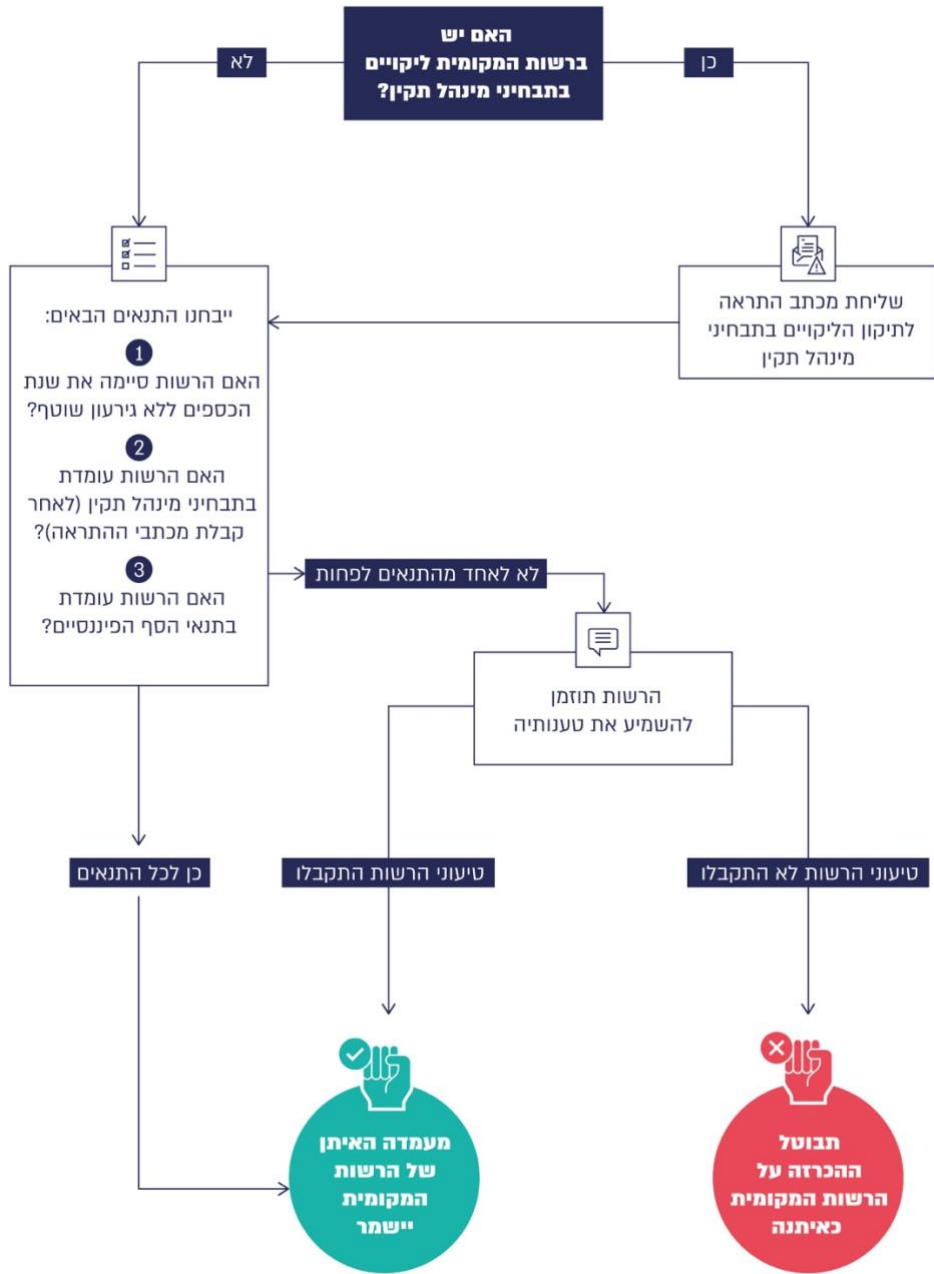


הליך ביטול ההכרזה על רשות מקומית כרשות איתנה מוסדר בסעיף 232ב לפקודה. לאורך השנים הוא מתקיים בפועל במקביל להליך ההכרזה. אם נוכח השר שניהול ענייניה הכספיים של רשות איתנה ואופן תפקודה עלולים להביא ליצירת גירעון שוטף בתקציבה או שהם מנהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין, עליו לשלוח לה התראה.

לפי החוק, השר יבטל הכרזה של רשות איתנה אם קיבל חוות דעת ממנכ"ל המשרד שלפיה מתקיים לפחות אחד מן התנאים האלה: הרשות סיימה את שנת הכספים בגירעון שוטף; הרשות ממשיכה לנהל את ענייניה הכספיים ולפעול באופן העלול להביא ליצירת גירעון שוטף בתקציבה או שהיא ממשיכה לנהל את ענייניה באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין למרות ההתראה ששלח אליה שר הפנים; אין מתקיים עוד ברשות תנאי מהתנאים הקבועים בסעיף 232א(ב) לפקודה (תנאי הסף הפיננסיים).

בהתאם לכללי המשפט המינהלי, לביטול מעמד האיתנות של רשות מקומית יוקדם הליך שימוע, ובו תוכל הרשות לשטוח את טענותיה בנוגע לליקויים שנמצאו.

תרשים 15: הליך ביטול הכרזה של רשות מקומית כאיתנה





הכרזה וביטולה לאורך השנים

על פי סעיף 232א(ב) לפקודה הבחינה בדבר עמידה בתנאי הסף הפיננסיים לשם הכרזה של שר הפנים על רשות מקומית כאיתנה תתבסס על נתוני הדוח המבוקר השנתי האחרון. על פי סיכום דיון בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ממאי 2016⁴⁰, החלטה בדבר הכרזה על רשות מקומית איתנה צריכה להתקבל בסמוך לקבלת הנתונים על מצבה, בין השאר, כדי להימנע ממצבים שבהם רשויות מקומיות שאינן עומדות בתנאים ימשיכו להתנהל כרשויות איתנות אף שאינן כאלה, וכך מצבן הפיננסי והתפקודי עלול דווקא להחמיר. מועדי ההכרזה על הרשויות האיתנות מופיעים בלוח שלהלן:

לוח 4: מועדי ההכרזה על הרשויות האיתנות, 2012 - 2020

שנת הדוח הכספי	מועד ההכרזה על הרשויות האיתנות	התקופה שחלפה בין המועד שמושרד הפנים אמור היה לקבל את הנתונים הכספיים ובין מועד ההכרזה	מספר הרשויות שמושרד הפנים מצא שהן איתנות
2012	מרץ 2014	8 חודשים	24
2013	-	-	-
2014	-	-	-
2015	יולי 2017	12 חודשים	25
2016	יולי 2018	12 חודשים	29
2017	-	-	-
2018	-	-	-
2019	דצמבר 2021	17 חודשים	36

נמצא כי שלא בהתאם להוראות 232א ו-232ב לפקודת העיריות, משרד הפנים לא ביצע הליכים להכרזה ולביטול הכרזה כנדרש בגין הדוחות הכספיים של השנים 2013, 2014, 2017 ו-2018. עוד נמצא כי משכי הזמן בין המועדים שהיו אמורים להתקבל במשרד הפנים הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנים 2012, 2015, 2016 ו-2019 ובין מועד ביצוע ההכרזה וביטולי ההכרזה היו ארוכים - 8 חודשים, 12 חודשים, 12 חודשים ו-17 חודשים, בהתאמה.

40 סיכום ישיבה מיום 9.5.16 בנושא "ביטול והכרזה של רשות איתנה" בחתימת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשיבה שהתקיימה עימו ועם נציגי משרד הפנים ומשרד האוצר.

מומלץ כי משרד הפנים יגבש נוהל סדור ובו פירוט שלבי התהליך להכרזה ולביטול הכרזה על רשויות איתנות, לוחות הזמנים ותחומי האחריות, ויקיים מדי שנה הליכי הכרזה וביטול הכרזה בסמוך לקבלת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי ההכרזה והביטול בנוגע לשנות הכספים 2013 עד 2019, כמפורט להלן:

הליכי ההכרזה וביטול ההכרזה בנוגע לשנות הכספים 2013 ו-2014

לאחר ההכרזות הראשונות שנעשו במרץ 2014 על בסיס הדוחות הכספיים לשנת 2012, אמורים היו הליכי ההכרזה הבאים להתקיים על בסיס נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2013 שהתקבלו במשרד הפנים ביולי 2014 ועל בסיס נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2014 שהתקבלו במשרד הפנים ביולי 2015.

עם זאת, הכרזות על בסיס נתונים אלה לא בוצעו ולא נמצא כי התקיים הליך פנימי שמטרתו לבחון אם הרשויות המקומיות עמדו בתנאים הנדרשים, הן בנוגע לאלה שהוכרזו כבר בשנת 2014 הן בנוגע לשאר הרשויות המקומיות.

מהנתונים הכספיים לשנת 2013 עלה כי נוסף על הרשויות המקומיות שהוכרזו כאיתנות על פי נתוני שנת 2012, גם עיריית **הוד השרון**, המועצה המקומית **אזור** והמועצות האזוריות **בני שמעון** ו**חוף השרון** עמדו בתנאי הסף הפיננסיים. מהנתונים הכספיים לשנת 2014 עלה כי נוסף על הרשויות המקומיות שהוכרזו כאיתנות על פי נתוני שנת 2013, גם העיריית הוד השרון ו**יהוד-מונסון**, המועצה המקומית **קריית טבעון** והמועצות האזוריות בני שמעון, **חבל מודיעין**, **חוף הכרמל** ו**חוף השרון** עמדו בתנאי הסף הפיננסיים.

נמצא אפוא כי כיוון שלא בוצעה במשרד הפנים בדיקה פרטנית כדי לקבוע אם אותן רשויות מקומיות עומדות בתבחיני המינהל התקין נמנעה מאותן רשויות האפשרות להיות מוכרזות כאיתנות.

בצד זאת עלה כי עיריית **רעננה** והמועצה המקומית **ראש פינה**, שהוכרזו כאיתנות בשנת 2014 על סמך נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2012, סיימו את שנת הכספים 2013 בגירעון שוטף, ולכן לכאורה על שר הפנים היה לבטל את הכרזתן כאיתנות (בכפוף לשימוע) לפי סעיף 232ב(1). כמו כן עלה כי העיריית **אשקלון וחיפה**, שהוכרזו אף הן איתנות על פי הנתונים הכספיים לשנת 2012, לא עמדו בשנת הכספים 2014 בתנאי הסף שלפיו היחס בין ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית לכלל הכנסותיה לא יפחת מ-62.5%. שיעור ההכנסות העצמיות בעיריית חיפה היה 61.2%, ובעיריית אשקלון - 61.9%.

עניין ביטול הכרזתן של העיריות **אשקלון**, **חיפה** ו**רעננה** והמועצה המקומית **ראש פינה** כאיתנות עלה לדיון במשרדי הפנים, האוצר והמשפטים בשנת 2016 (להלן - סיכום הדיון בין משרדי הפנים, האוצר והמשפטים). בדיון נקבעה עמדה עקרונית שלפיה יש לפרש באופן דווקני את ההוראות הנוגעות לבחינה העיתית והאובייקטיבית הנוגעת לאיתנותה של הרשות, וכי יהיה אפשר לסטות מהתנאים שנקבעו בחוק לביטול הכרזה רק במקרים חריגים וקיצוניים ביותר.



בנוגע לעיריות **אשקלון וחיפה** נקבע בדיון כי כיוון שבמועד קבלת ההחלטה (2014), הן לא עמדו בתנאים בשנת הכספים האחרונה, הכרזתן כרשויות איתנות תבוטל בכפוף לשימוע. בנוגע לעיריית **רעננה** נקבע כי אומנם שורת הדין מחייבת לבטל את ההכרזה לנוכח הגירעון השוטף לשנת 2013, אך לנוכח הזמן הרב שחלף מאז שקיבל משרד הפנים את הנתונים וההשתתחות הרבה בהפעלת הסמכות בידי השר, לא נמצא טעם בביטול ההכרזה בשלב ההוא, ובייחוד לאור העובדה שאת שנת הכספים 2014 סיימה עיריית רעננה באיזון תקציבי. לעניין **ראש פינה** נקבע כי יש לבטל את הכרזתה כאיתנה בכפוף לשימוע משום שסיימה גם את שנת 2014 בגירעון שוטף.

נמצא כי למרות סיכום הדיון בין נציגי משרדי הפנים, האוצר והמשפטים, לא התקיימו שימועים לעיריות **אשקלון וחיפה** בגין אי-עמידתן בתנאי האמור. גם מעמדה של המועצה המקומית **ראש פינה** לא בוטל כפי שהוחלט בדיון האמור אלא רק ביולי 2017, במסגרת הליכי ההכרזה וביטולי ההכרזה בנוגע לשנת הכספים 2015, כמפורט להלן.

הליכי ההכרזה וביטולי ההכרזה בנוגע לשנת הכספים 2015

בשנת 2017, כשלוש שנים לאחר מועד ההכרזות הראשונות ועם קבלת הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות לשנת 2015 במשרד הפנים, בוצע הליך בדיקה בעניין עמידת הרשויות המקומיות בתנאים להכרזה כאיתנות. נמצא כי תשע רשויות עמדו בתנאי הסף הפיננסיים, שלוש מהן - העיריות **הוד השרון ויהוד-מונסון** והמועצה המקומית **להבים** - עמדו גם בתבחיני המינהל התקין. ביולי 2017 הן הוכרזו כרשויות מקומיות איתנות.

בד בבד עם הליך ההכרזה האמור בוטלו הכרזותיהן כרשויות איתנות של המועצה המקומית **כפר שמריהו** בגין גירעון שוטף בשנת 2015⁴¹ ושל המועצה המקומית **ראש פינה** בגין גירעון שוטף בשנת 2014⁴², וזאת לאחר שנערך להן שימוע.

העיריות **אשקלון וחיפה** זומנו לשימוע ביוני 2017. הדרג המקצועי במשרד הפנים קיבל את טענותיה של עיריית אשקלון ודחה את טענותיה של עיריית חיפה והמליץ לבטל את הכרזתה כאיתנה.

שר הפנים לא ביטל את מעמדן של העיריות **אשקלון וחיפה** כרשויות איתנות בעקבות השימוע שערך הדרג המקצועי בנושא. יצוין כי מעמדן של המועצות המקומיות **כפר שמריהו וראש פינה** בוטל.

41 שיעור הגירעון היה 1.4% מהכנסותיה של המועצה המקומית כפר שמריהו.

42 שיעור הגירעון היה 0.7% מהכנסותיה של המועצה המקומית ראש פינה. כפי שצוין לעיל, בסיכום הדיון במשרד המשפטים הוחלט כי הגירעון השוטף לשנת 2013 לא יוביל כשלעצמו לביטול ההכרזה על ראש פינה כרשות איתנה.

שינוי סיווג ההכנסות בעיריית חיפה

בשימוע שנערך לעיריית חיפה ועסק בשיעור הכנסותיה העצמיות, שהיה נמוך מהנדרש מרשות איתנה - 61%, טענה העירייה כי יש להפחית מספריה את פעילות המרכז הרפואי בני ציון משום שפעילות המרכז הרפואי חריגה ביחס לפעילות הנהוגה ברשות מקומית. במשרד הפנים נקבע כי אין בסיס מקצועי לטענת העירייה, אך שר הפנים החליט שלא לבטל את הכרזתה של עיריית חיפה כרשות איתנה.

נמצא כי בדוח הכספי⁴³ של עיריית חיפה לשנת 2016 בוצע שינוי בסיווג הכנסות העירייה ממשרד הבריאות בגין המרכז הרפואי בני ציון מהכנסות ממשלה להכנסות עצמיות. שינוי הסיווג הגדיל באופן משמעותי את שיעור הכנסותיה העצמיות מ-61% בשנת 2015 ל-79% בשנת 2016.

בהסבר לשינוי הסיווג בדוח הכספי של עיריית חיפה נכתב כי "הכנסות שהתקבלו ממשרד הבריאות בסך 442,918 אלפי ש"ח בגין שכר ותקורות שכר של בית החולים הממשלתי בני ציון המשולם על ידי העירייה הוצגו בקבוצת הכנסות עצמיות במקום בקבוצת הכנסות ממשרד ממשלה, כפי שהוצג עד שנת 2015".

גם בדוחות הכספיים הבאים של עיריית חיפה - משנת 2017 ועד שנת 2020, שהאחרון שבהם פורסם בזמן הביקורת - נשמר סיווגן של ההכנסות ממשרד הבריאות בגין המרכז הרפואי בני ציון כהכנסות עצמיות.

עלה כי עיריית חיפה ביצעה שינוי סיווג של הרישום בדוחותיה הכספיים של ההכנסות ממשרד הבריאות בגין המרכז הרפואי בני ציון, החל משנת 2016. על פי הסיווג הכנסות אלו, אשר הסתכמו באותה שנה ב-443 מיליוני ש"ח, סווגו כהכנסות עצמיות במקום הכנסות ממשרד ממשלה והדבר העלה את שיעור הכנסותיה העצמיות של העירייה.

מומלץ כי אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים יבחן אם שינוי הסיווג שעיריית חיפה ביצעה מוצדק מהבחינה המקצועית. כן מומלץ לבחון הצורך במתן הנחיות ייעודיות לרישום חשבונאי בדוחות הכספיים של רשויות מקומיות המפעילות בתי חולים או נוקטות פעילות אחרת שאינה מוניציפאלית מטבעה ומבוצעת על ידן כמשק כספי סגור בהיקף ניכר. מומלץ כי במסגרת הבחינה האמורה תבחן חלופה של הצגת פעילות זו במסגרת דיווח מגזרי כמשק כספי אשר לא תשמש לטובת הכרה ברשות איתנה.

עיריית חיפה מסרה כי אינה רואה צורך להגיב בנושא זה. משרד הפנים השיב כי הוא עודכן בשינוי סיווג שבוצע בדוחות הכספיים של עיריית חיפה בזמן אמת בהיוועצות עם ראוי החשבון המבקרים וצוות המעיינים, וכי מקרים פרטניים הנוגעים לרשויות בודדות, כדוגמת מקרה זה, נבחנים פרטנית על ידי ראוי החשבון המבקרים בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, המסגרת המושגית לדיווח כספי והנחיות הממונה על החשבונות, ובהיוועצות עם ראוי החשבון המעיינים ועובדי האגף. משרד הפנים הוסיף כי הוא יבחן משפטית את המשמעויות של ניהול פעילות של בתי חולים בדרך זו או אחרת בידי רשויות מקומיות ובהתאם לכך יבחן חלופות להצגה בדוח הכספי.

43 דוח כספי חיפה, 2016, ביאור 18 עמ' 26 ו-38.



הליכי ההכרזה וביטולי ההכרזה בנוגע לשנת הכספים 2016

בפברואר 2018 גובשה חוות דעת מטעמו של מנכ"ל משרד הפנים עבור שר הפנים, ובה הוצגו תשע רשויות מקומיות שעמדו בתנאי הסף הפיננסיים בדוחות הכספיים לשנת 2016 נוסף על אלו שהוכרו זה מכבר כאיתנות.

ביולי 2018, לאחר בחינה אם הרשויות האמורות עומדות בתבחיני המינהל התקין, הוכרו המועצות האזוריות **בני שמעון**, **גזר וחוף השרון** והמועצה המקומית **קריית טבעון** כרשויות איתנות. הכרזה זו בוצעה בגין הדוחות הכספיים של שנת 2016, כשנה לאחר שהוגשו דוחות אלו למשרד הפנים.

הנתונים הכספיים לשנה זו מצביעים על כך שכלל הרשויות האיתנות עמדו בתנאי הסף הפיננסיים ולא בוטל מעמדה של אף אחת מהן.

הליכי ההכרזה וביטולי ההכרזה בנוגע לשנת הכספים 2017

הליך הכרזה: באפריל 2019 גובשה חוות דעת מטעמו של מנכ"ל משרד הפנים עבור שר הפנים, ובה הוצגו תשע רשויות שעמדו בכל תנאי הסף הפיננסיים לפי הדוחות הכספיים לשנת 2017, ועל כן הן היו מועמדות להכרזה. מהמסמך עלה כי בשבע מתוך תשע רשויות נמצאו ליקויים בהיבטי הניהול התקין. בשתיים מהרשויות המקומיות, עיריית **גבעת שמואל** והמועצה המקומית **רמת ישי**, לא נמצאו ליקויים בתבחיני המינהל התקין, ולכן לא הייתה מניעה להכריז עליהן כרשויות איתנות.

נמצא כי אף שמחוות דעת מטעמו של מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2019 עלה כי עיריית **גבעת שמואל** והמועצה המקומית **רמת ישי** עמדו בתנאים ובתבחינים להכרזה עליהן כעל רשויות איתנות, שר הפנים לא הכריז עליהן ככאלה.

הליך ביטול הכרזה: בחוות דעת מטעמו של מנכ"ל משרד הפנים לעניין ביטול ההכרזה על רשויות איתנות בגין הנתונים הכספיים לשנת 2017 הוצגו ארבע רשויות שלא עמדו בתנאי הסף הפיננסיים, כמפורט להלן:

לוח 5: הרשויות המקומיות המועמדות לביטול ההכרזה כאיתנות, על פי הדוחות הכספיים, 2017

שם הרשות	אופי הליקוי הפיננסי
דרום השרון	המועצה האזורית לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(3) לפקודה - שיעור הכנסותיה העצמיות היה 62% - נמוך מ-62.5%, כנדרש.
חולון	העירייה לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(3) לפקודה - שיעור הכנסותיה העצמיות היה 62% - נמוך מ-62.5%, כנדרש.
רמת הנגב	המועצה האזורית לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(3) לפקודה - שיעור הכנסותיה העצמיות היה 57% - נמוך מ-62.5%, כנדרש.
רעננה	העירייה לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(5) לפקודה כיוון שסיימה את שנת הכספים בגירעון שוטף בסך 4.9 מיליוני ש"ח.

בביקורת עלה כי משרד הפנים הזמין לשימוע את הרשויות **דרום השרון, חולון, רמת הנגב ורעננה** בשל אי עמידתן בתנאי הסף הפיננסיים כפי שעלה מחוות דעת מטעמו של מנכ"ל משרד הפנים, אך בסופו של דבר השימוע בוטל ומעמדן האיתן של רשויות אלו לא נדון ולא בוטל. יצוין כי נוכח קבלת החוק להתפזרות הכנסת ה-20, במהלך שנת 2019 כיהנה הממשלה כ"ממשלת מעבר" תוך שנשמרו סמכויותיה לפעול ולקבל החלטות, בהתאם להוראת סעיף 30 לחוק יסוד הממשלה.

הליכי ההכרזה וביטולי ההכרזה בנוגע לשנת הכספים 2018

הליך הכרזה: באוגוסט 2020 הוכנה חוות דעת מטעמו של מנכ"ל משרד הפנים, ובה הוצגו עשר רשויות חדשות שעמדו בכל תנאי הסף הפיננסיים לשנת הכספים 2018, ועל כן היו מועמדות להכרזה. מהמסמך עלה כי לשמונה מהן נמצאו ליקויים בתבחיני המינהל התקין, ואילו השתיים הנותרות - עיריית **גבעת שמואל** והמועצה המקומית **רמת ישי** - עמדו במלוא התנאים להכרזה עליהן כעל רשויות איתנות, הן בתנאי הסף הפיננסיים הן בתבחיני מינהל תקין, ועל כן היו יכולות להיות מוכרזות כאיתנות.

בביקורת עלה כי אף על פי כן, שר הפנים לא הכריז באוגוסט 2020 על **גבעת שמואל** ועל **רמת ישי** כרשויות איתנות אף שבחוות דעת מטעמו של מנכ"ל משרד הפנים רשויות אלו עמדו בקריטריונים של רשות איתנה.

המועצה המקומית **רמת ישי** ציינה בתגובתה ממרץ 2023 כי פנתה למשרד הפנים כמה פעמים לקידום ההכרזה עליה כרשות איתנה אך משרד הפנים נמנע מלעשות כן בשנים 2017 - 2019.



הליך ביטול הכרזה: בחוות דעת מטעמו של מנכ"ל משרד הפנים לעניין ביטול ההכרזה על רשויות איתנות בגין הנתונים הכספיים לשנת 2018 הוצגו שלוש רשויות שלא עמדו בתנאי הסף הפיננסיים, כמפורט להלן:

לוח 6: הרשויות המקומיות המועמדות לביטול הכרזה כאיתנות על פי הדוחות הכספיים, 2018

שם הרשות	הליקוי
דרום השרון	המועצה האזורית לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(3) לפקודה - שיעור הכנסותיה העצמיות היה 60.9% - נמוך מ-62.5%, כנדרש.
חולון	העירייה לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(3) לפקודה - שיעור הכנסותיה העצמיות היה 62.1% - נמוך מ-62.5%, כנדרש.
רעננה	העירייה לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(5) לפקודה כיוון שסיימה את שנות הכספים 2017 ו-2018 בגירעון שוטף בסך 4.9 ו-38.6 מיליוני ש"ח, בהתאמה.

עוד עלה מחוות הדעת מטעמו של המנכ"ל כי אותן רשויות מקומיות הוזמנו לשימוע טרם קבלת ההחלטה בעניין ביטול הכרזתן, עם זאת טענות הרשויות בשימועים לא הובילו לשינוי בהמלצה לבטל את הכרזתן כרשויות איתנות.

נמצא כי על אף שנאסף מידע מאגפי המשרד השונים, התקיימו שימועים, והנתונים הוכזו בחוות דעת מטעמו של המנכ"ל, שר הפנים לא פעל לביטול ההכרזה של אף אחת משלוש הרשויות המקומיות שלא עמדו בתנאי הסף הפיננסיים הנדרשים מרשות איתנה.

הליכי ההכרזה וביטולי ההכרזה בנוגע לשנת הכספים 2019

הליך הכרזה: בדצמבר 2021 בוצעה הכרזה על שמונה רשויות מקומיות כאיתנות - **גבעת שמואל, חבל מודיעין, חדרה, חוף הכרמל, כפר שמריהו, סביון, רמת השרון ורמת ישי** - מתוך עשר רשויות מקומיות שהיו מועמדות להכרזה. הכרזה זו בוצעה בגין הדוחות הכספיים של שנת 2019, כ-17 חודשים לאחר שהוגשו למשרד הפנים דוחות אלו.

הליך ביטול הכרזה: בחוות דעתו של מנכ"ל משרד הפנים לשרת הפנים בדבר הרשויות המועמדות לביטול הכרזה עלה כי לצד המועצה האזורית **חוף השרון**, גם המועצות האזוריות **דרום השרון ורמת הנגב ועיריית רעננה** לא עמדו בכלל התנאים הפיננסיים הנדרשים מרשות שהוכרזה כאיתנה, כמפורט להלן:

לוח 7: רשויות המועמדות לביטול הכרזה על פי הדוחות הכספיים לשנת 2019

שם הרשות	הליקוי
דרום השרון	המועצה האזורית לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(3) לפקודה - שיעור הכנסותיה העצמיות היה 60.5% - נמוך מ-62.5%, כנדרש.
חוף השרון	המועצה האזורית לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(5) לפקודה וסיימה את שנת הכספים 2019 בגירעון שוטף בסך 0.63 מיליוני ש"ח.
רמת הנגב	המועצה האזורית לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(6) לפקודה כיוון ששיעור גביית הארנונה שלה היה 68% - נמוך מ-80%, כנדרש.
רעננה	העירייה לא עמדה בתנאי הסף שנקבע בסעיף 232א(ב)(5) לפקודה כיוון שסיימה את שנות הכספים 2017 ו-2018 בגירעון שוטף בסך 4.9 ו-38.6 מיליוני ש"ח, בהתאמה.

ארבע הרשויות הוזמנו לשימוע במשרד הפנים, אך בסופו של דבר החליטה שרת הפנים לבטל את ההכרזה למועצה האזורית **חוף השרון** בלבד, זאת בגין גירעון שוטף בשיעור של 0.5% מהכנסותיה.

ניתוח הליכי ההכרזה וביטולי ההכרזות העלה את הממצאים האלה:

ביטול הכרזה בשל גירעון שוטף

עיריית **רעננה**, שפעילותה בשנות הכספים 2017 ו-2018 הסתכמה בגירעון שוטף (נוסף על הגירעון בשנת 2013 שנדון לעיל), ושעל פי סעיף 232א(ב)(5) לא הייתה יכולה להיחשב איתנה לפי שנת הכספים 2019, שמרה על מעמדה כעירייה איתנה. כלומר, עיריית רעננה לא איבדה את מעמד האיתנות בשנים 2017 ו-2018 אף שהיה לה גירעון שוטף (בשנת 2018 שיעורו היה גבוה במיוחד - 4.9% מהכנסותיה), זאת כיוון ששר הפנים נמנע מלקבל החלטה בעניין. אף בשנת 2019 הוחלט לאפשר לה לשמור על מעמדה אף שלא עמדה בתנאי האמור. יצוין כי לצד עיריית רעננה נמצאו בשנים 2013 עד 2019 עוד רשויות איתנות שפעילותן הסתכמה בגירעון שוטף, כמוצג בלוח שלהלן:



לוח 8: רשויות מקומיות שהוכרזו כאיתנות על אף גירעון שוטף בדוחות הכספיים לשנים 2013 - 2019 והכרעת משרד הפנים לעניין ביטול הכרזות כאיתנות

האם בוטלה ההכרזה בגין הגירעון	שיעור הגירעון השוטף	סכום הגירעון השוטף (במיליוני ש"ח)	הדוח הכספי	הרשות המקומית
כן	0.5%	0.63	2019	חוף השרון
כן	1.4%	0.5	2015	כפר שמריהו
לא	0.6%	0.18	2013	ראש פינה
כן	0.7%	0.31	2014	ראש פינה
לא	6.1%	36.8	2013	רעננה
לא	0.7%	4.9	2017	רעננה
לא	4.9%	38.6	2018	רעננה

שיעור גירעון שוטף - היחס שבין הגירעון השוטף לבין הכנסות הרשות המקומית המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון השוטף (לפי סעיף 140 לפקודת העיריות וסעיף 35 לפקודת המועצות המקומיות) [נוסח חדש].

בביקורת נמצא כי שרי הפנים לא ביטלו את מעמדה של עיריית **רעננה** כאיתנה אף שבשנים 2013, 2017 ו-2018 הסתכמה פעילותה בגירעון שוטף בסך 36.8, 4.9 ו-38.6 מיליוני ש"ח, בהתאמה. להבדיל, למועצות המקומיות **ראש פינה** ו**כפר שמריהו**⁴⁴ ולמועצה האזורית **חוף השרון** ביטלו שרי הפנים את המעמד כאיתנות בגין גירעונות שוטפים בשנים 2014, 2015 ו-2019.

עיריית **רעננה** השיבה במרץ 2023 כי בשנים 2020 ו-2021 זומנה לשימועים במשרד הפנים בגין גירעונות שוטפים מפעילותה בשנים 2017 ו-2018, אשר לאחריהם לא בוטלה ההכרזה עליה כרשות איתנה. העירייה סבורה שמעמדה כרשות איתנה לא בוטל בצדק, שכן השימועים התקיימו כמה שנים לאחר היווצרות הגירעונות, ואילו את השנים 2019, 2020 ו-2021 היא סיימה באיזון תקציבי. החלטה תואמת, על פי התשובה, את עמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ממאי 2016, ולפיה החלטה בדבר ביטול הכרזה צריכה להתקבל בסמוך לקבלת הנתונים על מצבה של הרשות המקומית.

המועצה האזורית **חוף השרון** השיבה במרץ 2023 כי הגירעון השוטף לשנת 2019 נוצר כיוון שהמועצה תקצבה את ההכנסות ממשרד החינוך בגין הסעות תלמידים על בסיס השנה הקודמת

44 יצוין כי המועצה המקומית **כפר שמריהו** הוכרזה בשנית, בדצמבר 2021, כרשות איתנה, וזאת כי מאז שנת 2016 לא דיווחה על גירעון שוטף.

אך בפועל העביר משרד החינוך 1.3 מיליוני ש"ח פחות מהמתוכנן. המועצה, על פי התשובה, הצליחה לממן בעצמה כמחצית מהפער והציגה את הדברים לפני משרד הפנים, אך למרות זאת הוא החליט לבטל את הכרזתה של המועצה כרשות מקומית איתנה.

נדרש כי שר הפנים יגבש את החלטתו בנוגע להכרזה על רשויות כאיתנות או לביטול הכרזות כאמור סמוך ככל הניתן למועד קבלת הנתונים על מצבן הפיננסי של הרשויות המקומיות בהתאם לסיכום הדיון בין משרדי הפנים, האוצר והמשפטים וינמק החלטות בדבר אי-ביטול הכרזה על רשויות איתנות כשאינן עומדות בתנאים הנדרשים לכך.

שקיפות בהליכי ההכרזה והביטול

בסעיף 232ג(ב) לפקודת העיריות נקבע כי "השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, מדי שנה, על העיריות שהוכרו כעיריות איתנות, ועל עיריות שההכרזה עליהן בוטלה, והסיבות לכך". מכאן שהחוק מחייב את שר הפנים לשקף לציבור את הסיבות להחלטות שקיבל.

שקיפות בהליכי שימוע בגין הכרזה על רשויות איתנות או ביטולה חשובה לכלל הרשויות המקומיות משום שהסכמה של משרד הפנים לקבל טענות העולות בשימוע יכולה להשפיע על כלל הרשויות המקומיות הן בהקשר של ההליכים הרלוונטיים לרשויות איתנות הן בהקשר של הליכים אחרים.

משרד מבקר המדינה בחן את השימועים שערך משרד הפנים בשנת 2021 לרשויות מקומיות ואת ההשלכות של הטענות שהתקבלו בהם על כלל הרשויות.

1. המועצה האזורית **דרום השרון** סיימה את שנת 2019 בשיעור הכנסות עצמיות של 60.5%, שיעור נמוך מ-62.5% - השיעור הנדרש מרשות איתנה לפי סעיף 232א(ב)(6) לפקודה. בשימוע טענה המועצה כי שיעור הכנסות העצמיות הנמוך נבע בעיקרו מתעריפי ארנונה נמוכים יחסית ומשיעור גבוה של הכנסות ממשרד החינוך המוביל להקטנת שיעור ההכנסות העצמיות של המועצה.

נמצא כי משרד הפנים החליט שלא לפעול לביטול הכרזתה של **דרום השרון** בשנת 2019 כרשות איתנה. עם זאת, לא נמצאו מסמכים המתעדים את הנימוקים להחלטה.

המועצה האזורית **דרום השרון** פירטה בתשובתה את שלושת הנימוקים שהציגה לפני משרד הפנים לכך שחשוב שיעור הכנסות העצמיות שלה יוצר עיוות ואינו מציג תמונה מהימנה של היקף הכנסותיה העצמיות: האחד, כיוון ששטחה המוניציפלי נרחב בדומה למועצות אזוריות אחרות, היא זוכה להכנסות מהמדינה בגין הסעות תלמידים למוסדות חינוך, והכנסות אלה מקטנות את שיעור הכנסותיה העצמיות. בהקשר זה ציינה המועצה כי הוועדה הגיאוגרפית שמונתה על ידי משרד הפנים לדון בשינויי גבולות ובחלוקת הכנסות בנוגע למועצה הכירה בצורך להפחית את ההכנסות בגין הסעות למוסדות חינוך מחישוב שיעור הכנסות העצמיות; השני, 27% מתלמידי בתי הספר התיכון במועצה הם תלמידי חוץ, וההכנסות מהמדינה בגינם מקטנות אף הן את שיעור הכנסות העצמיות של המועצה; והשלישי, בעוד שבעיריות ובמועצות מקומיות מלוא החיוב בארנונה למגורים מיוחס לרשות המקומית, במועצה אזורית חיוב הארנונה כולל את הארנונה של הרשות המקומית ואת מיסי



הוועד המקומי של כל יישוב בתחומי המועצה. משרד הפנים, על פי תשובת המועצה, מסרב להכיר במיסי הוועד המקומי כהכנסות המועצה, אף שהיה בידי הכנסות אלה כדי להוסיף בשנת 2019 2.5% לשיעור ההכנסות העצמיות של המועצה.

יצוין כי נוסף על הליכי ההכרזה והביטול של רשות איתנה, שיעור ההכנסות העצמיות משפיע על רשויות מקומיות בהליכי קבלת אשראי משום שעל פי סעיף 45ב(ג) לחוק יסודות התקציב, שיעור הכנסות עצמיות הגבוה מ-65% הוא אחד התנאים לרשות מקומית להיות פטורה מקבלת היתר משר האוצר ומשר הפנים ליטול אשראי. לכן, אם יש הצדקה להכיר בטענותיה של המועצה האזורית **דרום השרון**, ייתכן כי הן יהיו רלוונטיות לה ולרשויות אחרות בנסיבות דומות גם לעניין הליכי נטילת אשראי.

2. המועצה האזורית **רמת הנגב** סיימה את שנת 2019 בשיעור גביית ארנונה נמוך מ-80% - השיעור הנדרש מרשות איתנה לפי סעיף 232א(ב)(6) לפקודה. בשימוע טענה המועצה כי הירידה בשיעור גביית הארנונה נבעה מעצירת תשלומי ארנונה של חברות אנרגיה סולרית בעקבות הליך משפטי בעניין התעריפים שהן נדרשות לשלם.

נמצא כי משרד הפנים החליט שלא לפעול לביטול הכרזתה של **רמת הנגב** בשנת 2019 כרשות איתנה. עם זאת, לא נמצאו מסמכים המתעדים את נימוקי ההחלטה.

המועצה האזורית **רמת הנגב** אישרה בתשובתה כי לא קיבלה ממשרד הפנים את נימוקי החלטתו.

יצוין כי נוסף על הליכי הכרזה וביטול של רשות איתנה, שיעור גביית הארנונה משפיע על רשויות מקומיות המקבלות מענק איזון, זאת משום שעל פי נוסחת המענק, רשויות ששיעור גביית הארנונה שלהן יותר זכאיות לסכומים גבוהים יותר במענק האיזון לכן, אם יש הצדקה להכיר בטענותיה של המועצה האזורית **רמת הנגב**, ייתכן כי הן רלוונטיות גם לחישוב גובה מענק האיזון של רשויות אחרות בנסיבות דומות.

3. המועצה המקומית **קריית טבעון** סיימה את 2019 בשיעור הכנסות עצמיות של 61.6%, שיעור נמוך מ-62.5%, שהוא השיעור הנדרש מרשות איתנה לפי סעיף 232א(3) לפקודה, אך היא לא נכללה בין הרשויות המועמדות לביטול ההכרזה בשל אי-עמידה בתנאי הסף כאמור.

המועצה המקומית **קריית טבעון** השיבה במרץ 2023 כי שיעור ההכנסות העצמיות שלה היה נמוך מ-62.5% בשל פעולת מיחזור הלואה בסכום של 19 מיליוני ש"ח שביצעה בשנת 2019, אשר הגדילה את שיעור התקבולים של המועצה. נטרול פעולת מיחזור הלואה מהחישוב, על פי התשובה, מעלה את שיעור ההכנסות העצמיות של המועצה ל-72.6%.

משרד הפנים חזר בתשובתו על עיקרי הדברים שעלו בתשובת המועצה המקומית **קריית טבעון** ומסר כי בבדיקה שנערכה במשרד עלה כי מיחזור הלואה אינו בגדר הכנסה ולכן יש לנטרל אותו מהחישוב. זו הסיבה, על פי משרד הפנים, שהמועצה המקומית קריית טבעון לא זומנה לשימוע ולא בוטל מעמדה כרשות איתנה.

מתשובת משרד הפנים עולה כי עמדתו המקצועית היא שאין לכלול מיחזור הלואות בחישוב הכנסותיה העצמיות של רשות מקומית אולם לא נמצא כי הדברים הובאו לידיעת



הרשויות המקומיות. בתגובה נוספת ממאי 2023 ציין משרד הפנים כי הוא בוחן את אופן רישום מיחזור מלוות בספרי הרשויות המקומיות, וכי ובתום הליך הבחינה יפורסמו הנחיות לגזברי הרשויות המקומיות.

יוצא אפוא כי על פי עמדתו המקצועית של משרד הפנים אין להביא מיחזור הלוואות בחישוב הכנסותיה העצמיות של רשות מקומית ובשל כך לא ביטל את הכרזתה של המועצה המקומית **קריית טבעון** כאיתנה. עם זאת, משרד הפנים לא הביא עמדה זו לידיעת הרשויות המקומיות.

לשקיפות בהליכי שימוע בגין ביטול הכרזתן של רשויות איתנות חשיבות לכלל הרשויות המקומיות.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל להגברת השקיפות ויפרסם את החלטותיו בשימועים לרשויות איתנות ואת הנימוקים להן. התנהלות שקופה תחשוף לפני כול את התנאים שעל פיהם רשות מקומית יכולה לזכות במעמד האיתנות, יכולה להגדיל את מספר הרשויות המקומיות שיוכרו כאיתנות ויכולה להגביר את ההתנהלות התקינה בקרב כלל הרשויות המקומיות, ובהתאמה גם את הביזוריות.

תיקונים ושינויים בנתונים הפיננסיים

נכון למועד הבחינה לשנת 2019, המועצות המקומיות **להבים וקריית טבעון** נהנו ממעמד של רשויות איתנות. מועצות מקומיות אלה סיימו את שנת 2019 בגירעון שוטף של 305,000 ש"ח ו-38,000 ש"ח, בהתאמה, על פי הדוח הכספי המבוקר. במסגרת הליכי הבחינה המקדימים שערך משרד הפנים, הוא פנה אל המועצות הללו כדי לקבל את התייחסותן לנתונים שבדוח הכספי. המועצות המקומיות להבים וקריית טבעון בדקו את נתוניהן וטענו לטעויות דיווח בדוחות הכספיים וכן שהטעויות יתוקנו בדוחות הכספיים לשנת 2020, כך שיוצג עודף בשנת 2019 במקום גירעון. משרד הפנים קיבל את עמדתן, הדוחות הכספיים תוקנו למפרע, ומעמדן האיתן לא נפגע.

שיעור ההכנסות העצמיות של עיריית **יבנה**, שלא נהנתה נכון לאותו מועד ממעמד של רשות איתנה, היה בשנת 2017 62.49%⁴⁵, קרי 0.01% פחות מהרף 62.5% אשר נקבע בפקודה כתנאי סף פיננסי הנדרש לרשות איתנה. נמצא כי משרד הפנים לא פנה לעיריית יבנה לקבל את התייחסותה לנתון זה. ייתכן שהיה לה הסבר שהיה מניח את דעתו, כמו במקרים המתוארים לעיל ושהסבר זה היה מאפשר לה להיות מועמדת להכרזה כאיתנה.

45 יש לציין כי בניגוד להתנהלותו בנוגע לעיריית **יבנה**, משרד הפנים עיגל כלפי מעלה את שיעור הכנסותיה העצמיות של עיריית **חולון** לשנת 2019 - 62.49%, וכך עלה בידה לעמוד בתנאי הנדרש להכרזה כאיתנה.



נמצא אפוא כי משרד הפנים מטה אוזן לטענות הרשויות המקומיות ולהסבריהן ונכון לאפשר תיקונים בדוחות הכספיים שלהן כדי לאפשר לאיתנות שבהן לשמור על מעמדן זה. כך פנה משרד הפנים למועצות המקומיות **להבים וקריית טבעון** שהוכרו כאיתנות בנוגע לגירעון שוטף שעלה מהדוחות הכספיים שלהן לשנת 2019, קיבל את טענותיהן ואפשר להן לתקן למפרע את דוחותיהן, וכך לעמוד בתנאי הסף הנדרשים לשמירת מעמדן כאיתנות. לצד זה נמצא כי הוא לא פעל באופן דומה בנוגע לרשות אחרת - עיריית **יבנה** - שאינה נהנית ממעמד האיתנות, ונמצא ששיעור ההכנסות העצמיות שלה חסר 0.01% כדי לעמוד בשיעור הנדרש להכרזה כאיתנה. הוא לא עשה כן אף שייתכן שהייתה יכולה להציע לכך הסבר שהיה מניח את דעתו ומאפשר לה לעמוד בתנאים להכרזה.

משרד הפנים השיב כי אין לדרג המקצועי שיקול דעת בשלב בדיקת הנתונים הכספיים, גם אם מדובר על סטייה קלה ולא ניתן לסטות מלשון החוק. עוד ציין משרד הפנים כי ככלל, יש להימנע ככל האפשר מתיקון דוחות כספיים למפרע. כאשר מתבקש תיקון דוחות כספיים נדרש אישור האגף לאחר בחינה מקצועית של הטעות הנטענת והתיקון המתבקש, וזאת רק במקרים חריגים ביותר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפנות לרשויות מקומיות אשר קרובות מאוד לעמידה בתנאי הסף הפיננסיים לרשות איתנה, בהתאם למדרג שייקבע, ולוודא כי אין להן הסתייגות מהנתונים הכספיים שלהן, כך שלא תימנע מהן ההזדמנות להיות מוכרות כאיתנות, בדומה להתנהלותו לגבי רשויות מקומיות איתנות כמו להבים וקריית טבעון.

פיקוח פרלמנטרי על הליכי הכרזה וביטול הכרזה של רשויות איתנות

כדי שמנגנון ההכרזה וביטול ההכרזה של רשויות איתנות יהיה נתון לפיקוח פרלמנטרי, כאמור נקבע בסעיף 232ג(ב) לפקודת העיריות כי "השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, מדי שנה, על העיריות שהוכרו כעיריות איתנות, ועל עיריות שההכרזה עליהן בוטלה, והסיבות לכך".

בביקורת נמצא כי אף שלפי הדין, שר הפנים מחויב לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה, מדי שנה, על רשויות מקומיות שהוכרו כאיתנות ועל רשויות מקומיות שההכרזה עליהן בוטלה, וכן את הסיבות לכך, שרי הפנים לא דיווחו בשנים 2015 - 2021 לוועדה זו על רשויות מקומיות שהוכרו איתנות או שהכרתן כאיתנות בוטלה ועל הסיבות להכרזה או לביטול.

על שר הפנים לפעול על פי הוראות הדין ולדווח את הנדרש לדווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מדי שנה בשנה, כדי לאפשר לה לבצע פיקוח פרלמנטרי על יישום הוראות הדין לעניין רשויות מקומיות איתנות. הקפדה על דיווח כאמור תוכל לסייע להבטיח שהליכי ההכרזה והביטול בנוגע לרשויות איתנות יתנהלו באופן עקבי וסדור.



מנגנון ההכרזה על רשויות כאיתנות נועד להבדיל בין רשויות מקומיות המנהלות את תקציבן וענייניהן באורח תקין ועל פי דין ובין רשויות מקומיות שאינן מתנהלות כך, זאת כדי לאפשר לרשויות מקומיות שהוכיחו איתנות פיננסית והתנהלות תקינה לקבל מידה מסוימת של עצמאות בניהול ענייניהן. על פי חוק, על משרד הפנים לבצע את הליכי בחינת הנתונים מדי שנה, עם פרסומם של הדוחות הכספיים של השנה הקודמת.

מהמוצג לעיל עולה כי משרד הפנים, המוסמך על פי דין לקבל החלטות ולנהל את ההליכים לבדיקה אם הרשויות המקומיות עומדות בתנאים להכרזה עליהן כרשויות איתנות, אינו מנהל הליכים אלה באופן עקבי ובמתכונת החוקית הנדרשת לכך. כך, רק בארבע מתוך תשע השנים שעברו מאז כניסת התיקון לפקודת העיריות לתוקף, השלים משרד הפנים את הליכי הבחינה עד תומם.

עקב כך, רשויות המתנהלות באופן יעיל ותקין ועמדו בתבחינים בשנים שבהן לא הושלם הליך הכרזה, לא נהנו מביזור הסמכויות הנלווה למעמד האיתנות בתקופה זו; מנגד, רשויות מקומיות שלא עמדו בתנאים ולא התנהלו באופן יעיל ותקין המשיכו לפעול תחת בקרה מופחתת אף שהדבר היה עלול לסכן את יציבותן.

על משרד הפנים לפעול בהתאם להוראות החוק. מומלץ כי משרד הפנים יפעל להסדרת הליכי בחינת הנתונים וקבלת ההחלטות, בתוך קביעת תחומי אחריות ולוחות זמנים ברורים. בין השאר מומלץ לקבוע שההליך יתחיל מדי שנה בשנה עם פרסום הדוחות המבוקרים ויסתיים בפרסום רשימת רשויות איתנות עדכנית בתוך פרק זמן סביר, שבו הממצאים שנאספו יהיו עדכניים וישקפו נאמנה את מצבן של הרשויות.

משרד הפנים השיב במרץ 2023 כי הוא מקבל את המלצת מבקר המדינה והוא שוקד על נוהל הכולל לוח זמנים לטיפול בתהליך הכרזה וביטול הכרזה של רשויות מקומיות איתנות. עוד ציין משרד הפנים כי מועד פרסום הדוחות הכספיים המבוקרים הוא שמחולל את תהליכי ההכרזה וביטול ההכרזה של רשויות מקומיות איתנות, וכי לצער, עיכוב שחל בפרסום הדוחות הכספיים יצר "עיכוב שרשרת" שדחה את קידום ההליכים האמורים.

משרד האוצר השיב במרץ 2023 כי כלל הנתונים מעידים על הצורך והחיוניות שבקידום הגברת העצמאות ומיציוי פוטנציאל הפיתוח ברשויות המקומיות, אך רצוי שהליך ההכרזה או ביטולה יהיו לאוטומטי ויתבסס על בדיקה שנתית של עמידת הרשות בתנאים שייקבעו בחוק ויהיו עובדתיים וברורים, באופן שייצר שקיפות וודאות לרשות המקומית בעניין זכאותה למעמד רשות איתנה.



עמידת הרשויות המקומיות בתנאי הסף הפיננסיים

כאמור, סעיף 232א לפקודת העיריות הגדיר כמה תנאי סף פיננסיים מצטברים שרשויות מקומיות צריכות לעמוד בהם כדי להיות מוכרות כרשויות איתנות. נכון לשנת 2019, 36 רשויות מקומיות הוכרו כאיתנות.

יצוין כי בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בינואר 2014, שבו נדון התיקון לפקודת העיריות בנושא רשויות איתנות, הבהיר שר הפנים דאז כי רשימת תנאי הסף הפיננסיים שבהצעת החוק אינה "תורה למשה מסיני", וכי ייתכן שהיה מקום לקבוע בה תנאים אחרים דווקא. לכן, מסר השר, כי אפשר שבמרוצת השנים יהיה צורך לבצע שינויים בתנאים שברשימה⁴⁶.

הלן ניתוח עמידת כלל הרשויות המקומיות ובכללן הרשויות בביקורת העומק בכל אחד מתנאי הסף הפיננסיים באופן המציג את מידת ההשפעה של כל אחד מהם על איתור רשויות איתנות:

מענק איזון

על פי סעיף 232א(ב)(5) לפקודת העיריות, רשות מקומית יכולה להיות מוכרת כרשות איתנה אם אינה מקבלת מענק לאיזון. מענק איזון נקבע על פי ההפרש שבין ההוצאה הנדרשת לרשות המקומית כדי לספק לתושביה רמת שירותים מינימלית (ההוצאה הנורמטיבית) ובין ההכנסה הפוטנציאלית שלה. ההוצאה וההכנסה הללו מחושבות לפי נוסחה מסוימת - נוסחת גדיש⁴⁷, לפי נתוניה של כל רשות מקומית, שמרביתם אובייקטיביים, ובתוספת מקדמי העדפה, שגם מרביתם אובייקטיביים, כמו הדירוג במדד החברתי-כלכלי של תושבי הרשות המקומית, מעמדה המוניציפלי והמאפיינים הדמוגרפיים שלה. כלומר, גובה הסכום הנכלל במענק האיזון נגזר בעיקר ממאפיינים שאינם קשורים בהתנהלות הפיננסית של הרשויות.

מכאן שתבחין מענק האיזון אינו מעיד בהכרח על אופן התנהלותה הפיננסית של הרשות המקומית אלא בעיקר על מאפיינים אובייקטיביים שלה. ואולם, ככל ששיעור מענק האיזון גבוה יותר, גוברת התלות של הרשות בשלטון המרכזי.

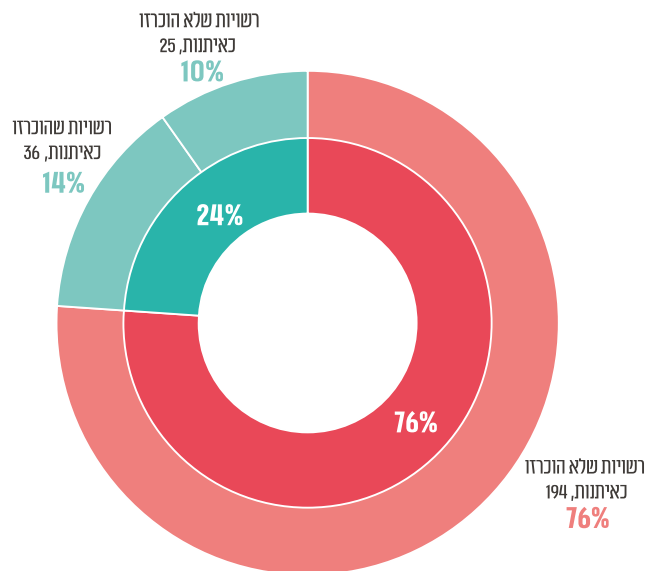
מניתוח הנתונים הפיננסיים של הרשויות המקומיות לשנת 2019 עלה כי 194 (76%) מהרשויות סבלו מגירעון מובנה בתקציבן ונסמכו על מענק האיזון כדי להשיג איזון תקציבי, ולכן רק 61 (24%) מהרשויות המקומיות אשר לא זכו למענק כללי לאיזון יכלו לעמוד בתנאים המקדמיים לצורך הכרזה עליהן כרשויות איתנות. מתוך רשויות אלו, רק 38 רשויות מקומיות עמדו בשאר תנאי הסף הפיננסיים הנדרשים.

46 פרטוקול מס' 187 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת התשע-עשרה (20.1.14), עמ' 20.

47 להרחבה ראו דוחות מבקר המדינה: **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 172; **דוח שנתי 2007**; **חשבונות שנת הכספים 2006** (2008), "הקצאת מענקי איזון לרשויות המקומיות - משרד הפנים", עמ' 985 - 1002.



תרשים 16: פילוח רשויות מקומיות שלא עמדו בתנאים לקבלת מענק איזון, 2019



■ רשויות מקומיות שלא מקבלות מענק איזון
 ■ רשויות מקומיות שמקבלות מענק איזון

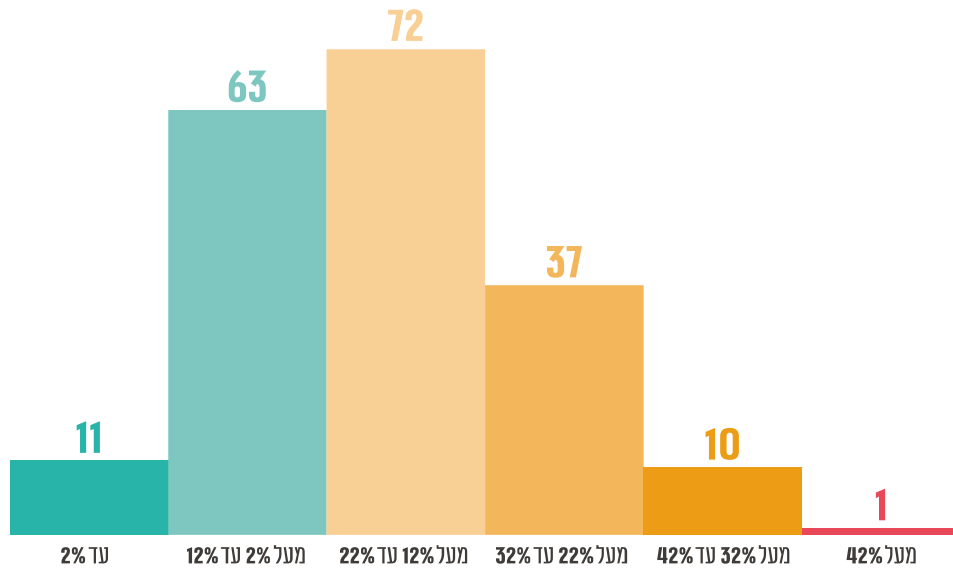
על פי נתונים ממשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה אפוא כי התנאי שנקבע בדיון, שלפיו רשות מקומית תוכל להיות מוכרזת כרשות איתנה אם היא אינה זכאית למענק כללי לאיזון, הותיר ב-2019 לכרבע מהרשויות המקומיות את האפשרות להיות מועמדות להכרזה כרשויות איתנות.

משרד מבקר המדינה בחן את שיעורי מענק האיזון שהוענקו לרשויות המקומיות בשנת 2019 מסך הכנסות הרשויות בתקציב הרגיל, בניכוי הנחות בארנונה, ומצא כי הם נעו בין 0.5% ל-68.7%, כמוצג בתרשים שלהלן:



תרשים 17: היסטוגרמה* - פילוח רשויות מקומיות לפי שיעור מענק האיון מההכנסות בתקציב הרגיל בניכוי הכנסות בשל הנחות בארנונה ומענקים לכיסוי גירעון מצטבר, 2019



נתוני משרד הפנים ונתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד מבקר המדינה. * בתרשים היסטוגרמה מוצגת השכיחות של כל אחד מהטווחים המופיעים בציר האופקי.

מהתרשים עולה כי מתוך 194 הרשויות המקומיות שהיו זכאיות למענק איון בשנת 2019, 94% קיבלו מענק איון של יותר מ-2% מסך הכנסותיהן בתקציב הרגיל, ואילו 11 רשויות מקומיות (6%) זכו למענק בשיעור של עד 2% מסך הכנסותיהן בתקציב הרגיל. לפי הדוחות הכספיים לשנים 2017 - 2019, מתוך 11 הרשויות, המועצה המקומית **גני תקווה** עמדה בכל יתר התנאים הפיננסיים הנדרשים בחוק להכרה כרשות איתנה; עיריית **כרמיאל** והמועצה המקומית **קדימה צורן** עמדו בכל יתר התנאים למעט תנאי הסף לשיעור הכנסות עצמיות; המועצה המקומית **קריית עקרון** והמועצה האזורית **עמק הירדן** עמדו בכל יתר התנאים, למעט גירעון שוטף שממנו סבלה כל אחת מהן במשך שנה אחת בלבד בשנים 2017 עד 2019.⁴⁸

עלה כי התנאי המקדמי לאי-קבלת מענק איון מנע מ-194 מהרשויות המקומיות (76%) את מעמד האיתנות, ומ-11 מהן נמנעה האפשרות להיות מוכרות כאיתנות אף שהן זכו למענקי איון בשיעור של עד 2% מהכנסותיהן - שיעור שאין בו כדי להצביע על התנהלות פיננסית שאינה תקינה או על תלות משמעותית בשלטון המרכזי.

48 יש לציין כי אם רשויות אלו היו מוכרות כאיתנות, ייתכן שהיו פועלות שלא לסיים את אותן שנים בגירעון שוטף.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את האפשרות לתקן את תנאי הסף כך שלא תישלל מרשויות הזכאיות למענק איוון בשיעורים נמוכים ביחס להכנסותיהן, האפשרות להיות מוכרות כאיתנות.

יש לציין כי בהמלצות הצוות לביזור סמכויות הומלץ לתקן את תנאי הסף הפיננסי להכרזה על רשות כאיתנה כך שיכלול רשויות הזכאיות למענק איוון בשיעור של עד 5% מתקציבן.

המועצה המקומית קריית עקרון ועיריית כרמיאל ציינו בתשובותיהן מפברואר ומרץ 2023 כי הן תומכות בהמלצת הצוות לביזור סמכויות לתקן את תנאי הסף הפיננסי להכרזה על רשות כאיתנה כך שיכלול רשויות הזכאיות למענק איוון בשיעור של עד 5% מתקציבן. עיריית כרמיאל הוסיפה כי היא תומכת גם בהמלצת הצוות להוריד את שיעור ההכנסות העצמיות הנדרש מרשויות כדי להיחשב לאיתנות מ-62.5% ל-50%, כיוון שאם המלצות אלו ייושמו היא תוכרז כרשות מקומית איתנה.

שיעור הגירעון המצטבר ויתרת האשראי (עומס מלוות)

על פי סעיפים 232א(ב)(1) ו-2(2) לפקודת העיריות, רשות מקומית יכולה להיות מוכרת כרשות איתנה אם מתקיים בה אחד מאלו:

1. שיעור הגירעון המצטבר שלה, כפי שהופיע בדוח המבוקר השנתי האחרון, אינו עולה על 12.5%, ויתרת האשראי שקיבלה העירייה, כפי שהופיעה בדוח המבוקר השנתי האחרון שלה, אינה עולה על 50% משיעור הכנסותיה (עומס מלוות)⁴⁹.

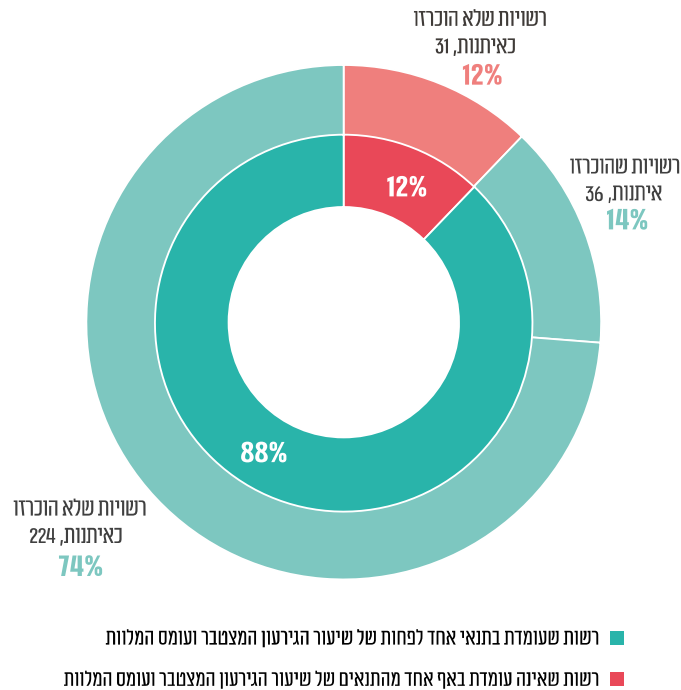
2. שיעור הגירעון המצטבר שלה, כפי שהופיע בדוח המבוקר השנתי האחרון, אינו עולה על 16%, ויתרת האשראי שקיבלה בצירוף הגירעון המצטבר, כפי שהופיעה בדוח המבוקר השנתי האחרון שלה, אינה עולה על 60% משיעור הכנסותיה.

משרד מבקר המדינה בדק כמה מן הרשויות המקומיות עומדות בתנאי זה על פי הדוח הכספי המבוקר של שנת 2019, כמוצג בתרשים שלהלן:

49 בניכוי הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר של הרשות והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.



תרשים 18: פילוח הרשויות המקומיות לפי עמידתן בתנאי שיעור הגירעון המצטבר ויתרת האשראי (עומס מלוות), 2019



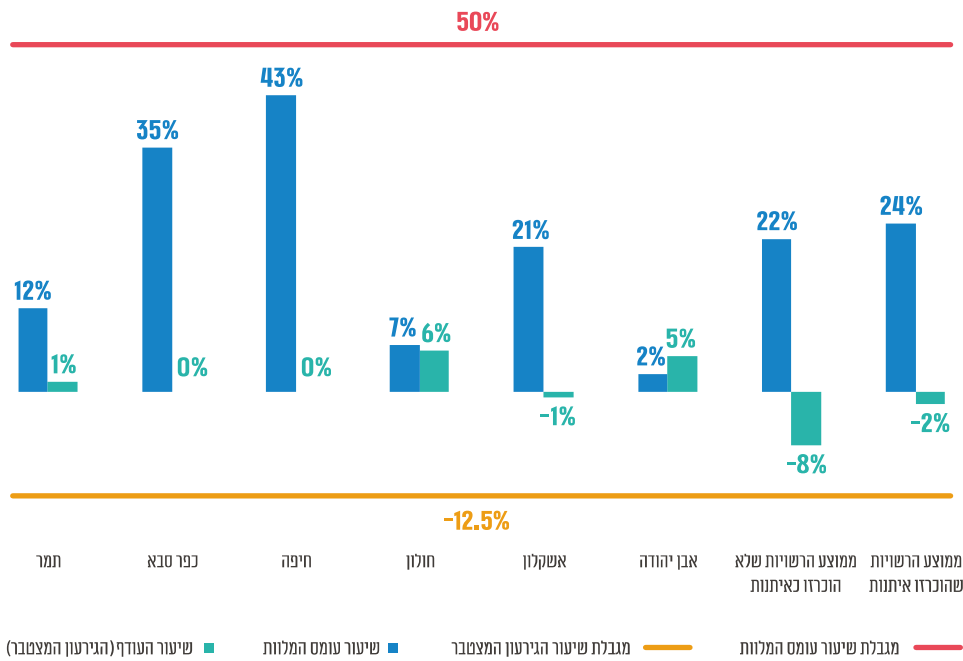
על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 88% מהרשויות עומדות בתנאי שיעור הגירעון המצטבר ויתרת אשראי. מניתוח הנתונים הכספיים של 31 הרשויות שאינן עומדות בתנאי זה עולה כי ב-30 מהן שיעור הגירעון המצטבר גבוה מ-16%, ואילו ב-28 מהן שיעור עומס המלוות נמוך מ-50%. אם כן, מרבית הרשויות שאינן עומדות בתנאי זה אינן עומדות בשיעור הגירעון המצטבר הנדרש אך עומדות בשיעור עומס המלוות.

משרד מבקר המדינה בדק גם את עמידתן של הרשויות שבביקורת עומק ושל כלל הרשויות שהוכרוזו כאיתנות בתנאי שיעור גירעון מצטבר ועומס מלוות, על פי הדוח הכספי של שנת 2019, ומצא כי כלל הרשויות המקומיות שהוכרוזו כאיתנות עמדו בתנאי האמור, כפי שמוצג בתרשים שלהלן:



תרשים 19: שיעור הגירעון המצטבר ועומס המלוות ברשויות שבביקורת עומק, הממוצע בכלל הרשויות המקומיות שהוכרוזו כאיתנות והממוצע ברשויות שלא הוכרוזו כאיתנות, 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור עומס המלוות הממוצע של הרשויות שהוכרוזו כאיתנות (24%) גבוה מזה של הרשויות שלא הוכרוזו כאיתנות (22%) ונמוך מזה של העיריות **כפר סבא** (35%) ו**חיפה** (43%), שהוכרוזו כאיתנות.

מבחינת שיעור עומס המלוות בשנים 2014 עד 2019 עולה כי שיעור זה מצוי במגמה מתמשכת של ירידה, וכי הפער בשיעור עומס המלוות בין רשויות שהוכרוזו כאיתנות לרשויות שלא הוכרוזו כאיתנות לא חצה את השיעור 2% (בנקודות אחוז). ברשויות שהוכרוזו כאיתנות, ממוצע שיעור עומס המלוות היה בשנת 2014 28%, לעומת 24% בשנת 2019. ברשויות שלא הוכרוזו כאיתנות, ממוצע שיעור עומס המלוות היה בשנת 2014 29%, לעומת 22% בשנת 2019. הדבר תואם את המגמות שהוצגו בדוח מבקר המדינה בנושא "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות" משנת 2021 (להלן - דוח מבקר המדינה על החוסן הפיננסי)⁵⁰.

50 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 183 - 187.



גם שיעור הגירעון המצטבר היה במגמת ירידה בשנים 2014 עד 2019. בשנת 2014 היה ממוצע שיעור זה ברשויות שהוכרו כאיתנות 4%, לעומת 2% בשנת 2019. ברשויות שלא הוכרו כאיתנות היה בשנת 2014 ממוצע שיעור הגירעון המצטבר 10%, לעומת 8% בשנת 2019. גם מגמה זו תואמת את המגמות שהוצגו בדוח מבקר המדינה על החוסן הפיננסי.

נוכח הירידה המתמשכת בשיעור עומס המלוות ברשויות המקומיות ומפני ששיעור עומס המלוות הממוצע נמוך ממחצית תנאי הסף - 50%, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את הקביעה ששיעור עומס המלוות בגובה 50% הוא תנאי להכרה על רשות איתנה. בנסיבות הקיימות אין בתנאי זה כדי להוסיף להבחנה בין רשויות איתנות ובין אלו שאינן מתאימות להיות כאלה.

יש לציין כי בהמלצות הצוות לביזור סמכויות נכתב כי יש להמשיך להשתמש בתנאי סף זה לאיתור רשויות מקומיות איתנות.

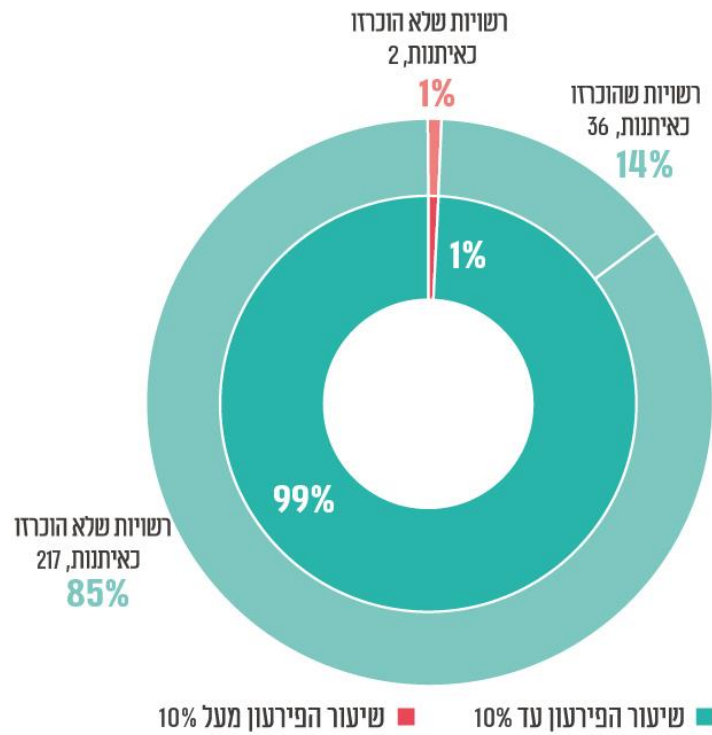
שיעור פירעון מלוות

על פי סעיף 232א(ב)(4) לפקודת העיריות, רשות מקומית יכולה להיות מוכרת כאיתנה רק אם יתרת האשראי שקיבלה, אשראי שמועד פירעונו חל בתקופה שאינה עולה על שנה (למעט הלוואת שעה), כפי שהופיעה בדוח המבוקר השנתי האחרון, אינה עולה על 10% משיעור הכנסות הרשות בתקציב השוטף, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר של הרשות המפורטות באותו דוח והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.

משרד מבקר המדינה בדק כמה מן הרשויות המקומיות עומדות בתנאי זה על פי הדוח הכספי המבוקר של שנת 2019. תוצאות בדיקה זו מוצגות בתרשים שלהלן:



תרשים 20: פילוח רשויות מקומיות לפי עמידה בתנאי שיעור פירעון המלוות, 2019

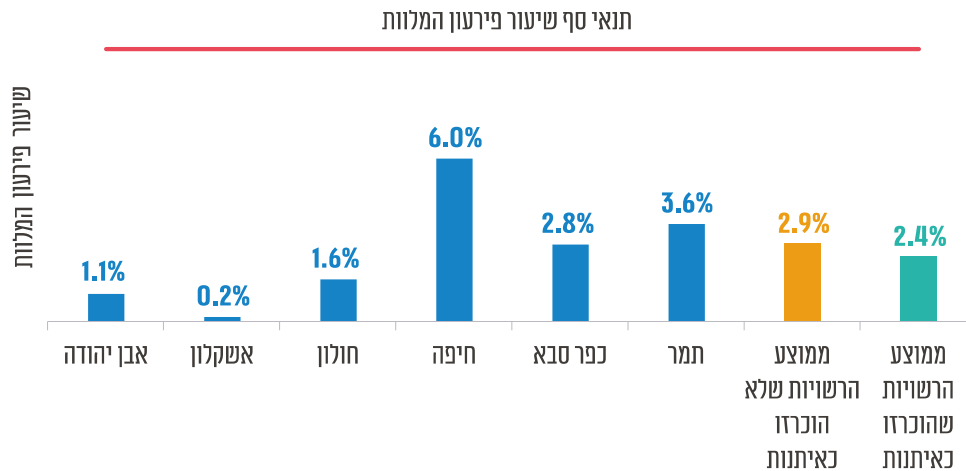


על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי למעט שתי רשויות, כלל הרשויות המקומיות עומדות בתנאי שיעור פירעון המלוות. שיעור פירעון המלוות הממוצע ברשויות שלא הוכרזו כאיתנות היה כ-3%, רחוק ב-7% מהרף שנקבע בחקיקה, כמוצג בתרשים שלהלן:



תרשים 21: שיעור פירעון המלוות ברשויות שבביקורת עומק, הממוצע ברשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות והממוצע ברשויות המקומיות שלא הוכרו איתנות, 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבחינת ממוצע שיעור פירעון מלוות ברשויות שהוכרו כאיתנות וברשויות שלא הוכרו כאיתנות בשנים 2014 עד 2019 עלה כי שיעור זה מצוי במגמה ירידה מתמשכת. ברשויות שהוכרו כאיתנות היה שיעור פירעון המלוות בשנת 2014 3.9%, לעומת 2.4% בשנת 2019, וברשויות שלא הוכרו כאיתנות היה שיעור פירעון המלוות בשנת 2014 4.1%, לעומת 2.9% בשנת 2019.

לפי סעיף 232א(ב)(4) לפקודת העיריות, אפשר להכריז על רשות מקומית כאיתנה רק אם שיעור פירעון המלוות שלה אינו עולה על 10%. בפועל, 99% מהרשויות המקומיות עומדות בתנאי זה, ואף מצויות במגמה מתמשכת של ירידה בשיעור פירעון המלוות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון אם נדרש לבצע שינויים בתנאי הסף שיעור פירעון מלוות כדי שהוא יתרום להבחנה בין רשויות איתנות ובין אלה שאינן כאלה.

יצוין כי בהמלצות הצוות לביזור סמכויות הומלץ להמשיך להשתמש בתבחין זה לאיתור רשויות מקומיות איתנות.

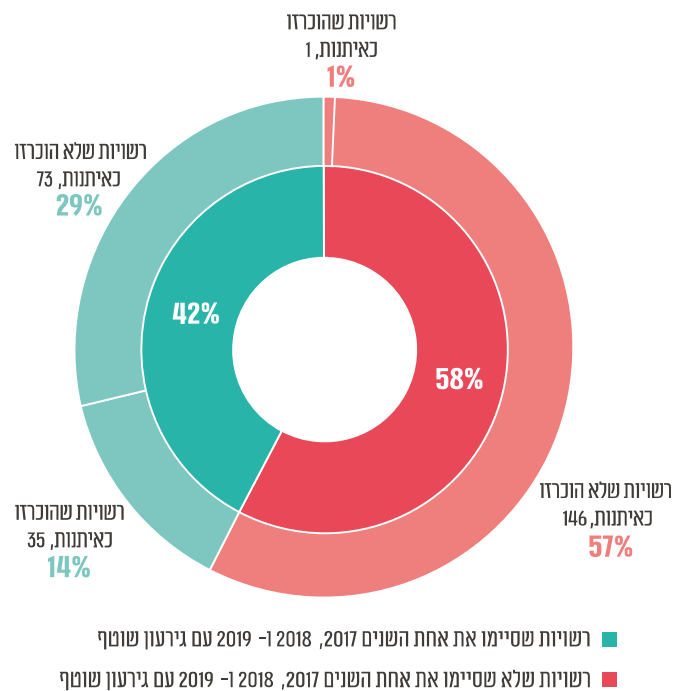
גירעון שוטף

על פי סעיף 232א(ב)(5) לפקודת העיריות, תנאי נוסף להכרה על רשות מקומית כאיתנה הוא היעדר גירעון שוטף בכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנת הכספים.



משרד מבקר המדינה בחן כמה מן הרשויות המקומיות עמדו בתנאי זה בשנות הכספים 2017, 2018 ו-2019. תוצאות בדיקה זו מוצגות בתרשים שלהלן:

תרשים 22: פילוח הרשויות המקומיות לפי עמידתן בתנאי הגירעון השוטף בשנות הכספים 2017 - 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנים 2017 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות שאף שתנאי העדר גירעון שוטף בשלוש השנים שקדמו לשנת הכספים דורש משמעת תקציבית קפדנית לתקופה של שלוש שנים, 42% מהרשויות המקומיות עמדו בו בשנות הכספים 2017 - 2019. עוד נמצא כי כלל הרשויות האיתנות עמדו בתנאי זה בשנים 2017 - 2019, למעט עיריית **רעננה**, שפעילותה הסתכמה בגירעון שוטף בשנים 2017 ו-2018, כפי שהוצג לעיל.

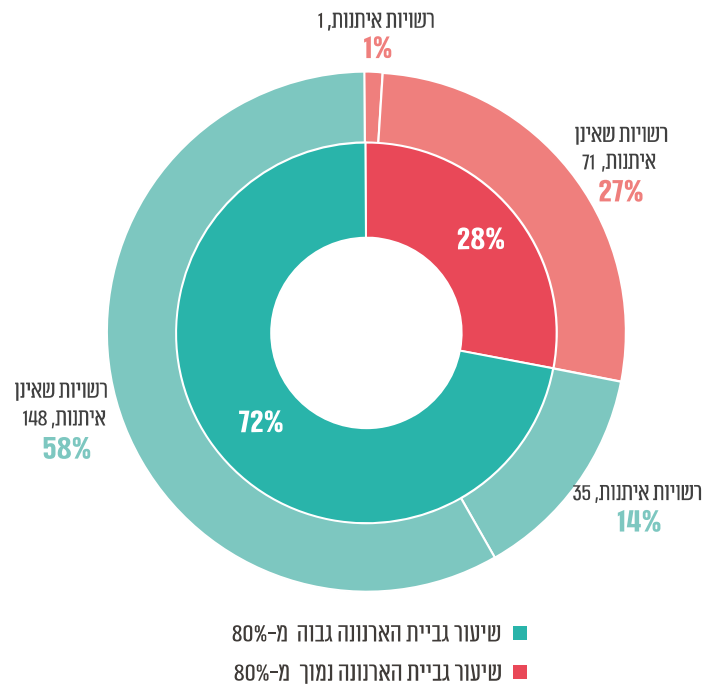
שיעור גביית הארנונה

על פי סעיף 232(ב)(6) לפקודת העיריות, תנאי פיננסי נוסף שבו רשות מקומית צריכה לעמוד כדי להיות מוכרזת כאיתנה הוא ששיעור גביית הארנונה שלה יהיה 80% לפחות מהחיוב השוטף מארנונה על פי הדוחות המבוקרים בכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנת הכספים.



משרד מבקר המדינה בחן את שיעור הרשויות המקומיות שעמדו בתנאי זה בשנות הכספים 2017, 2018 ו-2019. תוצאות בדיקה זו מוצגות בתרשים שלהלן:

תרשים 23: פילוח הרשויות המקומיות לפי עמידתן בתנאי שיעור גביית הארנונה בשנות הכספים 2017 - 2019



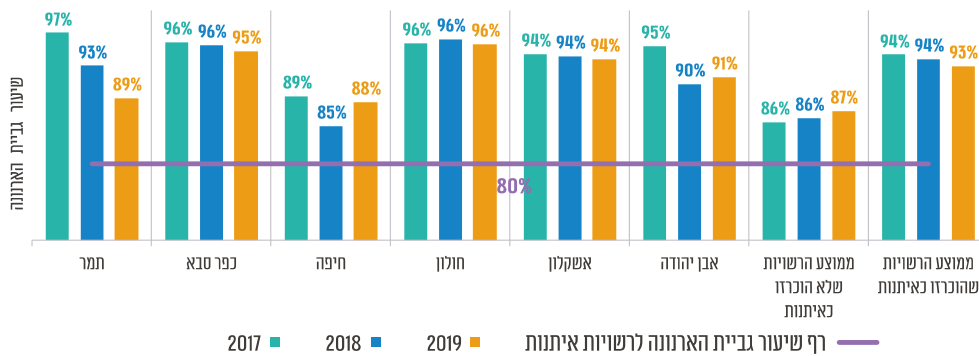
על פי דוחות כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנים 2017 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי קרוב לשלושה רבעים מהרשויות המקומיות עמדו ברף הנדרש בתנאי זה, ומרביתן לא הוכרו כרשויות איתנות. עוד עולה מהתרשים כי רשות אחת שהוכרה כאיתנה לא עמדה בתבחין זה - המועצה האזורית **רמת הנגב**, אשר בשנת 2019 שיעור גביית הארנונה שלה היה 68%, כפי שהוצג לעיל.

משרד מבקר המדינה בדק גם את עמידתן של הרשויות שבביקורת עומק, של כלל הרשויות שהוכרו כאיתנות ושל אלו שלא הוכרו ככאלה בתנאי שיעור גביית ארנונה בשנות הכספים 2017, 2018 ו-2019, כמוצג בתרשים שלהלן:



תרשים 24: שיעור גביית הארנונה ברשויות שבביקורת עומק, הממוצע ברשויות שהוכרו כאיתנות והממוצע ברשויות שלא הוכרו ככאלה



על פי דוחות כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנים 2017 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתוח נתוני גביית הארנונה של הרשויות המקומיות מצביע על שיפור בשיעור הממוצע של גביית הארנונה ברשויות המקומיות שלא הוכרו כאיתנות - בשנת 2016 השיעור הממוצע של גביית הארנונה ברשויות שלא הוכרו כאיתנות היה 86.8%, ואילו בשנת 2019 הוא היה 89.4%. אם תימשך מגמת עלייה זו, יש להניח שרשויות נוספות יעמדו בתנאי זה.

לאור השיפור בממוצע שיעור גביית הארנונה בשנים 2016 - 2019, ל-89.4% בממוצע בכלל הרשויות המקומיות, כ-9.4% (בנקודות אחוז) מעל הנדרש בתנאי הסף - 80%, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון אם נדרש לבצע שינויים בתנאי הסף שיעור גביית ארנונה כדי שיהיה בידו לסייע להבחנה בין רשויות איתנות ובין אלה שאינן כאלה.

יש לציין כי בהמלצות הצוות לביזור סמכויות הומלץ להעלות את שיעור גביית הארנונה הנדרש לשם הכרה ברשויות כאיתנות ל-85%. שינוי זה עלול להשפיע על עיריית **חיפה**, אשר מתוך הרשויות שבביקורת עומק, עלה כי שיעור גביית הארנונה שלה קרוב לסף זה.

שיעור ההכנסות העצמיות

על פי סעיף 232א(ב)(3) לפקודת העיריות, תנאי פיננסי נוסף שבו רשות מקומית איתנה צריכה לעמוד הוא שהיחס בין ההכנסות העצמיות שלה לכלל הכנסותיה המפורטות בדוח השנתי המבוקר האחרון⁵¹ לא יפחת מ-62.5%.

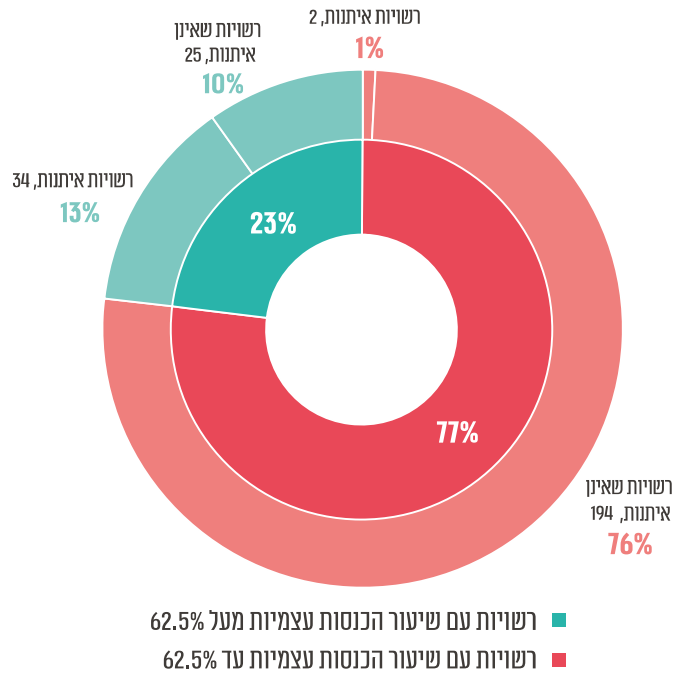
פילוח עמידה בתנאי סף

משרד מבקר המדינה בדק את עמידת הרשויות המקומיות בתנאי זה בדוח הכספי המבוקר לשנת 2019. תוצאות בדיקה זו מוצגות בתרשים שלהלן:

51 למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה.



תרשים 25: פילוח הרשויות המקומיות לפי עמידתן בתנאי שיעור ההכנסות העצמיות, 2019



על פי דוחות כספיים מבוקרים של רשויות מקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ב-196 הרשויות המקומיות שהתקשו בשנת 2019 לעמוד בתנאי נכללו גם שתי רשויות שהוכרו כאיתנות - המועצה האזורית **דרום השרון** והמועצה המקומית **קריית טבעון** - ושתיהן שמרו על מעמדן כאיתנות, כמתואר לעיל.

ניתוח שיעורי ההכנסות העצמיות של כלל הרשויות המקומיות שלא הוכרו כאיתנות בשנים 2013 עד 2019 מצביע על כך ששיעור ההכנסות העצמיות מצוי במגמת ירידה - כך, בשנת 2013 שיעור ההכנסות העצמיות של רשויות אלה היה בממוצע 50.3%, לעומת 45.4% בשנת 2019.

הירידה בשיעור ההכנסות העצמיות נובעת בעיקרה מגידול בהעברות כספים מהממשלה, בעיקר בתחום החינוך, וגם מהחלטות ממשלה אשר פגעו בהכנסות הרשויות המקומיות, כמו ביטול מעמד של רשות כעיר עולים - מעמד שאפשר לרשויות מקומיות לגבות ארנונה בתעריף מלא מנכסים שבבעלות המדינה. בתגובתו של משרד האוצר לממצאי דוח מבקר המדינה על החוסן הפיננסי הוא הצביע על הבעייתיות במדד שיעור ההכנסות העצמיות מהסיבות שתוארו לעיל⁵².

52 ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021)**, "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 191 - 196.

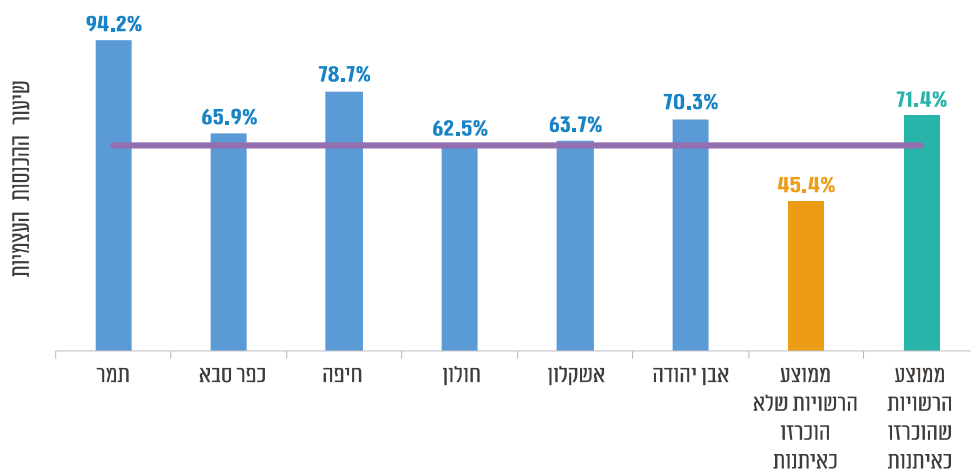
נמצא כי 196 רשויות מקומיות התקשו בשנת 2019 לעמוד בתנאי הסף שיעור הכנסות עצמיות בגובה 62.5%, ובהן הרשויות האיתנות **דרום השרון וקריית טבעון**. עוד נמצא כי שיעור ההכנסות העצמיות ברשויות שלא הוכרו כאיתנות נמצא במגמת ירידה בשנים 2013 - 2019, ירידה הנובעת בעיקרה מגידול בהעברות כספים מהמשלה לרשויות המקומיות. לאור הירידה בשיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות שלא הוכרו כאיתנות בשנים 2013 - 2019, ל-45.4%, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון אם נדרש לבצע שינויים בתנאי הסף שיעור הכנסות עצמיות.

משרד הפנים השיב במרץ 2023 כי שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות במגמת ירידה בשל הגדלת תקציבי המשלה, ואין הדבר מעיד על ירידה בחוסן הרשויות המקומיות. לפיכך השיב משרד הפנים כי הוא יבחן ביצוע שינויים במדד שיעור ההכנסות העצמיות.

משרד האוצר השיב במרץ 2023 כי הוא סבור שיש לבזר סמכויות גם לרשויות שאינן עתירות בהכנסות עצמיות, בעיקר מארנונה עסקית, אך מתנהלות נכון בהיבטים פיננסיים ובהיבטים של מינהל תקין, וזאת על מנת לקדם את הרשויות המקומיות ולהאיץ את הפיתוח והצמיחה בהן.

משרד מבקר המדינה בדק גם את עמידתן של הרשויות שבביקורת עומק בתנאי שיעור הכנסות עצמיות, על פי נתוני הדוח הכספי השנתי המבוקר לשנת 2019, בהשוואה לממוצע שיעור ההכנסות העצמיות ברשויות שהוכרו כאיתנות ולממוצע שיעור ההכנסות העצמיות ברשויות שלא הוכרו כאיתנות, כמוצג בתרשים שלהלן:

תרשים 26: שיעור ההכנסות העצמיות ברשויות שבביקורת עומק, הממוצע ברשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות והממוצע בכלל הרשויות שלא הוכרו כאיתנות, 2019



תנאי סף שיעור ההכנסות העצמיות (62.5%)

על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי עיריית **חולון** נמצאה על גבול רף שיעור ההכנסות העצמיות, וכי עיריית **אשקלון** הייתה 1.2% (בנקודות אחוז) מעליו. בחינת נתוני הכספיים של עיריית חולון מעלה כי היא לא עמדה בשיעור הנדרש בשנים 2017 ו-2018.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **חולון** ו**אשקלון** לבחון דרכים להגדיל את שיעור ההכנסות העצמיות שלהן כדי לחזק את איתנותן ולהבטיח שיעמדו בתנאים הנדרשים על פי חוק כדי לשמר את מעמדן כרשויות איתנות.

עיריית **חולון** השיבה כי היא פועלת להגדלת ההכנסות העצמיות שלה, לרבות הכנסות מארנונה עסקית כאמור והוסיפה כי שיעור ההכנסות העצמיות שלה בשנת 2019 ללא עיגול הספרות היה 62.53%.

יש לציין כי בהמלצות הצוות לביזור סמכויות הומלץ להוריד את שיעור ההכנסות העצמיות הנדרש מ-62.5% ל-50%. אם המלצה זו תישם, יהיה בה כדי להרחיב מאוד את שיעור הרשויות המקומיות שיעמדו בתנאי.

מגבלות חשבונאיות בחישוב שיעור ההכנסות העצמיות

מדד תוצאתי הנבחן לתקופה של שנה אחת

הדוח הכספי של רשות מקומית מורכב ממאזן, ובו נכסיה והתחייבויותיה של הרשות המקומית **ליום** מסוים, ומריכוז התקבולים והתשלומים בתקציב הרגיל (להלן - דוח ריכוז פעילות הרשות), ובו תוצאות פעילות הרשות **לתקופה** מסוימת.

חלק מהתנאים הפיננסיים להכרזה על רשויות מקומיות כאיתנות, כמו שיעור הגירעון המצטבר ויתרת האשראי, נבחנים על בסיס נתונים מהמאזן הנכונים לסוף שנת כספים, וחלק אחר מהתנאים, כמו הגירעון השוטף ושיעור גביית הארנונה, נבחנים על בסיס דוח ריכוז פעילות הרשות על פני תקופה של שלוש שנים.

יוצא מן הכלל התנאי שיעור ההכנסות העצמיות, תנאי אשר נבחן מדי שנה בשנה אף שהוא נגזר מדוח ריכוז פעילות הרשות. הדבר עלול לגרום לכך שאירועים חד-פעמיים יעוותו את התמונה הכוללת ולא ישקפו תמונה מלאה בדבר עמידתן של הרשויות המקומיות בתנאי שיעור ההכנסות העצמיות, לחיוב או לשלילה.

דוגמה לכך היא אירוע חד-פעמי שהתרחש בשנת 2017. בשנה זו החליט שר הפנים לאפשר לרשויות מקומיות לתת הנחה של 50% לבעלי חובות ארנונה שנצברו עד שנת 2014, ובלבד שאותם חייבים ישלמו את חובות הארנונה שלהם בעבור השנים 2015 ו-2016. 147 הרשויות המקומיות שבחרו לממש את האפשרות שנתן להן שר הפנים יכלו להגדיל באופן חריג את הכנסותיהן מארנונה בזכות אירוע חד-פעמי.



מהאמור עולה כי עמידה בתנאי שלפיו שיעור ההכנסות העצמיות צריך להיות 62.5% ומעלה עלולה להיות מושפעת מאירועים חד-פעמיים, ובעקבות זאת יכולים להתרחש בשנים מסוימות הכרזה או ביטול הכרזה, לפי העניין, על רשות מקומית כאיתנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את הצורך לשנות את טווח הזמן שבו תימדד עמידת הרשויות המקומיות בתנאי שיעור ההכנסות העצמיות ולהאריכו לתקופה של שלוש שנים, בדומה לתנאים גירעון שוטף וגביית ארנונה.

ביצוע פעולות כלכליות זהות במבנה משפטי שונה

דוחות כספיים אמורים לשקף נאמנה את מצבה הכספי של הישות המדווחת ואת פעילותה הכספית בתקופה מסוימת. רמת המהימנות והנאותות של הדוח הכספי תלויה בעיקר במערך כלליים חשבונאיים החלים בהתאם לסוג הישות המדווחת.

תאגידים מדווחים⁵³ מחויבים לערוך דוחות כספיים על פי המסגרת המושגית לדיווח כספי של המוסד הבין-לאומי לתקינה חשבונאית (להלן - המסגרת המושגית). במסגרת המושגית מצוין⁵⁴ כי אחד המאפיינים האיכותיים בנוגע למידע כספי הוא היכולת להשוות בינו ובין מידע דומה בנוגע לישויות אחרות ולמידע דומה בנוגע לאותה ישות בתקופה אחרת (להלן - עקרון ההשוואתיות).

הרשויות המקומיות בישראל מחויבות לדווח על פי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988, ועל פי הנחיות הממונה על החשבונות במשרד הפנים. הנחיות אלו אינן עולות בכל המקרים בקנה אחד עם עקרון ההשוואתיות ואינן מחייבות הצגה אחידה של פעולות זהות, ולכן פעולות זהות שרשויות מקומיות עושות נרשמות בדרכים שונות, ובהתאמה מציגות תוצאות כספיות שונות, כמוצג בדוגמאות האלה:

1. **ביצוע פעולות של הרשות באמצעות תאגידים עירוניים:** רשויות מקומיות, בניגוד לחברות, אינן נדרשות לאחד את תוצאות הפעילות של התאגידים העירוניים שבשליטתן עם תוצאות הפעילות שלהן. יוצא אפוא כי אם ברשות אחת פעולה מבוצעת על ידי תאגיד עירוני וברשות שנייה אותה פעולה מבוצעת על ידי הרשות עצמה, הדבר ישפיע באופן שונה על שיעור ההכנסות העצמיות בכל אחת מהן.

ההחלטה אם לבצע את הפעילות באמצעות מנגנוני הרשות או באמצעות התאגיד העירוני נתונה לשיקול דעתה של הרשות. כך, למשל, הרשויות המקומיות **חוף השרון ומעלה אפרים** מבצעות פעילויות חינוך, פנאי ותרבות באמצעות המנגנונים שלהן עצמן, ואילו העיריות **אשקלון, חולון וכפר סבא** מבצעות פעילויות דומות באמצעות תאגידים עירוניים.

53 כהגדרתם בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

54 סעיף 2.24 למסגרת המושגית.



בלוח שלהלן דוגמה הממחישה את ההשפעה של הצגת פעולות זהות באופן שונה:

לוח 9: המחשה לעיוות בשיעור ההכנסות העצמיות בשל ביצוע פעולה דומה על ידי תאגיד עירוני

רשות מקומית ב'		רשות מקומית א'	
1,000	ההכנסות	1,200	ההכנסות
600	ההכנסות העצמיות	800	ההכנסות העצמיות
0	מהן ההכנסות העצמיות בגין הפעלת חוגים	200	מהן ההכנסות העצמיות בגין הפעלת חוגים
600/1,000=60%	שיעור ההכנסות העצמיות	800/1,200=66.6%	שיעור ההכנסות העצמיות

רשות מקומית ב'		רשות מקומית א'	
1,000	ההוצאות	1,200	ההוצאות
0	מהן הוצאות בגין הפעלת חוגים	200	מהן הוצאות בגין הפעלת חוגים
0	הרווח	0	הרווח

תאגיד עירוני בבעלות רשות מקומית ב'		
200	ההכנסות בגין הפעלת חוגים	
200	ההוצאות בגין הפעלת חוגים	
0	הרווח	

בבדיקת הרשויות שבביקורת עומק נמצא מקרה הדומה למתואר בהמחשה. המקרה התרחש בשנת 2019 בעיריית **חולון**, אשר לה בעלות על העמותה "רשת קהילות ופנאי" (להלן - העמותה העירונית), שמטרתה לספק שירותים לצריכת פנאי בחולון. הכנסות העמותה בגין גביית כספים מהתושבים עבור פעילות הפנאי היו בשנת 2019 117 מיליוני ש"ח, והוצאותיה להפעלת פעילות הפנאי היו 159 מיליוני ש"ח. הפער בין ההוצאות להכנסות - 42 מיליוני ש"ח - כוסה מתמיכות של מוסדות כמשרד החינוך והסוכנות היהודית וממקורותיה העצמיים של עיריית חולון.

משרד מבקר המדינה בדק כיצד שיעור ההכנסות העצמיות של עיריית **חולון** היה משתנה אם היא הייתה מבצעת את פעילות העמותה העירונית בעצמה ומצא כי שיעור הכנסותיה

העצמיות בשנת 2019 היה עולה מ-62.5% ל-63.8%. שיעור זה מרחיק את עיריית חולון ב-1.3% (בנקודות אחוז) מעל לרף 62.5% הנדרש לרשויות מקומיות כדי להיות מוכרות כאיתנות.

יש לציין כי בחברות המדווחות בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, פעולות שמבצע תאגיד שבשליטתן מקבלות ביטוי בדוח הכספי שלהן, ודיווח זה מונע מצגים שונים של פעולות כלכליות זהות.

אי אפשר להשוות בין שיעור ההכנסות העצמיות ברשויות מקומיות המפעילות שירותי פנאי באמצעות עמותה עירונית ובין רשויות המפעילות שירותים אלו בעצמן על בסיס תבחינים אחידים ושוויוניים, וכך נפגע עקרון השוואתיות.

2. **מיחזור הלוואה הנרשמת כהכנסה בספרי הרשות:** הוראות הדיווח לרשויות מקומיות מחייבות אותן לרשום כספים שהרשות לוותה למיחזור הלוואה קיימת כתקבולים בלתי גילים. מכאן שרשות מקומית אשר מעוניינת למחזר הלוואה מגדילה את סך כל הכנסותיה בגין פעולה שאינה קשורה לתוצאות הפעילות שלה. בלוח שלהלן דוגמה הממחישה את ההשפעה של הגדלת היקף ההכנסות הכללי על שיעור ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית:

לוח 10: המחשה לעיוות בשיעור ההכנסות העצמיות בשל מיחזור הלוואה

רשות מקומית ד'		רשות מקומית ג'	
1,000	סך ההכנסות	900	סך ההכנסות
600	מהן הכנסות עצמיות	600	מהן הכנסות עצמיות
100	מהן הכנסות בגין מיחזור הלוואה (אינן הכנסות עצמיות)		
$\frac{600}{1,000} = 60\%$	שיעור ההכנסות העצמיות	$\frac{600}{900} = 66.6\%$	שיעור ההכנסות העצמיות

בבדיקת הרשויות שבביקורת עומק נמצא מקרה דומה למתואר בהמחשה. המקרה התרחש בעיריית **אשקלון** בשנת 2019. בשנה זו העירייה מחזרה הלוואה בסכום של 21.5 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק כיצד שיעור ההכנסות העצמיות של עיריית **אשקלון** היה משתנה אם היא לא הייתה ממחזרת את הלוואה ומצא כי הוא היה עולה מ-63.6% ל-62.5%. שיעור זה מרחיק את עיריית אשקלון ב-1.6% (בנקודות אחוז) נוספים מרף 62.5% הנדרש לרשויות המקומיות כדי להיות מוכרות כאיתנות.



יש לציין כי בחברה המדווחת בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים, פעולת מיחזור הלוואה לא תירשם בדוחות כפעולה המשפיעה על הכנסותיה ועל רווחיה⁵⁵ אלא רק על נכסיה והתחייבויותיה, ואילו ברשויות מקומיות פעולת מיחזור הלוואה אינה נרשמת במאזנים אך משפיעה על הכנסות הרשות ועל רווחיה.

עולה אפוא כי בשל כללי החשבונאות החלים על הרשויות המקומיות, פעולת מיחזור הלוואה של רשות מקומית מקטינה את שיעור הכנסותיה העצמיות.

יצוין כי משרד הפנים בחן בעבר את האפשרות לשנות את שיטת הדיווח הכספי של הרשויות המקומיות מתוך הכרה בעיוותים שהשיטה הנוכחית יוצרת, לרבות אלה המוזכרים לעיל⁵⁶.

כללי החשבונאות החלים על הרשויות המקומיות אינם מאפשרים להשוות - לעניין שיעור ההכנסות העצמיות - בין רשויות מקומיות המפעילות שירותי פנאי באמצעות עמותה עירונית ובין רשויות המפעילות את שירותים אלו בעצמן. נוסף על כך, בשל כללי החשבונאות החלים על הרשויות המקומיות, פעולת מיחזור הלוואה שרשות מקומית מבצעת מקטינה את שיעור הכנסותיה העצמיות.

משרד הפנים השיב כי הוא בוחן מפעם לפעם את אופן הרישום בכללי החשבונאות של הרשויות המקומיות ופועל לכך שהדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ישקפו באופן נאות את מצבן הכספי ויוצגו בדרך אחידה והשוואתית בהתאם להוראות הדין. עוד ציין משרד הפנים כי בעבר היו ועדות ציבוריות שדנו ברישום החשבונאי של רשויות מקומיות, וכי במסגרת המלצותיהן הוחלט שלא לערוך שינויים ברישום החשבונאי הקיים בהתחשב במכלול פרמטרים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את כללי החשבונאות החלים על הרשויות המקומיות כדי לאפשר שימוש אחיד ושוויוני במדד שיעור ההכנסות העצמיות ולהביאו לשקף באופן מהימן את איתנותן של הרשויות המקומיות. לחלופין, מוצע לפרסם התאמות במבחני הזכאות למעמד רשות מקומית איתנה אשר ינטרלו את הפערים שפורטו לעיל.

עריית **חולון** השיבה כי יש לבצע לטעמה חשיבה מחדש על תחשיב שיעור ההכנסות העצמיות ובמסגרתה יבחן כיצד להתייחס לפעילות של תאגידים עירוניים, לפירעון מלוות וכו'.

☆

55 במקרים מסוימים הגוף המדווח יוכל לרשום רווח מימון או רווח בלתי רגיל בגין עלויות שנחסכו לו בשל מיחזור הלוואה, אך מדובר בסכום שאינו מהותי לסך סכום הלוואה הנפרעת.

56 **דוח הוועדה הציבורית לבחינת מערכת הדיווח הכספיים בשלטון המקומי** (אפריל 2015), עמ' 27 - 29 ועמ' 33 - 35.



מהביקורת עלה כי מרבית הרשויות המקומיות, ובהן גם רשויות שהוכרו כאיתנות, מתקשות לעמוד בכמה מהתנאים הפיננסיים שנקבעו להכרה ברשות כאיתנה (היעדר גירעון שוטף [58%] ושיעור הכנסות עצמיות [77%]). מנגד, נמצא כי יש תנאי שמרבית הרשויות עומדות בו (שיעור גירעון מצטבר ויתרת אשראי [88%]) ותנאי שכמעט כל הרשויות עומדות בו (שיעור פירעון מלוות [99%]). כן נמצא תנאי פיננסי שהעמידה בו גוברת והולכת (שיעור גביית ארנונה מזערי גבוה מ-80%) ותנאי אחר, שהקושי לעמוד בו גובר והולך (שיעור הכנסות עצמיות מזערי של 62.5%).

עוד נמצא כי היעדר זכאות למענק איזון נקבע בעיקר בהסתמך על נתונים אובייקטיביים ולא על התנהלות כספית, ולכן תנאי זה מונע באופן מקדמי מ-194 רשויות מקומיות (76%), מהן 11 רשויות מקומיות שמענק האיזון שהן מקבלות מגיע עד 2% מהכנסותיהן, להיחשב רשויות איתנות. כך אין בידו של תנאי זה לשמש אמצעי לעידוד רשויות לשפר את התנהלותן. כמו כן, משרד הפנים בוחן את התנאי בדבר שיעור ההכנסות העצמיות על פי נתונים כספיים של שנה אחת, ואילו כדי לגבש תמונה מהימנה יותר יש מקום לבחון אותו על בסיס רצף של שלוש שנים, בדומה לתנאים אחרים, כמו גירעון שוטף ושיעור גביית ארנונה. עוד נמצא כי כללי הדיווח החשבונאיים של הרשויות המקומיות אינם מאפשרים בחינה אחידה ושוויונית של עמידתן בתנאי הסף הפיננסיים בנוגע לשיעור הכנסות עצמיות, וכי מדד זה חשוף לתנודות בשל החלטות ממשלה להגדלת היקף העברת הכספים לרשויות מקומיות.

אשר על כן, לא כל תנאי הסף הפיננסיים שנקבעו יכולים להועיל באיתור מהימן של רשויות מקומיות איתנות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את התנאים האמורים ואת היכולת לשקף באופן מיטבי את חוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות, כך שמעמד האיתנות יוענק לכלל הרשויות הראויות לו.

משרד הפנים השיב כי הוא שקד על שינוי תנאי הסף ובכללם התנאי בדבר היעדר זכאות למענק איזון, כך שיאפשר לכלול רשויות מקומיות איתנות גם אם הן זכאיות למענק איזון בשיעור של עד 5% מהכנסתן, אך בשלב זה הוחלט כי לא יבוצעו שינויים בהסדר החוקי הקיים. בתשובה נוספת מאפריל 2023 ציין משרד הפנים כי בכונתו להעמיק בתהליכי בקרה וטיוב רגולציה, וכי לאחר מיסודם ויישומם של כלל הנהלים ותהליכי הבקרה, יוחלט לגבי יישום ההמלצות.

עמידת הרשויות המקומיות בתבחינים למינהל תקין

נוסף על הדרישה בחוק ששר הפנים יכריז על רשות כאיתנה אם התקיימו בה ששת התנאים הפיננסיים המפורטים בו בדוחות הכספיים האחרונים, קבע המחוקק בסעיף 232א(ג) לפקודה כי השר לא יכריז על רשות מקומית כרשות איתנה אלא לאחר שהונחה לפניו חוות דעת מנכ"ל המשרד או מי מטעמו כי לא מתקיימים בה התנאים האלה: (א) תקציבה או ענייניה מנוהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין באופן שיש בו כדי למנוע את ההכרה עליה כערייה איתנה. בחינת התנהלותה תיעשה, על פי הוראת החוק, בשים לב גם לתקינות



התנהלותם של התאגידים העירוניים שלה; (ב) הרשות המקומית חרגה מתקן כוח האדם שאושר בתקציבה.

כדי לצקת מדדים להוראת החוק האמורה, משרד הפנים קבע כמה תבחינים נוסף על נושא תקינות התנהלותם של התאגידים העירוניים והחריגה מתקן כוח האדם שאזכרו במפורש בחוק, שעל פיהם הוא בוחן אם תקציבן של הרשויות וענייניהן מנוהלים באורח תקין אם לאו.

רשימת התחומים שמשרד הפנים קבע שייבחנו על ידו ועומק והיקף הבחינה השתנו ועודכנו לאורך השנים. בפברואר 2022 הובא לראשונה לידיעת הרשויות המקומיות מסמך המשקף את תהליך עדכון רשימת הרשויות, ובכללו רשימת התבחינים הנבדקים בתחום המינהל התקין, ולצידם שם האגף במינהל השלטון המקומי האמון על הבדיקה (להלן - רשימת תבחיני המינהל התקין)⁵⁷. הרשימה כוללת, נכון למועד הביקורת, תבחינים הנוגעים לתחומים האלה: התנהלות התאגידים העירוניים; ניהול העניינים הכספיים השוטפים; הדוחות הכספיים והדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות שרואי החשבון החיצוניים שמשרד הפנים ממנה לכל אחת מהרשויות המקומיות עורכים; וניהול כוח האדם. ברשימת תבחיני המינהל התקין משרד הפנים ציין כי "נקבעו תבחינים הניתנים למדידה, מעוגנים בחקיקה, אשר ייבדקו בכלל הרשויות באופן שוויוני".

לאחר גיבוש רשימת הרשויות שעמדו בתבחינים הפיננסיים הנדרשים על פי הדין, משרד הפנים נוהג לבחון באמצעות אגפים שונים במינהל לשלטון מקומי אם הרשויות המקומיות הרלוונטיות עומדות בתבחיני המינהל התקין האמורים. מדי שנה בשנה מדווחים ממצאי הבדיקה בסיכום הקרוי "מסמך מסכם".

משרד מבקר המדינה בחן את הבדיקות שעשו אגפי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים בנוגע לעמידת הרשויות המקומיות בתבחינים אלו לאורך השנים ואת תוצאות הבדיקות שהתקבלו, כפי שיפורט להלן.

אגף תאגידים עירוניים

סמכות הרשות המקומית להקים תאגיד נקבעה בסעיף 249(30) לפקודת העיריות, בסעיף 146א(א) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות) ובסעיף 63(א)(11)א לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות)⁵⁸. בהקשר של עיריות נקבע בסעיף 249א לפקודת העיריות כי תאגיד עירוני הוא "חברה, עמותה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת שמטרתה במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה, ויש בידי העירייה לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגיד". תאגידים שבהם לרשות המקומית פחות ממחצית ההון או כוח ההצבעה מכונים "תאגידים מעין עירוניים".

התאגיד העירוני הוא כלי בידי הרשות המקומית לביצוע המשימות המוטלות עליה במסגרת סמכויותיה ועל פי דין. על פי רוב, התאגידים העירוניים פועלים בתחומים כמו פיתוח עירוני, הקמת תשתיות, אחזקה ופיתוח של נכסי הרשות, הוצאה לפועל של יוזמות כלכליות ומתן שירותים בתחומי החינוך, התרבות והספורט. בידיה של הרשות המקומית הן סמכות הפיקוח על

57 המינהל לשלטון המקומי, **רשויות איתנות - תהליך עדכון רשימת הרשויות המקומיות האיתנות** (14.2.22).

58 לענין מועצות מקומיות ומועצות אזוריות, הסמכות כפופה ל"אישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע".

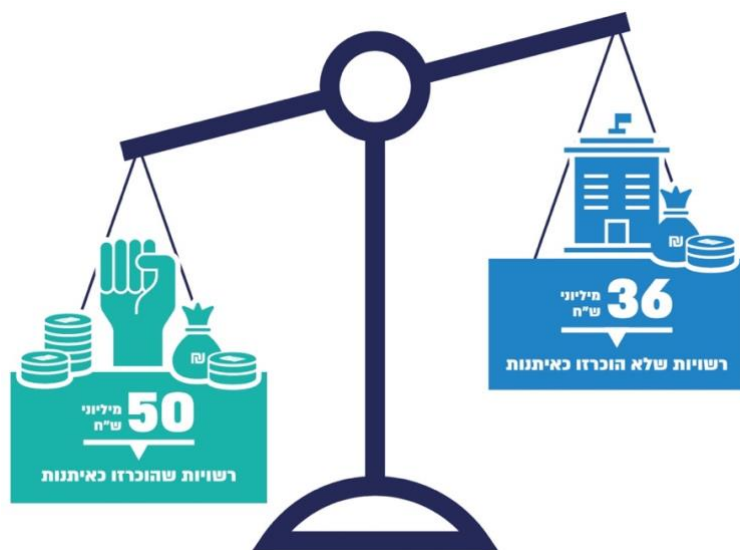
התאגיד והן הסמכות לפעול באותו תחום בד בבד עם התאגיד העירוני⁵⁹. כאשר הרשות מעבירה חלקים מפעילותה לגוף חיצוני מסוג זה, ממילא יש בתקינות התנהלותו כדי להשליך על ניהולה התקין של הרשות.

מחזורי ההכנסות של תאגידים עירוניים ומשמעותם

תחומי הפעילות של התאגידים משתנים בין רשות לרשות ובין תאגיד לתאגיד. מחזור ההכנסות של 307 התאגידים העירוניים שיש נתונים עדכניים על פעילותם בשנת 2020 היה כ-12.8 מיליארד ש"ח. מלבדם יש עוד 33 תאגידים עירוניים שאין בנוגע להם נתונים עדכניים במשרד הפנים, אך סך פעילותם בהתבסס על דיווחיהם בשנים קודמות נאמד בכחצי מיליארד ש"ח נוספים⁶⁰.

נכון למועד הביקורת, ב-25 מתוך 36 הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות פועלים תאגידים עירוניים. ניתוח הנתונים הכספיים שהתקבלו מאגף תאגידים במשרד הפנים העלה שממוצע מחזור ההכנסות של כלל התאגידים העירוניים ב-25 הרשויות האמורות היה בשנת 2020 כ-50 מיליוני ש"ח. ממוצע זה גבוה מממוצע מחזור ההכנסות של כלל התאגידים ברשויות שלא הוכרו כאיתנות אשר להן תאגידים - כ-36 מיליוני ש"ח.

תרשים 27: ממוצע מחזור ההכנסות של תאגידים עירוניים ברשויות שהוכרו כאיתנות ובאלו שלא הוכרו כאיתנות, 2020



על פי נתוני אגף תאגידים במשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

59 וינרוט אבי, "תאגידים עירוניים - תכלית ומהות", תשקיף - כתב עת לענייני חברות (2002), עמ' 38.

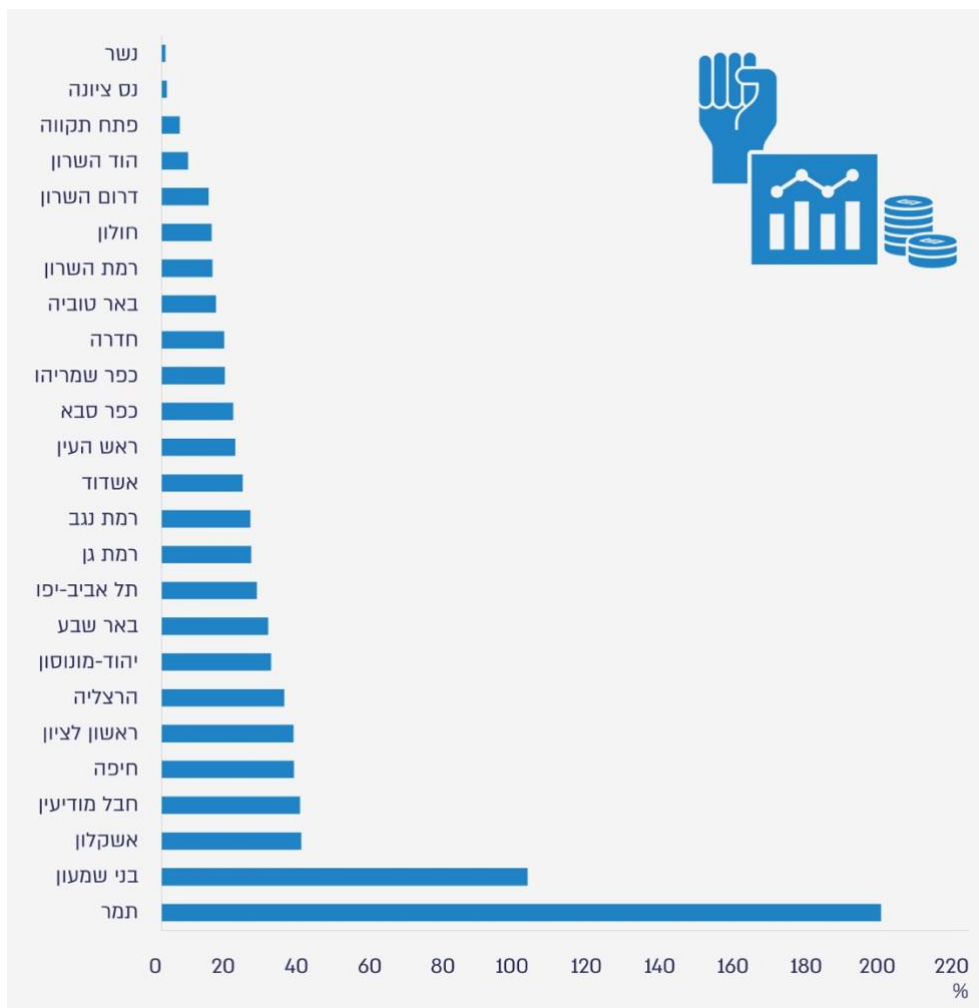
60 מתוך נתוני אגף התאגידים במשרד הפנים. המידע נוגע ל-307 תאגידים עירוניים שנתוניהם עדכניים לשנת 2020. בנוגע ל-33 תאגידים המידע הפיננסי נכון לשנים 2016 - 2019 כיוון שלא היה בידי משרד הפנים מידע מעודכן בנוגע לשנת 2020.



מלבד 307 התאגידים העירוניים שצוינו לעיל, חלק מן הרשויות מחזיקות גם בתאגידים מעין עירוניים - 173 בסך הכול, אשר שיעור השליטה של הרשויות בהם נמוך מ-50%. יצוין כי ניתוח הנתונים הכספיים של כלל התאגידים, ובכללם התאגידים המעין עירוניים, העלה פער גדול בין ממוצע מחזור ההכנסות של תאגיד ברשות שהוכרזה כאיתנה לתאגיד ברשות שלא הוכרזה כאיתנה - כ-221 מיליון ש"ח אל מול כ-60 מיליון ש"ח - פי 3.7.

השוואה בין היקף הפעילות בתאגידים של רשויות שהוכרזו כאיתנות למחזור ההכנסות של אותן הרשויות העלתה כי בלמעלה ממחצית מהרשויות שהוכרזו כאיתנות ושיש להן תאגידים (14 מתוך 25), שיעור מחזור ההכנסות של התאגידים היה 20% או יותר מהכנסות הרשות. נתון זה נכון רק בפחות משליש מהרשויות שלא הוכרזו כאיתנות ושיש להן תאגידים עירוניים (31 מתוך 97).

תרשים 28: שיעור מחזורי הכנסות התאגידיים יחסית למחזורי הכנסות הרשויות ברשויות שהוכרו כאיתנות⁶¹, 2020



על פי נתוני אגף תאגידיים במשרד הפנים ונתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נתוני אגף תאגידיים ונתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות מצביעים על כך שיחס מחזורי ההכנסות של התאגידיים העירוניים ברשויות שהוכרו כאיתנות בשנת 2020 למול מחזורי ההכנסות של הרשויות עצמן היה 1% עד 196%. כפי שניתן לראות בתרשים שלעיל, חלק הארי של הרשויות שהוכרו כאיתנות נמצא בטווח שמעל 20%. יוצאות דופן הן המועצות האזוריות

61 הרשויות שהוכרו בדצמבר 2021 כאיתנות ואלו ששמרו על מעמדן האיתן נכון לאותו מועד.



בני שמעון (100%) ו**תמר** (196%), שיחס ההכנסות בהן גבוה במיוחד⁶², המועצה האזורית **חוף כרמל**, אשר נתוני תאגידיה אינם עדכניים לשנת 2020, עיריית **גבעת שמואל** והמועצות המקומיות **אבן יהודה**, **להבים**, **קריית טבעון** ו**רמת ישי**, אשר נכון לשנת 2020 החזיקה כל אחת מהן ב-40% מהשליטה בתאגיד "מעין עירוני", והמועצות האזוריות **גזר** ו**גן רוהה**, המועצות המקומיות **סביון** ו**עומר** ועיריית **רעננה**, אשר כלל לא הקימו תאגידים.

מהתרשים עולה כי מחזורי ההכנסות של התאגידים העירוניים ב-23 מהרשויות שהוכרוזו כאיתנות עולים על 20% ממחזורי ההכנסות של הרשויות המקומיות המחזיקות בהם. משמעות הדבר היא שאם אחד התאגידים ייכשל בתפקידו, אם מסיבות של ניהול פיננסי כושל ואם מסיבות של ניהול לא תקין, עלול להתערער מעמדה הפיננסי של הרשות מפני שהיא תידרש להתמודד עם ההשלכות התקציביות והתפעוליות של קריסת התאגיד⁶³.

לאופן הניהול של התאגידים העירוניים עשויה להיות אפוא השפעה מהותית על איתנותה של הרשות המקומית, וחשוב שמשרד הפנים יבחן את התנהלותם לצורך הכרזה על הרשות המקומית כאיתנה.

עמידת הרשויות המקומיות בתבחינים הנוגעים לתקינות התנהלותם של התאגידים העירוניים

רשימת תבחיני המינהל התקין כוללת כמה תבחינים הנוגעים לתאגידים עירוניים שאגף תאגידים עירוניים במשרד הפנים אמור לבחון: (א) האם הוסדרו התקנונים בכל אחד מהתאגידים שבשליטת הרשות? (ב) האם האגף קיבל את הדוחות הכספיים המבוקרים של כלל התאגידים העירוניים לשנה הנבדקת ואת פרוטוקולי הדיונים בהם במליאת המועצה? (ג) האם התקבל אישור הוועדה למינוי דירקטורים⁶⁴ של כל הדירקטורים או שהתהליך לקבלת אישור נמצא בשלבים מתקדמים⁶⁵.

בשנים שלגביהן בוצעה בדיקה אם הרשויות המקומיות עומדות בתנאים להכרזה על איתנות בדק אגף תאגידים עירוניים את רשימת הרשויות שעמדו בתנאי הסף הפיננסיים ומילא בשאלונים שהפיץ אגף בקרה ותקצוב⁶⁶ את רשימת הליקויים שנמצאו בשלושת התבחינים שפורטו לעיל. הליקויים האמורים שולבו בחוות הדעת השנתיות שהוגשו למנכ"ל או לשר. עם זאת, לעיתים

62 המועצות האזוריות **בני שמעון** ו**תמר** מחזיקות בין תאגידיהן חברות כלכליות המספקות שירותים אזוריים בתחום הטמנת פסולת, ומחזורי ההכנסות שלהן הם כ-150 מיליון ש"ח וכ-300 מיליון ש"ח, בהתאמה. ראו: דוח כספי מבוקר של המועצה האזורית **בני שמעון** לשנת 2020 ודוח כספי מבוקר של המועצה האזורית **תמר** לשנת 2020.

63 לעניין ההשפעה של התנהלות תאגיד עירוני על יציבותה הפיננסית של רשות מקומית, ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "תוכניות הבראה ברשויות מקומיות", עמ' 21.

64 ועדה במשרד הפנים הפועלת מכוח תקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006.

65 המינהל לשלטון המקומי, **רשויות איתנות - תהליך עדכון רשימת הרשויות המקומיות האיתנות** (14.2.22).

66 שאלונים אלו הופצו בחלק מהשנים לכלל האגפים המקצועיים ולמחוזות וכללו את רשימת הרשויות שעמדו בתנאי הסף הפיננסיים (בין אם הוכרו בעבר כאיתנות ובין אם היו מועמדות להכרזה) נכון לאותה שנה במטרה לאסוף מידע על רשויות בכל הנוגע לעמידה בתבחיני מינהל תקין.

חלק מהליקויים שנמצאו לא הועברו לידיעתם מכיוון שהגורמים המקצועיים לא ראו בהם ליקויים מהותיים, כאלה המונעים מהרשות להיחשב איתנה.

לוח 11: רשויות שבהן נמצאו ליקויים בתחום התאגידים ומעמד הרשות בשנת ההכרזה, 2018-2021

מספר הרשויות מתוך אלו שדיווח על ליקויים בהן שהוכרו כאיתנות לראשונה או ששמרו על מעמדם באותה שנה	מספר מכתבי ההתראה שנשלחו בנוגע לליקויים	מספר הרשויות שצוינו במסמך מרכז למנכ"ל	מספר הרשויות שאגף תאגידים דיווח על ליקויים בהן	סוג הרשות	שנת הדיווח
3	13	5	3	רשויות מוכרזות	2018
2			3	רשויות מועמדות	
7	לא נמצא מידע בנושא	9	7	רשויות מוכרזות	2019
לא הייתה הכרזה			2	רשויות מועמדות	
9	2	8	9	רשויות מוכרזות	2020
לא הייתה הכרזה			5	רשויות מועמדות	
6	6	7	7	רשויות מוכרזות	2021
2			3	רשויות מועמדות	

על פי מסמכים שנאספו ממשד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לליקויים שנמצאו בתחום התאגידים לא הייתה השפעה מהותית על מעמד האיתנות של הרשויות. כמו כן עולה כי ההתאמה בין מספר הליקויים שאגף תאגידים דיווח עליהם ובין מספר הליקויים שהובאו לידיעת המנכ"ל לא הייתה עקבית. כך, בשנים 2020 ו-2021 מספר הרשויות שדיווח למנכ"ל על ליקויים בהתנהלותן בתחום התאגידים היה נמוך מאלו שאיתר אגף התאגידים, ללא הסבר לפער.

נמצא כי בחלק מהשנים נשלחו מכתבי התראה לרשויות בנוגע לליקויים שנמצאו. מקצת המכתבים נשלחו עוד לפני שרוכזו הממצאים למסמך מרכז למנכ"ל או לשר. ואכן, מכתבים אלו הביאו לתיקון הליקויים בחלק מן הרשויות. כך, למשל, כחלק מתהליך ההכרזה של שנת 2018,



נשלחו בשנת 2017 מכתבי התראה למועצות האזוריות **באר טוביה, בני שמעון ורמת הנגב** ולעיריות **אשקלון, חיפה, כפר סבא ונתניה**, ורשויות אלו תיקנו את הליקויים בתחום התאגידים או החלו בהליכים לתיקון הליקויים עוד לפני ריכוז הממצאים למנכ"ל ולשר.

המועצות האזוריות **חוף השרון ותמר** והעיריות **חולון וקריית טבעון** קיבלו אף הן מכתבי התראה ממשרד הפנים בעניין הליקויים שנמצאו בהתנהלותן בתחום התאגידים העירוניים, אך הליקויים נותרו בעינם בעת ריכוז הממצאים, ואף שלא נמצאו מסמכים המעידים על תיקון הליקויים, רשויות אלו הוכרו כאיתנות במועד ההכרזה לשנת 2018. עיריית **נס ציונה** קיבלה אף היא מכתב התראה, ונמצא כי ביוני 2018 תוקן הליקוי.

בשנת 2021 הופיעו במסמך המרכז ליקויים בתחום התאגידים שבע רשויות - **באר טוביה, חדרה, חולון, חיפה, כוכב יאיר - צור יגאל, תל אביב-יפו ותמר**. לרשויות מקומיות אלה, למעט המועצה המקומית **כוכב יאיר - צור יגאל**, נשלחו מכתבי התראה מטעם מנכ"ל המשרד, ובהם הותנה המשך מעמד האיתנות בהסדרת הליקויים בתוך שלושה שבועות. בנוגע לשתיים מן הרשויות, עיריית **תל אביב-יפו** והמועצה האזורית **תמר**, ניתן ללמוד מהערות שהופיעו במסמך המסכם על התקדמות בתיקון הליקויים, אך בנוגע לרשויות האחרות לא צוינה התקדמות כזו.

אף שלא התקבל באגף תאגידים עדכון שהמועצה האזורית **באר טוביה** והעיריות **חולון וחיפה** תיקנו את הליקויים, במסמך ההכרזה על רשויות איתנות שפורסם בסוף שנת 2021 לא הוסרו רשויות אלו מרשימת הרשויות שהוכרו כאיתנות. אומנם המועצה המקומית **כוכב יאיר - צור יגאל** לא הוכרה בשנה זו כאיתנה, אך מסיבות אחרות. עוד נמצא כי אומנם עיריית **חדרה** הודיעה על תיקון הליקויים, והוכרה בשנה זו כרשות איתנה, אך במהלך הביקורת מסר אגף התאגידים כי באחד התאגידים לא אושר הרכב הדירקטוריון, כלומר, שלא בהתאם לדיווח העירייה, לא כל הליקויים תוקנו.

בחינת הליקויים שמצא אגף תאגידים העלתה עוד כי למרות ליקויים שנמצאו בתחום התאגידים, שנה אחר שנה, בחלק מן הרשויות, לא נפגע מעמדן האיתן. כך, למשל, בעיריות **אשקלון** (2018, 2019) ו**נשר** (2019, 2020) נמצאו ליקויים בתחום התאגידים בשנים עוקבות, אך נמצא כי מעמדן לא נפגע, ולא התקיים שימוע בנושא. גם במועצה האזורית **באר טוביה** ובעיריית **חולון** נמצאו ליקויים בשלוש מתוך ארבע השנים שנבדקו, אך מעמדן לא נפגע, וגם בעניין לא התקיים שימוע קודם להחלטה.

המועצה המקומית **קריית טבעון** השיבה במרץ 2023 כי הליקויים שנמצאו בשנת 2018 בנוגע לתאגידיה תוקנו. מתשובת עיריית **חולון** עלה כי לאחר פניית משרד מבקר המדינה תוקן אחד הליקויים באפריל 2023 ומונה דירקטור לאחד מתאגידיה.

בנוגע לעיריית **חיפה**, בכל אחת מארבע השנים שנבדקו, 2018 עד 2021, מצא אגף תאגידים ליקויים בתחום התאגידים, ובשנים 2018, 2020 ו-2021 אף נשלחו לרשות מכתבי התראה בנושא. בביקורת עלה כי אומנם משרד הפנים מצא לאחר משלוח מכתבי ההתראה בשנת 2018 כי עיריית חיפה הסדירה את מרבית הליקויים בתחום התאגידים או נמצאה בהליכי הסדרה שלהם, אך בשנת 2021 הוא דחה את ההסברים המפורטים שנתנה עיריית חיפה בתגובה למכתב ההתראה. אף שהליקויים לא הוסדרו ונותרו בעינם, מעמדה של עיריית חיפה כרשות איתנה לא נפגע.



נמצא אפוא כי מאז הפעלת מנגנון ההכרזה על רשויות איתנות ועל אף ליקויים שנמצאו בתחום התאגידים, לא בוטלה הכרזה על רשות מקומית כאיתנה ולא נמנעה הכרזה על רשות כאיתנה רק בשל ליקויים שנמצאו בתחום התאגידים, זאת גם כאשר הליקויים חזרו ונשנו, כמו בעיריות **אשקלון, חולון, חיפה ונשר** ובמועצה האזורית **באר טוביה**.

כמו כן, אף שהמכתבים ששלח משרד הפנים, ובהם התריע על פגיעה אפשרית במעמד האיתנות אם לא יתוקנו ליקויים בתחום התאגידים, הובילו חלק מהרשויות לתיקון מיידי של הליקויים, מעמדן האיתן של רשויות אחרות שלא תיקנו את הליקויים לא נפגע.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לקבוע פרמטרים לשימוש בכלי ההתראה על מנת שיהיה בו כדי להגביר את תיקון הליקויים.

על העיריות **חדרה, חולון וחיפה**, המועצה המקומית **כוכב יאיר-צור יגאל** והמועצה האזורית **באר טוביה** לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בעניין תאגידיהן.

עיריית **חיפה** השיבה שהליקויים שאותם העלה משרד הפנים הוסדרו, נמצאים בהליכי הסדרה או עדיין שנויים במחלוקת מול משרד הפנים, ולכן אין סיבה לפגוע במעמדה של העירייה כרשות איתנה בשל כך.

תבחינים אפשריים נוספים בתחום התאגידים העירוניים

העמקה בתבחינים בתחום התאגידים שבחר משרד הפנים לבחינת איתנות הרשות המקומית מעלה את השאלה אם יש בהם כדי לשקף את מידת האיתנות של הרשות המקומית ואם יש ביד משרד הפנים מידע נוסף הנוגע לתאגידים, מידע שיוכל לשקף בצורה מהימנה יותר את איתנות הרשות המקומית.

נמצא כי אגף תאגידים אוסף מדי שנה בשנה נתונים על התאגידים העירוניים בכלל הרשויות, בעיקר בתחום הפיננסי. בטבלה מרכזת שהאגף מעדכן מדי תקופה, התאגידים מסומנים בצבעי רמזור - אדום, צהוב או ירוק - בהתאם למצבם הפיננסי. ואלה חמשת הפרמטרים שקבע אגף התאגידים לבחינת מצבם הפיננסי של התאגידים: (א) יחס שוטף בין נכסי התאגיד ובין התחייבויותיו נמוך מ-1⁶⁷; (ב) גירעון גבוה מ-10% יחסית למחזור ההכנסות השנתי; (ג) גירעון גבוה מ-10% יחסית למחזור ההכנסות השנתי בשנת הדיווח הקודמת; (ד) גירעון מצטבר גבוה מ-20% יחסית למחזור ההכנסות השנתי; (ה) גירעון מצטבר גבוה מ-20% יחסית למחזור ההכנסות השנתי בשנת הדיווח הקודמת. תאגידים שנמצאו מתאימים מסומנים בעיגול אדום בכל אחד מפרמטרים אלו (להלן - תאגידים שהוגדרו בסיכון). נוסף על כך, הואי חשבון חיצוניים מגישים לאגף ניתוח ומסקנות על סמך הדוחות הכספיים של כל תאגיד ותאגיד.

יוצא אפוא כי אגף התאגידים במשרד הפנים אוסף ומנתח מידע פיננסי על התאגידים העירוניים לצורך בקרה על התנהלותם.

67 יחס שוטף הוא היחס בין הנכסים השוטפים של התאגיד להתחייבויות השוטפות שלו. מדד זה מלמד על יכולתו של התאגיד לעמוד בהתחייבויות שלו בטווח הקצר. ככל שהיחס גבוה מ-1, התאגיד חזק יותר ולהפך.



לאחר קבלת טיוטת הדוח מסרו למשרד מבקר המדינה עיריות **חולון, רמת השרון ותל אביב-יפו** והמועצות האזוריות **באר טוביה וחבל מודיעין** כי לא מועבר לידיעתן מידע ממשרד הפנים בנוגע לתאגידים עירוניים בסיכון.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפרסם, לציבור בכלל ולרשויות המקומיות בפרט, את המידע הפיננסי על התאגידים העירוניים שהרשויות המקומיות מפעילות על מנת להגביר את השקיפות ולסייע בקידום התנהלות תקינה ויעילה של התאגידים העירוניים.

משרד הפנים השיב כי ההמלצה לפרסום נתוניהם הכספיים של התאגידים העירוניים תועבר לבחינת הלשכה המשפטית של המשרד. עוד ציין בתשובתו כי חלק מהנתונים הכספיים של התאגידים העירוניים מפורסמים בביאורים לדוחות הכספיים של הרשות המקומית שהתאגיד בבעלותה.

משרד מבקר המדינה ניתח את נתוניהם הכספיים של התאגידים העירוניים לשנת 2020⁶⁸ ברשויות שהוכרו כאיתנות. בין השאר נבחנה עמידתם של תאגידים אלה בחמשת הפרמטרים המעידים על סיכון לפי סיווג אגף התאגידים. ניתוח הממצאים הצביע על כך שמתוך 125 התאגידים העירוניים המשויכים לרשויות שהוכרו כאיתנות, 52 תאגידים, המשויכים ל-21 רשויות איתנות, הוגדרו בסיכון על פי אחד או יותר מהפרמטרים שנבדקו. להלן הממצאים הנוגעים לתאגידים העירוניים ברשויות שבביקורת עומק:

לוח 12: תאגידים שהוגדרו בסיכון על פי סיווג אגף התאגידים, הרשויות שבביקורת עומק

שם הרשות	מספר התאגידים שהוגדרו בסיכון על פי פרמטר אחד	מספר התאגידים שהוגדרו בסיכון על פי שני פרמטרים	מספר התאגידים שהוגדרו בסיכון על פי שלושה פרמטרים	מספר התאגידים שהוגדרו בסיכון על פי ארבעה פרמטרים	מחזור ההכנסות של כלל התאגידים ברשות שהוגדרו בסיכון על פי פרמטר אחד או יותר (אלפי ש"ח)
אבן יהודה	ללא תאגידים עירוניים				
אשקלון	1				265,540
חולון	1				34,058
חיפה	2	1	2	2	67,161
כפר סבא	ללא תאגידים עירוניים שהוגדרו בסיכון				
תמר	1				4,579

68 הנתונים שאסף אגף תאגידים במשרד הפנים ושהיו לפניו בשנת 2021 היו עדכניים לשנת הכספים 2020.

עיריית **חיפה** השיבה כי היא פועלת ומשקיעה מאמצים רבים על מנת לשפר את מצבם הפיננסי של התאגידים שהוגדרו על ידי אגף התאגידים במשרד הפנים כתאגידים בסיכון, וזאת על ידי צמצום ההוצאות והתייעלות בנושא מצבת כוח אדם מחד גיסא, והגדלת הכנסות מאידך גיסא. הדבר אף מוצא את ביטויו בדוחות הכספיים של התאגידים שהוגדרו כתאגידים בסיכון, הן בדוחות של שנת 2021 והן בדוחות של שנת 2022 - שעדיין לא היו מבוקרים במועד תשובתה. עיריית **חולון** השיבה כי היחס השוטף של התאגיד שאליו התייחסו נתוני הטבלה עלה בשנת 2021 מ-0.46% ל-0.82%, וכי התאגיד סיים את שנת הכספים בעודף של 2.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בחן את הכנסות התאגידים שהוגדרו בסיכון ברשויות שהוכרזו כאיתנות אל מול ההכנסות של אותן רשויות כדי להציג את היחס ביניהן. השוואה של היחס האמור אל מול הליקויים שמצא אגף התאגידים בתבחיני המינהל התקין מוצגת בלוח שלהלן:



לוח 13: רשויות שהוכרו כאיתנות בשנת 2021 ונמצאו בהן תאגידים בסיכון אל מול ליקויים שאגף תאגידים איתר במסגרת בדיקת תבחיני מינהל תקין



נמצאו ליקויים על ידי אגף תאגידים באחד מהתבחינים שנקבעו



הכנסות תאגידים בסיכון ביחס להכנסות הרשות



שם הרשות

אשדוד	3%	
אשקלון	30%	
באר טוביה	4%	X
באר שבע	12%	
בני שמעון	3%	
הוד השרון	7%	
הרצליה	4%	
חבל מודיעין	8%	
חדרה	6%	X
חולון	3%	X
חיפה	3%	X
יהוד-מונטסון	3%	
נס ציונה	1%	
פתח תקווה	5%	
ראש העין	18%	
ראשון לציון	פחות מ-1%	
רמת גן	9%	X
רמת השרון	14%	X
רמת נגב	2%	
תל אביב-יפו	6%	X
תמר	3%	X

על פי נתוני אגף תאגידים ונתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ברשויות שהוכרו כאיתנות ואשר להן תאגידים שהוגדרו בסיכון, היחס בין מחזור הכנסות התאגידים למחזור ההכנסות של הרשויות מגיע לכדי 30%. בארבע רשויות היחס עלה על 10%. השוואה בין היחס האמור לליקויים שמצא אגף התאגידים בתבחיני המינהל התקין מעלה כי רק בשמונה רשויות שיש להן תאגידים שהוגדרו בסיכון נמצאו ליקויים בתבחיני המינהל התקין, ואילו ב-13 רשויות שיש להן תאגידים שהוגדרו בסיכון לא נמצאו ליקויים בתבחיני המינהל התקין לצורך ההכרזה כאיתנות. בעיריות **אשקלון, באר שבע, ראש העין ורמת השרון**, נמצא שהיקף הכנסות התאגידים שהוגדרו בסיכון יחסית להכנסות הרשות היה גבוה במיוחד - 30%, 12%, 18% ו-14%, בהתאמה, ולכן הם עלולים לסכן גם את יציבותן הפיננסית של הרשויות עצמן. אף על פי כן, בדיקת משרד הפנים לצורך בחינת האיתנות לא העלתה ליקויים בתחום התאגידים ברשויות אלה.

יוצא אפוא כי על פי נתוני משרד הפנים, ב-21 רשויות שהוכרו כאיתנות נמצאו תאגידים שהוגדרו בסיכון, ובארבע מהן עלה היחס בין הכנסות התאגידים להכנסות הרשויות המחזיקות אותם על 10%. בצד זאת, רק בשמונה מהרשויות שהוכרו כאיתנות נמצאו בהן תאגידים בסיכון נמצאו ליקויים גם בתבחיני מינהל תקין לצורך הכרזה כאיתנות.

עיריית **ראש העין** השיבה במרץ 2023 כי כל התאגידים העירוניים של הרשות נתונים לבקרה מתמדת של הרשות המקומית, וכי בשנים האחרונות הדוחות הכספיים שלהם משקפים עודפים כספיים.

על אף היקף הפעילות הרחב של התאגידים העירוניים ברשויות שהוכרו כאיתנות, שמחזור הכנסותיהם המעודכן לשנת 2020 היה יותר מ-6.2 מיליארדי ש"ח, ואף שהחוק⁶⁹ מבהיר: "בחינת התנהלותה של העירייה לעניין פסקה זו תיעשה בין השאר בשים לב לתקינות התנהלותם של התאגידים העירוניים", נמצא כי משרד הפנים מסתפק בבדיקה בסיסית של התנהלות התאגידים העירוניים. בדיקה בסיסית זו כוללת קיום תקנון, מינוי דירקטורים ודיון בדוחות הכספיים במליאת המועצה כמדדים לאיתנות פיננסית ולהתנהלות תקינה של הרשות המקומית ביחס לתאגידים העירוניים המספקים שירותים בשמה.

זאת ועוד, בידי אגף התאגידים נתונים מקיפים בנוגע לאיתנות הפיננסית של התאגידים העירוניים. נתונים אלה מלמדים כי בעיריות **אשדוד, אשקלון, באר שבע, הוד השרון, הרצלייה, חדרה, חולון, חיפה, יהוד-מונוסון, נס ציונה, פתח תקווה, ראש העין, ראשון לציון, רמת גן, רמת השרון ותל אביב-יפו** ובמועצות האזוריות **באר טוביה, בני שמעון, חבל מודיעין, רמת הנגב ותמר**, יש תאגידים שהוגדרו בסיכון בהתאם לנתונים הכספיים שדווחו. רק בעיריות חדרה, חולון, חיפה, רמת גן, רמת השרון ותל אביב-יפו ובמועצות האזוריות באר טוביה ותמר נמצאו ליקויים גם בתבחיני המינהל התקין.



לנוכח הוראת החוק בעניין זה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לעדכן את רשימת תבחיני המינהל התקין בכל הנוגע לתאגידים, להבנות תבחינים חדשים לאי-תקינות מינהלית בתאגידים ולכלול בהם מידע על מצבם הפיננסי של התאגידים העירוניים ועל השפעתם על איתנות הרשות המקומית המחזיקה בהם. זאת בשים לב להיקף פעילות התאגיד יחסית לפעילות הרשות ולנתונים המצויים בידי המשרד בעניינם של התאגידים.

משרד הפנים השיב כי ניתן לבחון הבניית תבחיני מינהל תקין נוספים המצביעים על גורמי סיכון בתאגיד כמומלץ. עוד הוסיף משרד הפנים כי יישום חלק מהתבחינים מחייב תגבור של כוח האדם והמשאבים באגף התאגידים לרבות יצירת פלטפורמה מיחשובית לכך, וכי האגף פועל לשם הגדלת כוח האדם.

אגף הביקורת: נתוני דוחות רואי החשבון החיצוניים

בהוראות המסדירות את דרכי עבודתה של הרשות המקומית נקבעו מנגנונים לפיקוח, לבקרה ולביקורת (פנימית וחיצונית) כדי להבטיח, במידת האפשר, שהרשות המקומית תמלא את תפקידה על פי הוראות הדין ובהתאם לכללי היעילות, החיסכון וטוהר המידות. עם מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשות המקומית נמנים מועצת הרשות המקומית, מבקר הרשות המקומית והוועדה לענייני ביקורת (להלן ועדת הביקורת). לצד מנגנוני הביקורת הפנימיים פועלים מנגנוני ביקורת חיצוניים, ובהם ביקורת חשבונאית ומינהלית שמבצעים רואי חשבון חיצוניים מטעם אגף הביקורת במשרד הפנים. הביקורת אמורה לתת בידי המאסדר מידע ונתונים כאמצעי מסייע ותומך החלטה בכל הנוגע לרשות.

נוסף על הדוחות הכספיים שמאשרים רואי החשבון החיצוניים על פי כללי החשבונאות, הם עורכים, על פי הנחיות משרד הפנים, דוחות ביקורת מפורטים בתחומים שונים הנוגעים לתפקוד מוסדות הרשות המקומית, בין היתר בתחום עמידתם בדרישות הדין ובכללי המינהל התקין. הדוחות נערכים בכלל הרשויות, וחלק מהנושאים נבדקים מדי שנה בשנה ומשמשים ביקורת תומכת לדוח הכספי המבוקר. נושאים אחרים נבחרים להיכלל בבדיקה על פי החלטה פרטנית של משרד הפנים לאותה שנה.

אלה תבחיני המינהל התקין שאגף הביקורת במשרד הפנים נדרש לבדוק: (א) האם רואי חשבון נתן חוות דעת חלקה⁷⁰? (ב) האם התקציבים הבלתי רגילים (תב"רים) מנוהלים באורח תקין? (ג) האם מחיקת חובות לתושבים ולבעלי עסקים ומתן הנחות בארנונה מנוהלים באורח תקין? (ד) האם מבקר הפנים וועדת הביקורת מתנהלים באורח תקין? (ה) "תבחין סל" - נושא ביקורת המשתנה מדי שנה בשנה בהתאם להנחיות המתחלפות בנוגע לנושאים שעל רואי החשבון המבקרים החיצוניים לכלול בדוחות המפורטים (בשנת 2021 נבדקה העמידה בדרישות נוהל

70 חוות דעת חלקה היא חוות דעת שאין בה הסתייגות או הימנעות של רואי החשבון מהנתונים הכספיים של הרשות המקומית. הסתייגות או הימנעות בחוות הדעת יינתנו במקרים חריגים במיוחד, בהתאם לקביעות בגילויי הדעת של לשכת רואי החשבון. ראו משרד הפנים, הנחיות מקצועיות לרואי החשבון ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות 2020 (יוני 2021), עמ' 12.

הקצאת מקרקעין מתוך הדוחות המפורטים לשנת 2019) (ו) האם יש ליקוי מהותי אחר בדוחות הכספיים או המפורטים?

הליקויים שהעלו בדיקות אגף הביקורת

הנתונים והמידע הנדרשים לבחינה האמורה כלולים בדוחות הכספיים ובדוחות המפורטים המוגשים לאגף הביקורת מדי שנה בשנה. יש לציין כי שימוש נרחב נעשה במידע המתקבל מן הדוחות הכספיים בתהליך בדיקת התנאים הפיננסיים, תנאים שבהם הרשויות חייבות לעמוד כדי להיכלל ברשימת הרשויות האיתנות. אגף הביקורת מילא את השאלונים שהפיץ אגף תקצוב ובקרה לאגפים המקצועיים מדי שנה בשנה וציין בהם ליקויים בנוגע לתבחינים שנקבעו בתחום הביקורת. משרד מבקר המדינה בדק את הממצאים המרוכזים מהשאלונים שהועברו בשנים 2018 עד 2021.

לוח 14: רשויות שבהן נמצאו ליקויים בתחום הביקורת ומעמד הרשות באותה שנת הכרזה, 2018 - 2021

מספר הרשויות מתוך אלו שדווח על ליקויים בהן שהוכרזו כאיתנות לראשונה או ששמו על מעמדן באותה שנה	מספר מכתבי ההתראה שנשלחו בנוגע לליקויים	מספר הרשויות שצוינו במסמך מרכז למנכ"ל	מספר הרשויות שאגף הביקורת דיווח על ליקויים בהן	סוג הרשות	שנת הדיווח
8	8	8	8	רשויות מוכרזות	2018
0			4	רשויות מועמדות	
16		2	16	רשויות מוכרזות	2019
לא הייתה הכרזה	לא נמצא מידע בנושא		4	רשויות מועמדות	
13		1	13	רשויות מוכרזות	2020
לא הייתה הכרזה	0		6	רשויות מועמדות	
22		4	23	רשויות מוכרזות	2021
5	1		7	רשויות מועמדות	



מהביקורת עלה כי בשנים 2018 - 2021 לא השפיעו הליקויים שנמצאו בתחום הביקורת על מעמדן של הרשויות שהוכרו זה מכבר כאיתנות - כך, בשנת 2018 נמצאו ליקויים בתחום הביקורת בשמונה רשויות שהוכרו כאיתנות, אך מעמדן של כל שמונה הרשויות כאיתנות נשמר; בשנים 2019 ו-2020 נמצאו ליקויים ב-16 וב-13 רשויות שהוכרו כאיתנות (בהתאמה), אך כיוון שלא בוצעו הליכי הכרזה וביטול הכרזה, מעמדן כאיתנות לא נפגע; בשנת 2021 מעמדה של רשות איתנה אחת שנמצאו בה ליקויים בתחום הביקורת בוטל, אך מסיבות שאינן קשורות לליקויים אלה.

בצד זאת נמצא כי ארבע רשויות שהיו מועמדות להכרזה ונמצאו בהן ליקויים בתחום הביקורת בשנת 2018 לא הוכרו כאיתנות; בשנים 2019 ו-2020 נמצאו ליקויים בארבע ובשש רשויות שהיו מועמדות להכרזה כאיתנות (בהתאמה), אך כיוון שלא בוצעו הליכי הכרזה וביטול הכרזה, הדבר לא השפיע על מעמדן; בשנת 2021 נמצאו ליקויים בשבע רשויות מקומיות שהיו מועמדות להכרזה, ושתיים מתוכן לא זכו להכרזה, אך, כאמור, מסיבות שאינן קשורות לליקויים אלה.

כמו כן נמצא כי בשנת 2018 נמצאו ליקויים בתחום הביקורת ב-12 רשויות, ובמסמך המרכז למנכ"ל המשדר צוינו שמונה מהן; בשנת 2019 נמצאו ליקויים ב-20 רשויות, אך במסמך המרכז צוינו שתי רשויות; בשנת 2020 נמצאו ליקויים ב-19 רשויות, ורק אחת צוינה במסמך המרכז; בשנת 2021 נמצאו ליקויים ב-30 רשויות, וארבע מהן צוינו במסמך המרכז האמור.

להלן בחינת הליקויים בהתאם לנושאים שונים שבתחום הביקורת.

1. **ניהול התב"רים:** מספר מועט יחסית של ליקויים שנמצאו בתחום ניהול התב"רים הוגדרו כליקויים ברמה גבוהה, ובהתאם לכך, מרבית הליקויים לא הובאו לידיעת המנכ"ל. כך נמצא כי מתוך 17 ליקויים שנמצאו בתב"רים בשנת 2019, ליקוי אחד בנוגע למועצה האזורית **חבל מודיעין**, סווג כליקוי ברמה גבוהה וצוין במסמך המרכז למנכ"ל; מתוך 14 ליקויים שנמצאו בתב"רים בשנת 2020, שני ליקויים סווגו כליקויים ברמה גבוהה, והם לא הופיעו במסמך המרכז; מתוך 20 ליקויים שנמצאו בתב"רים בשנת 2021, אף לא אחד סווג ברמה גבוהה או הועבר לידיעת המנכ"ל.

2. **מחיקת חובות וארנונה:** בתחום זה נמצא בשאלונים מידע חלקי. מתוך שמונה ליקויים שנמצאו בנוגע למחיקת חובות וארנונה בשנת 2018, ארבעה סווגו כליקויים ברמה גבוהה, ומהם שלושה צוינו במסמך המרכז למנכ"ל. הליקוי הרביעי שנמצא ברמה גבוהה התייחס לעיריית **הוד השרון**, שבנוגע לה עלה מדוח הביקורת המפורט לשנת 2016 כי לכ-131 מעובדי העירייה יש חובות בגין מיסים, היטלים ואגרות שונות. נמצא כי ליקוי זה לא הופיע במסמך המרכז.

עיריית **הוד השרון** השיבה במרץ 2023 כי נכון לסוף שנת 2021 קיימים חובות בגין מיסי עירייה ל-36 עובדי עירייה וגמלאיה על פי נתוני הדוח כספי והדוח המפורט לשנת 2021. עם זאת, העירייה אינה מנהלת מדיניות גבייה ואכיפה שונה בין חייב שהוא עובד עירייה לחייב אחר.

מתוך עשרה ליקויים שנמצאו בנוגע למחיקת חובות וארנונה בשנת 2021, אף לא אחד סווג ברמה גבוהה או הועבר לידיעת המנכ"ל.



3. **הביקורת הפנימית:** בכל הנוגע לתפקוד מבקר הרשות ותפקוד ועדת הביקורת של הרשות, נמצא כי בשנים 2018 עד 2020 לא נבדק התבחין באופן שיטתי. מעט ליקויים עלו בהקשר של דיווח מצד המחוז או מצד אגף הביקורת על התנהלותה של הרשות באופן כללי: שני ליקויים בשנת 2018 - שניהם צוינו במסמך המרכז, שני ליקויים בשנת 2019 - אחד מהם צוין במסמך המרכז, וארבעה בשנת 2020 - לא צוינו כלל במסמך המרכז. חלק מן הליקויים שלא צוינו במסמך המרכז היו חמורים במיוחד.

פקודת העיריות קובעת כי תפקידה של ועדת הביקורת של העירייה "לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה"⁷¹.

נמצא כי בעיריית **פתח תקווה**, בשנת 2017, ועדת הביקורת כמעט שלא תפקדה - היא לא דנה בדוחות הביקורת של משרד הפנים, לא ניהלה מעקב אחר תיקון הליקויים ואחר יישום המלצות הביקורת שהעלתה, לא דנה בשני דוחות של מבקר המדינה שפורסמו בשנים 2016 - 2017 ולא הגישה את המלצותיה לדוח הביקורת של משרד הפנים למליאת המועצה.

בעיריית **חדרה** ועדת הביקורת לא דנה במהלך 2018 בדוחות הביקורת של משרד הפנים, של מבקר הפנים ושל מבקר המדינה, ובמועצה המקומית **רמת ישי** ובעיריית **רעננה** ועדות הביקורת לא התכנסו בשנה שנבדקה (2018). ליקויים אלו לא הובאו בחשבון בריכוז הממצאים לקראת ההכרזה על רשויות איתנות לאותן שנים ולא השפיעו על מעמדן.

המועצה המקומית **רמת ישי** השיבה כי כיוון ששנת 2018 הייתה שנת בחירות היה קושי לכנס את חברי ועדת הביקורת. עם זאת, הנהלת המועצה פעלה להביא את הדוח הכספי, הדוח המפורט ודוח הביקורת הפנימי, שהוגשו בשנת 2018, לדיון במליאת המועצה ובועדת הביקורת במהלך שנת 2019, לאחר הבחירות.

בשנת 2021, שבה הסתמכו הממצאים על הדוחות המבוקרים לשנת 2019, נמצאו ליקויים בשמונה רשויות בתחום הביקורת הפנימית. בשנה זו ניתנה הנחייה כללית לראי החשבון לבדוק את הנושאים האלו בכלל הרשויות. אגף הביקורת סיווג את כל הליקויים כליקויים ברמה בינונית, והם לא הובאו בחשבון במסמך ריכוז הממצאים לדרג מקבלי ההחלטות.

כך למשל, על פי ממצאי הדוחות המפורטים, בעיריית **נשר** לא הוקמה ועדת ביקורת בשנת 2019. אף שליכוי זה למעשה מעיד על מנגנון ביקורת חסר ברשות, הוא לא סווג כליקוי ברמה גבוהה, אשר יש להביאו בחשבון בנוגע לתקינות התנהלותה של הרשות ולהתאמתה להיות רשות איתנה.

71 ראו סעיף 149 לפקודת העיריות.



עיריית נשר השיבה במרץ 2023 כי ועדת הביקורת הוקמה בינואר 2019, אך מכיוון שחברי האופוזיציה לא העבירו את שמות נציגיהם בוועדה, היא התכנסה לראשונה רק בנובמבר 2021, בעקבות הליך משפטי שבעטיו חויבו חברי האופוזיציה להעביר את שמות נציגיהם בוועדה. מתגובת חבר אופוזיציה במועצת נשר ממרץ 2023 עלה כי ממועד כינון מליאת המועצה ועד למועד מתן התשובה לא כונסה ועדת הביקורת.

4. **הקצאת מקרקעין⁷²**: מתוך תשעה ליקויים שנמצאו בשנת 2019, שני ליקויים בעיריית עפולה ובמועצה האזורית חבל מודיעין סווגו כליקויים ברמה גבוהה ובמסמך המרכזי; מתוך שבעה ליקויים שנמצאו בתחום הקצאת המקרקעין בשנת 2020, אף אחד לא סווג ברמה גבוהה או הועבר לידיעת המנכ"ל; מתוך 14 ליקויים שנמצאו בשנת 2021, ארבעה סווגו כליקויים ברמה גבוהה וצוינו במסמך המרכזי למנכ"ל. אף שהליקויים סווגו כליקויים ברמה גבוהה והדברים הובאו לידיעת דרג מקבלי החלטות, המידע על ליקויים בתחום המקרקעין לא השפיע על מעמדם של הרשויות. המועצה האזורית חבל מודיעין הוכרה כאיתנה לראשונה בשנה זו, ועיריית פתח תקווה והמועצה המקומית קריית טבעון שמורו על מעמדם.

המועצה המקומית קריית טבעון השיבה כי מרגע קבלת הדוח המפורט של ואי החשבון החיצוניים לשנת 2019 הרשות פעלה וממשיכה לפעול לטובת תיקון הליקויים שנמצאו בתחום הקצאת מקרקעין.

עולה אפוא כי מתוך 115 ליקויים שמצא אגף הביקורת במשרד הפנים בשנים 2018 - 2021 בתפקוד הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות ובאלה שהיו מועמדות להכרה, הוא סיווג 13 ליקויים כליקויים חמורים, ומתוכם דיווח למנכ"ל במסמך המרכזי על עשרה ליקויים. נוסף על כך, בשנים 2018 - 2019 דיווח האגף למנכ"ל על שלושה ליקויים נוספים בתחום הביקורת הפנימית. נמצא כי אגף הביקורת נמנע מלסווג ליקויים בתפקוד ועדות הביקורת ברשויות שונות כליקויים חמורים גם כאשר ועדות אלה לא התכנסו. גם כאשר הליקויים בתחום עיסוקו של אגף הביקורת במשרד הפנים הובאו לידיעת מנכ"ל המשרד במסמך המרכזי, השפעתם על מעמד הרשויות הייתה מוגבלת.

לנוכח הוראות החוק שמהן עולה חשיבותה היתרה של פעילות מנגנוני הביקורת ברשות, מומלץ כי ליקויים בתחום הביקורת ייכללו במסמכים המרכזיים את כלל הליקויים שנמצאו ברשויות שהוכרו כאיתנות או ברשויות המועמדות להיות מוכרות כאיתנות. הכללתן תשקף תמונת מצב רלוונטית בנוגע לתפקודה של הרשות בעת קבלת החלטה אם היא עומדת בתנאים להכרה כאיתנה.

בשמונה רשויות שהוכרו כאיתנות או היו מועמדות להכרה כאיתנות לשנת 2018 הופיעו בין השאר ליקויים בתחומי ביקורת שונים. מכתבי התראה בנושאים אלו נשלחו לרשויות, ובסופו של דבר ארבע הרשויות המקומיות שכבר נחשבו איתנות - העיריות **נס ציונה** ו**פתח תקווה** והמועצות האזוריות **גן רווה** ו**רמת הנגב** - נשארו במעמדן, ואילו ארבע הרשויות שהיו מועמדות להיות מוכרות כאיתנות - העיריות **יבנה** ו**נתניה**, המועצה המקומית **סביון** והמועצה האזורית

72 הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה (גם תמורה סמלית במשמע) מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור.

חבל מודיעין - לא הוכרזו ככאלה, זאת אף שאופי הליקויים והיקפם ברשויות שהוכרו כאיתנות לא היה שונה מהותית מאופי הליקויים והיקפם ברשויות המועמדות.

עלה כי ליקויים שונים שמצא אגף הביקורת בהתנהלות רשות שהוכרה כאיתנה זה מכבר לא השפיעו על מעמדה כאיתנה, ואילו ליקויים דומים שנמצאו ברשויות מקומיות שהיו מועמדות להכרה הובילו להימנעות מהכרה.

משרד הפנים השיב כי אגף הביקורת בוחן פרטנית את הליקויים מול רואי החשבון החיצוניים ומדרג את הליקויים שנבחרו לבדיקת רשויות איתנות לפי נושאים וללא הבחנה בין רשויות, וכי בכל נושא נקבע ציון לכל סוג ליקוי. כך שבסיכום נושא מסוים, בין שמדובר ברשויות מועמדות לראשונה ובין שמדובר ברשויות שהוכרו בעבר, אם במצטבר ניתן ניקוד נמוך מציון הסף ממליץ האגף להימנע מהכרה. בתשובה נוספת ממאי 2023 מסר משרד הפנים כי בהתאם לנקבע בחקיקה, ההליכים להכרה ולביטול הכרה שונים זה מזה, לרבות הצורך בקיום הליך של התראה ובחינת תיקון הליקויים ביחס לרשות איתנה, ועל כן קיים גם הבדל לעניין אופן קבלת ההחלטה.

מומלץ כי ההחלטה להכריז על רשות כרשות איתנה תתקבל על ידי משרד הפנים על סמך אותם השיקולים שעל פיהם נבחנת ההחלטה אם לבטל הכרה על רשות כאיתנה או לאפשר לה לשמור על מעמדה האיתן. כך לא יישנה המצב, כפי שעלה בביקורת, שליקויים שנמצאו בהתנהלותה של רשות שכבר הוכרה כאיתנה יזכו להתייחסות מקלה, ואילו ליקויים דומים בהתנהלותה של רשות שלא הוכרה כאיתנה יגררו התייחסות מחמירה.

ליקויים נוספים העולים מדוחות הביקורת המפורטים

משרד מבקר המדינה בחן את ממצאי דוחות הביקורת המפורטים לשנת 2019 ומצא, נוסף על עשרים הרשויות שבנוגע להן ציין אגף הביקורת ליקויים בניהול התב"רים, ליקויים גם בעיריית **רעננה**, במועצות המקומיות **עומר** ו**רמת ישי** ובמועצות האזוריות **רמת הנגב** ו**תמר** בתחום התב"רים, בין השאר בנוגע לחריגה בביצוע ההוצאות מהתקציב.

בעיריות **יהוד-מונוסון**, **פתח תקווה**, **רמת גן** ו**רמת השרון** ובמועצות המקומיות **סביון** ו**קריית טבעון** נמצאו ליקויים בביקורת הפנימית בנושאים שונים, אך אלו לא קיבלו ביטוי בשאלון שמילא אגף הביקורת. כך, לדוגמה, בעיריית יהוד-מונוסון נכון לשנת 2019 לא נדונו במליאת המועצה דוחות מבקר הפנים לשנים 2017 - 2019 ובמועצה המקומית סביון לא נדונו במליאת המועצה דוחות מבקר הפנים לשנים 2018 - 2019.

לעניין ליקויים בתחום התב"רים, המועצה המקומית **רמת ישי** השיבה כי בשנת 2019 נסגרו שני תב"רים בגירעון סופי של 299,000 ש"ח, האחד בשל תוספת עלות לא צפויה והשני בשל תת-תקצוב של משרד החינוך. המועצה המקומית **עומר** השיבה במרץ 2023 כי שני התב"רים שבביצועם נרשמה חריגה בהוצאות הסתכמו באיזון תקציבי, והחריגות היו זמניות בלבד.

לעניין ליקויים בתחום הביקורת הפנימית, עיריית **יהוד-מונוסון** השיבה במרץ 2023 כי דוחות מבקר הפנים לשנים 2017 - 2018 נידונו במליאת המועצה בדצמבר 2020. המועצה המקומית



סביון השיבה במרץ 2023 כי לא הוגש דוח מבקר פנים לשנת 2018 ולכן לא נדון, ואילו דוח מבקר הפנים לשנת 2019 נדון במליאת המועצה בספטמבר 2020.

השוואת ממצאי דוחות הביקורת המפורטים העלתה ליקויים נוספים מלבד אלו שעלו בדיווח אגף הביקורת בשאלון לשנת 2021, שאלון שהסתמך על אותם הדוחות. בין השאר נמצאו ליקויים כגון אי-הגשת דוח ביקורת ואי-קיום דיון בדוח הביקורת במליאה. ליקויים אלו לא קיבלו ביטוי בדיווח אגף הביקורת בשאלון או במסמך שהוגש למנכ"ל ולא הובאו בחשבון בשיקול הדעת בנוגע למעמד הרשויות.

מומלץ כי אגף הביקורת יפעל לאסוף מכלל הדוחות המפורטים את הליקויים בנושאים שנקבעו בתבחיני המינהל התקין ויקבע כללים שוויוניים ושקופים לסיווג הליקויים לרמות שונות של חומרה, כך שלכל הפחות יובאו הליקויים החמורים ביותר לידיעת המנכ"ל. כך תתקבל תמונת מצב נדרשת בנוגע לתפקוד הרשות בתחומים שונים של מינהל תקין.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2023 כי אגף הביקורת אוסף את עיקרי הליקויים מהדוחות המפורטים בהתאם לקריטריונים אחידים, כך שהליקויים המהותיים יגיעו לידיעת המנכ"ל. אולם המשרד הוסיף כי אגף הביקורת פועל ליצירת הגדרות אחידות של הממצאים המצוינים בדוחות המפורטים המוגדרים כליקוי עיקרי, לצד ליקויים מהותיים אחרים שיצינו על ידי האי החשבון המבקרים.

משרד מבקר המדינה סקר את הדוחות המפורטים לשנת 2020 שעל בסיסם, בין השאר, אמור היה משרד הפנים לקבוע אם הרשויות שהוכרו בשנת 2021 ישמרו על מעמד האיתנות גם בשנת 2022. הממצאים בלוח שלהלן:

לוח 15: ליקויים בתחום הביקורת שנמצאו בדוחות המפורטים ברשויות שהוכרו כאיתנות, 2020

שם הרשות	ליקויים בביקורת הפנימית	ליקויים בהליכי מחיקת חובות והנחות בארנונה	ליקויים בתב"רים
אבן יהודה			
אשדוד	x	x	x
אשקלון			
באר טוביה	x		
באר שבע	x		
בני שמעון	x		
גבעת שמואל			
גזר			

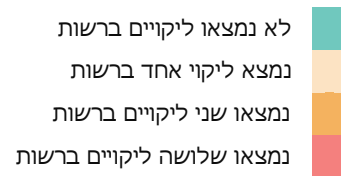


שם הרשות	ליקויים בביקורת הפנימית	ליקויים בהליכי מחיקת חובות והנחות בארנונה	ליקויים בתב"רים
גן רוזה	x		
דרום השרון			
הוד השרון	x	x	
הרצלייה	x		
חבל מודיעין	x		
חדרה	x	x	
חולון	x		
חוף הכרמל			
חיפה		x	
יהוד-מונוסון	x		
כפר סבא	x		
כפר שמריהו	x		
להבים	x		
נס ציונה			
נשר	x		
סביון			
עומר	x		
פתח תקווה			
קריית טבעון	x		
ראש העין			
ראשון לציון			
רמת גן	x		
רמת השרון			
רמת ישי	x		



שם הרשות	ליקויים בביקורת הפנימית	ליקויים בהליכי מחיקת חובות והנחות בארנונה	ליקויים בתב"רים
רמת הנגב			
רעננה			
תל אביב-יפו	x		
תמר			

נתונים מתוך הדוחות המפורטים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מניתוח הדוחות המפורטים לשנת 2020 עולה כי ב-15 מתוך 36 הרשויות המוכרות כאיתנות לא נמצאו ליקויים בתחום הביקורת, ב-18 רשויות נמצא ליקוי אחד, בשתי רשויות נמצאו שני ליקויים וברשות אחת נמצאו שלושה ליקויים. עוד עולה מהלוח כי ב-20 מתוך 36 הרשויות נמצאו ליקויים בתחום הביקורת הפנימית, בארבע מתוכן נמצאו ליקויים בהליכי מחיקת חובות והנחות בארנונה, ואילו ברשות אחת מתוך הרשויות המוכרות כאיתנות נמצאו ליקוי בתב"רים. בתחום המקרקעין לא אותרו ליקויים כיוון שבאותה שנה לא הונחו רואי החשבון החיצוניים לבדוק את נושא זה.

עיריית **אשדוד** השיבה במרץ 2023 בנוגע לממצאים בדוח המפורט לשנת 2020 כי אינה מסכימה עם הממצאים בתחום מנגנון הביקורת הפנימית; בנוגע להליכי מחיקת חובות והנחות בארנונה טענה העירייה כי הממצא היה שולי וטכני והוסר מהדוח המפורט לשנת 2021 בעקבות הסבריה; ובנוגע לליקויים בתב"רים השיבה כי הם תוקנו בשנת התקציב 2021.

עיריית **כפר סבא** השיבה בפברואר 2023 כי חלק מהליקויים תוקנו במלואם וחלק בהליכי תיקון במסגרת העבודה השוטפת. המועצה המקומית **עומר** השיבה כי הליקוי בביקורת הפנימית התייחס לעובדת התכנסותה של ועדת הביקורת פעם אחת בלבד במשך השנה, וכי הדבר נבע מהצורך בריחוק חברתי ומסגרי הקורונה שהיו באותה שנה. עיריית **הרצלייה** השיבה במרץ 2023 כי הליקוי בביקורת הפנימית התייחס לאי-התכנסות ועדת הביקורת כמספר הפעמים הנדרש בדיון. הדברים, על פי התשובה, הובאו לתשומת לב יושב ראש הוועדה, ובשנת 2022 היא התכנסה ארבע פעמים, ומעתה והלאה תמשיך ותקפיד להתכנס מדי רבעון. מתשובות עיריות **הוד השרון וחולון** עלה כי הן פועלות לתיקון ליקויי הביקורת הפנימית שהופיעו בדוח המפורט.

משרד הפנים השיב במרץ 2023 כי בדוחות המפורטים קיימים נושאים קבועים הנבדקים מדי שנה ונושאים מיוחדים לשנת הביקורת. בהתאם לכך, בבדיקת רשויות איתנות קיימים תבחינים קבועים ותבחינים המתחלפים מדי שנה בהתאם לנושאי הביקורת השנתית.



מומלץ כי התבחינים למינהל תקין בתחום הביקורת יכללו מדי שנה בשנה תבחינים זהים. כך ניתן יהיה להשוות את התנהלות הרשות המקומית לאורך השנים ולאתר מגמות של שיפור או הרעה.

ממד המינהל התקין ברשויות המקומיות מקבל ביטוי בולט בתחומי עיסוקו של אגף הביקורת. מומלץ לבחון אם הרשויות עומדות בתבחינים הנוגעים לעבודת האגף לפני ששר הפנים מכריז עליהן כעל רשויות איתנות, ובפרט מפני שלאחר ההכרזה הן מקבלות עצמאות בביצוע פעולות שונות בחלק מהתחומים שהאגף בודק - מחיקת חובות, הקצאות מקרקעין ותב"רים - פעולות שבעבר הן נדרשו לאישור משרד הפנים כדי לבצען⁷³.

עוד מומלץ שהתבחינים שאגף הביקורת בודק יעסקו בכלל ההיבטים שבהם בוזרו לרשויות שהוכרו כאיתנות סמכויות, כגון מקרקעין, תב"רים ותקציב. כך ניתן יהיה לעקוב אחר התנהלות הרשויות שהוכרו כאיתנות בתחומים שבהם זכו להקלות באסדרה מצד משרד הפנים.

אגף בקרת ההון האנושי

אחד האמצעים המרכזיים להבטחת מינהל תקין ברשות המקומית קשור בניהול מושכל של ההון האנושי ברשות המקומית ובטיפוח⁷⁴. למעשה, ההון האנושי אמון על תפקוד הרשות המקומית בכלל תחומי האחריות שלה.

תבחינים בתחום ניהול ההון האנושי

רשימת תבחיני המינהל התקין כוללת כמה תבחינים הנוגעים להון אנושי שאגף בקרת ההון האנושי נדרש לבחון: (א) האם ראש הרשות הגיש הצהרת הון? (ב) האם המשרות הסטטוטוריות מאוישות? (ג) האם הרשות המקומית חרגה מתקן כוח האדם המאושר? (ד) האם בשנתיים האחרונות התרחשו חריגות שכר ולא תוקנו?

בשנים 2018 - 2021 בדק אגף בקרת ההון האנושי את עמידת הרשויות שעמדו בתנאי הסף הפיננסיים בארבעת התבחינים שנקבעו בתחום ההון האנושי והעביר לאגף בקרה ותקצוב את רשימת הליקויים שנמצאו, ואלו שולבו בחוות הדעת השנתיות שהוגשו למנכ"ל ולשר. עם זאת, יש לציין כי לעיתים חלק מהליקויים שנמצאו לא הועברו לידיעת המנכ"ל מכיוון שהגורמים המקצועיים לא ראו בהם ליקוי מהותי, כזה המונע מרשות להיחשב איתנה.

73 לעניין ההקלות ראו להלן בפרק "השלכות מעמד האיתנות על הרשויות המקומיות".

74 ADALYA וד"ר איתי בארי, **מדידת ההון האנושי בשלטון המקומי**, מתוך מחקר למינהל שלטון מקומי (משרד הפנים), נדלה מאתר adalya (30.10.22).



לוח 16: רשויות שנמצאו בהן ליקויים בתחום ההון האנושי ומעמדן באותה שנת הכרזה, 2018 - 2021

שנת הדיווח	סוג הרשות	מספר הרשויות שאגף הון אנושי דיווח על ליקויים בהן	מספר הרשויות שצוינו במסמך מרכז למנכ"ל	מספר מכתבי ההתראה שנשלחו בנוגע לליקויים	מספר הרשויות מתוך אלו שדווח על ליקויים בהן שהוכרו כאיתנות לראשונה או ששמרו על מעמדן באותה שנה
2018	רשויות מוכרזות	5	8	12	5
	רשויות מועמדות	3			0
2019	רשויות מוכרזות	10	10	לא נמצא מידע בנושא	10
	רשויות מועמדות	4			לא הייתה הכרזה
2020	רשויות מוכרזות	9	6	3	9
	רשויות מועמדות	4			לא הייתה הכרזה
2021	רשויות מוכרזות	5	8	3	5
	רשויות מועמדות	6			5

על פי מסמכים שנאספו ממשד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה כי ההתאמה בין מספר הליקויים שאגף בקרת הון אנושי דיווח עליהם ובין הליקויים המובאים לידיעת המנכ"ל איננה עקבית. כך, רק בשנת 2018 תאמה זהות הרשויות שנמצאו בהן ליקויים בתחום כוח האדם ושעליהם דיווח אגף בקרת ההון האנושי לזהות הרשויות שצוינו במסמך המרכז למנכ"ל. בשנים 2019, 2020 ו-2021, מספר הרשויות שדווח למנכ"ל על ליקויים בהתנהלותן בתחום ההון האנושי היה נמוך ממספר הרשויות שאגף בקרת ההון האנושי מצא בהן ליקויים, ועמד על 10 לעומת 14, 6 לעומת 13 ו-8 לעומת 11 (בהתאמה).

בשנת 2018 נשלח מכתב התראה לכל הרשויות שנמצאו בהן ליקויים בתחום ההון האנושי, למעט רשות אחת, ולפיו אם לא יתוקנו הליקויים, הדבר עלול לפגוע במעמדן כאיתנות או בהכרזה עליהן ככאלה. לא נמצא תיעוד בדבר התייחסות הרשויות המקומיות למכתבי ההתראה, ובאם הן תיקנו את הליקויים.

במסמך ההכרזה על רשויות איתנות שפורסם בסוף שנת 2018, חמש הרשויות שכבר היו מוכרות כאיתנות (המועצות האזוריות **גן רוהה, רמת הנגב ותמר** והעיריות **נס ציונה ורעננה**) שמרו על מעמדן ולא הוזמנו לשימוע בדבר הליקויים שנמצאו בהן בתחום ההון האנושי. לעומת זאת, שלוש הרשויות המועמדות (המועצות האזוריות **חבל מודיעין וחוף הכרמל** ועיריית **נתניה**) לא הוכרו כאיתנות בשנה זו.

מתשובת עיריית **נס ציונה** ממרץ 2023 עלה כי העירייה טענה בשימוע שהתקיים במשרד הפנים ביוני 2018 בנוגע לליקוי בדבר חריגה מתקן כוח האדם, כי החריגה נובעת מאופן רישום ההעסקה של עובדים במשרות זמניות ובפועל לא הייתה חריגה, אך בעקבות הערות משרד הפנים היא פועלת לשינוי שיטת הרישום, כדי שחריגות כאמור לא יישנו.

במסמכים המרכזים לשנים 2019 ו-2020 הופיעו ליקויים בתחומי ההון האנושי, ובשנת 2020 אף יצאו שלושה מכתבי התראה בנושא. עם זאת, בסופו של דבר הליכי ההכרזה לא הושלמו, ומשכך לא הייתה לכך השפעה על מעמדן של הרשויות שכבר הוכרו כאיתנות.

ניתוח התהליך שקדם להכרזה על הרשויות האיתנות בשנת 2021 העלה כי אף שנמצאו ליקויים ברשויות שונות בתחום ההון האנושי - רשויות שכבר החזיקו במעמד רשויות שהיו מועמדות - ואף שמנכ"ל המשרד שלח מכתבי התראה לרשויות בדבר הליקוי, הליקויים לא השפיעו על ההחלטה לעניין מעמד האיתנות.

במסמך המרכזי שהגיש אגף בקרה ותקצוב למנכ"ל המשרד לקראת ההכרזה על רשויות איתנות לשנת 2021 הופיעו ממצאים בתחום ההון האנושי בנוגע לשמונה רשויות מקומיות - בנוגע לשבע מהן הצגת הממצא לא לוותה בהמלצה מצד גורמי המקצוע בעניין מעמד האיתנות, ובעניין המועצה האזורית **באר טוביה** צוין כי הליקוי נותר בעינו והומלץ כי תזומן לשימוע. לא נמצא כי התקיים למועצה האזורית באר טוביה שימוע, ומעמדה כאיתנה נותר בעינו.

עולה אפוא כי על אף החשיבות הנודעת לניהול תקין של מערך ההון האנושי ברשות המקומית, לליקויים שעליהם דיווח אגף בקרת ההון האנושי בשנים 2018 עד 2021 הייתה השפעה אפשרית על מניעת הכרזה על שלוש רשויות מקומיות בלבד (המועצות האזוריות **חבל מודיעין וחוף הכרמל** ועיריית **נתניה**) כאיתנות בשנת 2018. באותה עת נשמר מעמדן של רשויות מקומיות אחרות כאיתנות.

מומלץ כי ההחלטה בדבר הכרזה על רשות כרשות איתנה תתקבל על סמך אותם השיקולים שעל פיהם נבחנת ההחלטה אם לבטל הכרזה של רשות שכבר הוכרה כאיתנה או אם לאפשר לה לשמור על מעמדה כאיתנה.

מדד "נקודת ראות"

החל בשנת 2021, כחלק מהליך שמשרד הפנים מקדם לביזור סמכויות לרשויות, אגף בקרת ההון האנושי מדרג בתחום ההון האנושי את כלל הרשויות באמצעות מדד "נקודת ראות", הבוחן את העמידה בכללי המינהל התקין בתחום זה ברשויות. מוחרגות מהדירוג רשויות שיש להן חשב מלווה, רשויות בהבראה ורשויות בהתייעלות. המדד מורכב הן מתבחינים המשמשים לבדיקת איתנות הרשויות המקומיות: הגשת הצהרת הון של ראש הרשות, איוש משרות סטטוטוריות, עמידה בתקן כוח האדם המאושר בתקציב וחרגיאות שכר, הן מתבחינים אחרים: הליכי מכרזים



וקליטת עובדים ברשות, מעמד ההון האנושי ברשות - כפיפות ישירה של מנהל היחידה למנכ"ל הרשות והמיקום ההיררכי של תחום ההון האנושי במדרג הארגוני ברשות, מנגנון הערכת עובדים וגיוון תעסוקתי. לרשויות הזכות לציון גבוה בממד מוצאות סמכויות בתחומים אלה: אישור ועדכון שכר בחוזים אישיים, החלטות הנוגעות לקידום שכר או לטווח שכר, עדכון דרגת הרשות לצורכי קביעת שכר ואיש משרה ניהולית חדשה.

יוצא אפוא כי התבחינים שנקבעו בממד "נקודת ראות" מקיפים יותר מהתבחינים שנקבעו לצורך בחינה אם הרשויות שהוכרו כאיתנות או המועמדות להיות מוכרות עומדות בכללי המינהל התקין. סקירת הציונים של כלל הרשויות שהוכרו כאיתנות, נכון למועד הביקורת, בממד "נקודת ראות" לשנת 2022 (שהתבססו על נתוני שנת 2021) מעלה כי 20 מתוך 36 נמצאות בטווח הגבוה של הממד (90% - 100%), 9 נמצאות בטווח הבינוני של הממד (75% - 90%), ואילו 7 מהרשויות שהוכרו כאיתנות נמצאות בטווח הנמוך של הממד (עד 75%): **באר טוביה** (59.5%), **חבל מודיעין** (72.5%), **חיפה** (68.5%), **כפר שמריהו** (69.5%), **להבים** (69.5%), **סביון** (63%) ו**רמת הנגב** (58%).

המועצה המקומית **סביון** השיבה כי למרות תיקונים שביצעה לפני פרסום מדד 2022, בעקבות ליקויים שנמצאו בדוח לשנת 2021 שהתקבל ממשד הפנים, צינה בממד "נקודת ראות" ירד לעומת השנה הקודמת. המועצה האזורית **באר טוביה** והמועצה המקומית **להבים** השיבו במרץ 2023 כי הן מודעות לציוניהן בממד ופועלות לשיפורן.

מיקומן הנמוך של חלק מן הרשויות שהוכרו כאיתנות בממד "נקודת ראות" מצביע על קשיים בניהול ההון האנושי נכון לשנת 2021 ומונע ממשד הפנים לבזר להן סמכויות בתחום ההון האנושי. יש להניח שהבחינה בממד זה שהיא מקיפה ומעמיקה יותר ביחס לבדיקה שנעשתה עד כה בעבור רשויות איתנות, תשקף ביתר בהירות את מצבן האמתי של הרשויות בתחום ההון האנושי, וביכולת המינהל התקין בכלל.

משד הפנים מסר כי מדד בקרת ההון האנושי "נקודת ראות" בודק נתונים הקיימים על פי השנה החולפת, והציון ניתן בהתאם לכך. בבדיקת הרשויות האיתנות נעשתה בדיקה של ניהול תקין אך גם ניתנת לרשות האפשרות לתקן אם נמצא ליקוי. משד הפנים הוסיף בתשובתו דוגמה שלפיה לרשות מקומית שבה נמצא ליקוי של אי מינוי מנכ"ל, השלמת המינוי לא תיחשב לצורך העלאת ציונה בממד "נקודת ראות", אך לצורך בחינת הקריטריונים להכרה או לביטולה, השלמת המינוי תיחשב כתיקון הליקוי.

משד מבקר המדינה ממליץ לאחד בין התבחינים המשמשים את משד הפנים לצורך בחינת המינהל התקין של הרשויות בתחום ההון האנושי לקביעת מעמד האיתנות ובין התבחינים המרכיבים את הממד "נקודת ראות", שמטרתו דומה במהותה, לדירוגן של רשויות איתנות מבחינת הרצון לבזר סמכויות. איחוד כאמור יוכל לתת בידי משד הפנים נתונים מיטביים בדבר ניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות ובקרב המועמדות להכרה ככאלה.



אגף בקרה ותקצוב: תבחינים בתחום הניהול הכספי השוטף

בהתאם לרשימת תבחיני המינהל התקין, על אגף בקרה ותקצוב לבחון אם ניהול ענייניה הכספיים של הרשות עלול להביא להיווצרות גירעון שוטף בתקציבה. במסגרת זו האגף בוחן אם הרשות בתוכנית הבראה או התייעלות; אם הדוחות הרבעוניים האחרונים משקפים את מצבה הכספי של הרשות לאחר החתימה של הדוחות הכספיים; אם לרשות יש חשב מלווה.

כיוון שעמידה בתנאי הסף הפיננסיים נקבעת על סמך נתוני הדוחות הכספיים של שנת הכספים הקודמת, ראה משרד הפנים חשיבות לבחון את ההתנהלות הכספית השוטפת של הרשות המקומית מאז שנת הכספים הקודמת עד מועד ההכרזה. בחינה זו נועדה לנטר סיכונים שוטפים לאיתנותה הפיננסית של הרשות המקומית, סיכונים אשר לא קיבלו ביטוי בדוחות הכספיים של השנה הקודמת.

לאמור, אין המדובר בתנאי הסף הפיננסיים, כי אם בתנאים נוספים הנוגעים לניהול הכספי השוטף ומופיעים במסגרת בחינת המינהל התקין.

במסמכים המרכזים שהוגשו למנכ"ל המשרד או לשר הפנים בשנים 2018 - 2021 בדבר עמידת הרשויות המקומיות בתנאי הסף הפיננסיים ובתבחיני המינהל התקין נמצא כי המועצה המקומית **כוכב יאיר-צור יגאל** הייתה מועמדת להיות מוכרזת כרשות איתנה בשנים 2020 - 2021, אך לא הוכרזה כאיתנה כיוון שהייתה בתוכנית התייעלות; עיריית **באר יעקב**, שהייתה מועמדת להכרזה בשנת 2021, לא הוכרזה כרשות איתנה כיוון שהייתה בתוכנית הבראה⁷⁵.

כלומר, לא מן הנמנע שרשויות מקומיות שנמצאות בתוכניות הבראה או התייעלות יעמדו בתנאי הסף הפיננסיים להכרזה כאיתנות.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת ליבו של משרד הפנים לכך שראוי לבחון את הניהול הכספי השוטף כדי לעמוד על מצבה הכספי של הרשות לאחר החתימה של הדוחות הכספיים. עם זאת, מוצע לכלול בדיקה פיננסית זו בבחינת תנאי הסף הפיננסיים. נוסף על כך, מומלץ כי משרד הפנים יתקף את תנאי הסף הפיננסיים באופן שיהלום את מצבן הכספי של הרשויות וישקף מענקים ממשלתיים או הלוואות שהתקבלו בשנים שקדמו לבחינה לצורך כיסוי גירעונות.

75 עיריית באר יעקב חתמה על תוכנית הבראה ב-2017 בעקבות גירעון של 63 מיליון ש"ח ב-2016. היא כיסתה את הגירעון בין השאר באמצעות מענקים שקיבלה בתוכנית, והיא ממשיכה בתוכנית הבראה כיוון שלא השלימה יעדים עיקריים בתוכנית.



תבחיני מינהל תקין בראי מגמת ביזור הסמכויות לרשויות

בהמלצות הצוות לביזור סמכויות שפורסמו בנובמבר 2022 הוצע מדד חדש לדירוג רשויות לביזור. מדד זה מתבסס על מדדים של התנהלות פיננסית ושל מינהל תקין השואבים את מרבית הנתונים מהדוחות הכספיים המבוקרים. מדרג זה נועד על פי ההמלצות להחליף את הוראות סעיפים 232א-232ג לפקודת העיריות ולקבוע מדרג חדש של רשויות איתנות, רשויות יציבות ויתר הרשויות, וכן להתאים לכל שלב במדרג רמה של ביזור סמכויות⁷⁶.

תבחיני המינהל התקין שעליהם המליץ הצוות הצטמצמו לארבעה: (א) היעדר הסתייגות או הימנעות של רואה חשבון מהדוח הכספי המבוקר האחרון; (ב) לא מונה חשב מלווה; (ג) לא מונתה מועצה ממונה; (ד) איוש משרות סטטוטוריות - בדיקת איוש כמה תפקידים הנדרשים על פי חוק; מנכ"ל, גזבר, מהנדס, מבקר ויועץ משפטי. הבקרה תיעשה על סמך דיווח עצמי של הרשות ועל ידי בדיקת שמות ותאריך תחילת עבודה, קבלת חוזים אישיים לאישור, אישור נציגי שר ועוד. אם הרשות לא תאיש שתי משרות או יותר משך יותר מארבעה חודשים בשנה קלנדרית, הרשות לא תהיה זכאית לביזור סמכויות.

מהמלצות הצוות לביזור סמכויות עולה כי הוא בחן חלופות שונות לתיקון פקודת העיריות וקבע כי עמידת הרשויות בתנאי סף פיננסיים תיבחן כדי לקבוע אם היא תסווג באחת משתי רמות הביזור. אם ימצא כי הרשות המקומית לא עמדה באחד או יותר מארבעת התבחינים של מינהל תקין, לא יבחרו לה סמכויות כלל.

הצוות לביזור סמכויות ראה לנכון לצמצם את התבחינים בתחום המינהל התקין מ-16 תבחינים שנבדקו עד היום לארבעה תבחינים בלבד, אשר שלושה מהם מעידים על רמה בסיסית ביותר של תפקוד ניהולי, בעיקר בתחום הפיננסי (בדומה לתבחינים הקיימים היום בנוגע לניהול כספי שוטף). אומנם בתבחין הרביעי - איוש משרות סטטוטוריות - יש כדי להעיד על מינהל תקין של הרשות המקומית, אך הוא אחד מני רבים הנצרכים כדי לאפיין מינהל תקין, כזה העומד בכללי ההגינות והיעילות בהתאם להוראות כל דין.

היבטים נוספים בתפקודן של הרשויות

התבחינים שקבע משרד הפנים לבחינת המינהל התקין ברשויות עוסקים רק בחלק מההיבטים המרכזיים בתקינות תפקודן.

נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית⁷⁷ מפרט כיצד להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה שלא כדין מקופת הרשות המקומית שלה היו אחראים. הוצאה כאמור עשויה להעיד על פגיעה חמורה בכללי המינהל התקין. המלצות הוועדה לחיוב אישי והחלטות הגורמים המוסמכים פורסמו לאורך השנים באתר האינטרנט של המשרד.

76 משרד הפנים, **ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות והמלצות לאופן הביזור** (אוקטובר 2022).

77 חוזר המנהל הכללי מס' 1/2009 (6.1.09).



עלה כי התבחינים הקיימים היום לבחינת מעמד הרשויות שהוכרו כאיתנות בתחום המינהל התקין אינם מתייחסים להמלצות הוועדה לחיוב אישי. סקירתן מעלה לדוגמה כי בעירייה איתנה, אשר הוכרה ככזו בשנת 2014 (ומעמדה זה לא בוטל באף אחת מן השנים), הוטל חיוב אישי על נבחרי ציבור הן בשנת 2016 הן בשנת 2021; בעירייה נוספת, אשר הוכרה כאיתנה בשנת 2021, הוטל חיוב אישי על בעל תפקיד המקורב לראש הרשות בשנת 2022 בהליך שהחל טרם ההכרה. כמו כן, התבחינים הקיימים היום לבחינת מעמד הרשויות שהוכרו כאיתנות בתחום המינהל התקין אינם מתייחסים לבחינת הרלוונטיות של הליכים פליליים שהתנהלו נגד נבחרי ציבור מכהנים ברשויות שהוכרו כאיתנות או ברשויות שהיו מועמדות להכרה, ובכלל זה להליכים שהגיעו לכדי הרשעה.

יצוין כי בשנת 2018 הצביע מחוז מרכז לפני הנהלת משרד הפנים על הליכים כגון הטלת חיוב אישי או חקירה משטרתית, המתנהלים בנוגע לראשי רשויות שונות, במסגרת בחינת הרשויות שהוכרו כאיתנות. כמו כן, בטיטת התוכנית הכלכלית לשנים 2023 - 2024 הוצע לתקן את סעיף 232א(ג) לפקודת העיריות באופן שחוות הדעת שמגיש מנכ"ל משרד הפנים לשר הפנים תעסוק, בין היתר, בטוהר המידות ברשות המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול להוסיף תבחינים הנוגעים להיבטים מהותיים במינהל תקין; בפרט בהיבטים של התנהגות נושאי משרה או תפקיד ברשות המקומית.



מהמתואר לעיל עולה כי משרד הפנים קבע תבחיני מינהל תקין לצורך גיבוש חוות דעתו של המנכ"ל אם הרשות מנהלת את תקציבה או ענייניה באורח תקין ובהתאם להוראות הדין באופן המאפשר להכריז עליה כרשות איתנה. התבחינים שקבע משרד הפנים התמקדו בתחומי התאגידים העירוניים, התב"רים, מחיקת חובות וארנונה, הביקורת הפנימית, הקצאת מקרקעין, הון אנושי וניהול כספי שוטף.

נמצא כי על אף היקף הפעילות הרחב של התאגידים העירוניים ברשויות שהוכרו כאיתנות - בשנת 2020 היה מחזור הכנסותיהם יותר מ-6.2 מיליארדי ש"ח - משרד הפנים מסתפק בבדיקה בסיסית של התנהלות התאגידים העירוניים - קיום תקנון, מינוי דירקטורים ודיון בדוחות הכספיים במליאת המועצה כמדדים לאיתנות פיננסית ולהתנהלות תקינה של הרשות המקומית, וזאת הגם שבידי אגף התאגידים נתונים מקיפים בנוגע לאיתנות הפיננסית של התאגידים העירוניים.

ממד המינהל התקין ברשויות המקומיות מקבל ביטוי בולט בתחומי עיסוק השונים של אגף הביקורת - תב"רים, מחיקת חובות וארנונה, הביקורת הפנימית והקצאת מקרקעין. נמצא כי ליקויים בתחומים אלה בהתנהלות רשות שהוכרה כאיתנה זה מכבר לא השפיעו על מעמדה כאיתנה, ואילו ליקויים דומים שנמצאו ברשויות מקומיות שהיו מועמדות להכרה הובילו להימנעות מהכרה. לעמידה בתבחינים אלה חשיבות רבה, זאת בפרט מפני שלאחר ההכרה, הרשויות מקבלות עצמאות בביצוע פעולות שונות בחלק מהתחומים שהאגף בודק - מחיקת חובות, הקצאות מקרקעין ותב"רים - פעולות שבעבר הן נדרשו לאישור משרד הפנים כדי לבצען.



עוד נמצא כי על אף החשיבות הנודעת לניהול תקין של מערך ההון האנושי ברשות המקומית, הליקויים שעליהם דיווח אגף בקרת ההון האנושי בשנים 2018 עד 2021 מנעו הכרה רק על שלוש רשויות מקומיות כאיתנות. באותה עת נשמר מעמדן של רשויות מקומיות אחרות כאיתנות. עוד עלה בביקורת כי החל בשנת 2021, כחלק מהליך שמשרד הפנים מקדם לביזור סמכויות לרשויות, אגף בקרת ההון האנושי מדרג את מרבית הרשויות באמצעות מדד "נקודת ראות", הבוחן את העמידה בכללי המינהל התקין בתחום זה. נמצא כי התבחינים שנקבעו במדד "נקודת ראות" מקיפים יותר מהתבחינים שנקבעו לצורך בחינה אם הרשויות שהוכרו כאיתנות או המועמדות להיות מוכרות עומדות בכללי המינהל התקין. בביקורת עלה כי אי-עמידה של רשויות מקומיות בתבחיני המינהל התקין שקבע משרד הפנים לא הובילה לזימונים לשימועים או לביטול הכרות.

עוד עלה כי התבחינים הקיימים היום לבחינת מעמד הרשויות שהוכרו כאיתנות בתחום המינהל התקין אינם מתייחסים להמלצות הוועדה לחיוב אישי ואינם עוסקים בבחינת הרלוונטיות של הליכים פלייליים שהתנהלו נגד נבחרים ברשויות שהוכרו כאיתנות או ברשויות שהיו מועמדות להכרה, ובכלל זה להליכים שהגיעו לכדי הרשעה.

משרד הפנים השיב כי הוא מייחס חשיבות לשיפור ההתנהלות ברשויות המקומיות ועל כן מאפשר להן לתקן את הליקויים לפני בחינת הנתונים לצורך הכרה או ביטול הכרה. עם זאת, אין מקום לטעמו להעמיס יתר על המידה על התבחינים המינהליים והוא שואף להתמקד בתבחינים המרכזיים על פי שיקול הדעת של היחידות המקצועיות.

משרד האוצר השיב כי הוא סבור כי בהגדרה של רשות איתנה יש להוסיף לצד התנאים הפיננסיים תבחינים של מינהל תקין הנוגעים, בין היתר, לאיזון משרות סטטוטוריות ולפרסום פרוטוקולים משיבות מועצה. עוד ציין משרד האוצר כי יש להטמיע בחוק תבחינים הנוגעים למינהל תקין ולמנגנוני קבלת ההחלטות, השקיפות והביקורת ברשויות מקומיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול להוסיף תבחינים מהותיים לבחינת המינהל התקין של הרשויות, וכך לתמרץ את הרשויות לשפר ככל האפשר את התנהלות המנגנונים הפנימיים שלהן ואת תהליכי העבודה שלהן.

מנגנוני הבקרה על התנהלות הרשויות האיתנות

תיקון החקיקה שהסמיך את שר הפנים להכריז על רשויות מקומיות כאיתנות נועד להעניק לרשות מקומית אשר עמדה במכלול התנאים הכספיים והוכח כי היא פועלת באופן תקין עצמאות בתוך הקלה בבקרה ובפיקוח שהמאסדר משית עליה.

עם זאת, ביזור אין משמעו הסרת אחריות מצידו של המאסדר. בתחומים שבהם הוחלט על ביזור סמכויות משיקולים שונים, גובר הצורך בבקרה כדי להבטיח את האיזון הנדרש בין הקלת העומס הברוקרטי על הגוף שלו בוזרו הסמכויות ובין הבטחת התנהלותו התקינה והראויה⁷⁸.

לרשויות שהוכרו כאיתנות בוזרו סמכויות בתחומים שונים, כגון פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים לביצוע עסקאות במקרקעין, לעריכת חוזים למתן זיכיון או מונופולין, לקביעת תקציב ולעדכונו ולקביעת תקציב מילואים; פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים או ממנה המחוז, לפי העניין, למחיקת חובות⁷⁹, ומתן סמכות לרשות המקומית לאשר העסקה ועדכון שכר של עובדים בחוזים אישיים ללא צורך בקבלת אישור פרטני מאגף בקרת ההון האנושי.

מנגנוני הבקרה שמשרד הפנים מפעיל

כאמור, בד בבד עם מגמת ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, וכפי שעלה בהחלטת הממשלה 675, כדי לקדם ביזור סמכויות וגמישות ניהולית יש לחזק או לייעל מנגנוני בקרה משלימים ולהגדיר מדדי הצלחה ברורים לתהליך⁸⁰.

במכתב היועץ המשפטי לשר הפנים ממרץ 2016 נקבע כי משמשרד הפנים ביר סמכויות שמסורות לו לרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות, הוא נדרש לקיים מערך בקרה וביקורת מתמדת על רשויות אלו כדי להבטיח שהן ממשיכות להתנהל באופן תקין ומתוך שיקול דעת ראוי לשם ניטור נתונים עליהן ובחינה אם יש צורך לבטל הכרזה על רשות.

מרבית הסמכויות שבוזרו לרשויות שהוכרו כאיתנות הן בתחום עיסוקו הרגיל של המחוז. הממונה על המחוז, הכפוף ישירות למנכ"ל המשרד, משמש זרועו הארוכה של שר הפנים לצורך מימוש החלטות הממשלה ומדיניותה ברשויות המקומיות שבתחום המחוז, ובהתאם לכך עוסק המחוז בסוגיות תקציביות ברשויות המקומיות, מלווה אותן ומפקח עליהן⁸¹. משבוזרו הסמכויות לרשויות המקומיות, צומצמו עד מאוד ממשקי העבודה בין מחוזות משרד הפנים ובין הרשויות שהוכרו כאיתנות, ובהתאמה צומצמה הבקרה שמקיים משרד הפנים באמצעות המחוזות על רשויות אלו.

כך, בשאלון שנשלח מאגף בקרה, תקצוב ופיתוח למחוזות בשנת 2018 לצורך איסוף נתונים על רשויות שהוכרו כאיתנות בתבחינים שונים, השיב מחוז מרכז בנוגע לתשע מהרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות ונמצאות בתחום סמכותו כי "לאור היותה רשות איתנה מזה מספר שנים לא הייתה כל אינטראקציה בין המחוז לבין הרשות לא בתחום תקציב רגיל ולא בתחום תקציבי פיתוח. לעניין זה יצוין כי אנו חושבים שיש להגדיר נוהל ביקורת מסודר ושוטף של המחוז כלפי רשויות איתנות, ראה הצעה ראשונית של המחוז".

בינואר 2019 אף פנתה הממונה על מחוז תל אביב ללשכת מנכ"ל משרד הפנים בבקשה לקיים דיון בסוגיית הסדרת הבקרה על רשויות שהוכרו כאיתנות, בין השאר לצורך הבחינה הנעשית מדי שנה בשנה בעניין המשך ההכרזה או ביטולה. בדבריה הדגישה כי אין להסתפק לדוגמה

78 בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו שעל מפעלים חינוכיים נ' הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, פס' ע"ג לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם במאגר ממוחשב 14.5.06).

79 ראו פרק "השלכות מעמד האיתנות" בדוח זה.

80 **ביזור סמכויות לשלטון המקומי: תוצר הוועדה הבין-משרדית מכוח החלטת ממשלה 675** (אפריל 2022).

81 מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2004), עמ' 26 - 27.



במידע אקראי או בדוחות של מבקר המדינה אלא יש לבחון את אופי הביקורת, את כלי הביקורת ואת האמצעים והמשאבים הנדרשים לשם כך במחוזות.

כמו כן, בשנת 2020 ביקש מטה משרד הפנים את חוות הדעת של המחוזות בתהליכי בחינת הנתונים לצורך הכרזה על רשויות מקומיות כאיתנות וביטולי הכרזה בגין הדוחות הכספיים לשנת 2018. הוא פנה למחוזות בשאלון כדי לקבל את התייחסותם בנוגע לבקרה על התנהלות הרשויות שהוכרו כאיתנות בתבחינים שונים. המחוזות מסרו מידע מפורט, כפי שעשו גם בשנה שקדמה לה, אבל מטה המשרד ציין כי לא עשה במידע שימוש וגיבש החלטות לעניין ההכרות בלי שהביא בחשבון את עמדת המחוזות. בתהליכי ההכרזה והביטול שבוצעו בשנת 2021 על בסיס נתוני דוחות 2019, לא נשלחו שאלונים למילוי המחוזות.

בשנת 2022 גיבש מטה משרד הפנים נוהל לבקרה שיעשו המחוזות על הרשויות שהוכרו כאיתנות. בנוהל המוצע נכתב כי מטרתו היא לוודא כי הרשות המקומית המוכרת כאיתנה פועלת על פי ההנחיות שנקבעו בנהלים, ובעיקר בנושאים שבהם היא זכאית לביזור סמכויות. מטרה נוספת שצוינה היא יצירת אחידות בבקרה של המחוזות על הרשויות שהוכרו כאיתנות ובגיבוש ההחלטה הסופית לעניין הכרזה או ביטול הכרזה. בנוהל הוצע כי הרשויות שהוכרו כאיתנות יבוקרו בארבעה נושאים שבהם קיבלו הקלות רגולטיביות: תקציב, עשייה במקרקעין, אישור חוזים אישיים ומחיקת חובות.

נמצא כי נכון למועד הביקורת, נוהל הבקרה האמור לא הובא לידיעת המחוזות ולא הוטמע. כך עולה למעשה כי הליך הבקרה על התנהלות הרשויות המקומיות מטעם משרד הפנים לא הוסדר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול להטמעת נוהל סדור לבקרה על הרשויות האיתנות באמצעות מחוזותיו.

משרד הפנים השיב כי הנוהל הקיים איננו בסיס מספק להמשך העבודה, והוא שוקד על גיבוש תבחיני הבקרה כך שלא יושפעו מבחינה סובייקטיבית של הרשויות אלא יתבססו על נוהל אחיד.

משלא הסדיר משרד הפנים את הבקרה שמחוזותיו אמורים לקיים ברשויות שהוכרו כאיתנות, ארבעת המחוזות שבתחום סמכותם פועלות רשויות שהוכרו כאיתנות גיבשו שאלון בקרה באופן עצמאי, כמפורט בלוח שלהלן:



לוח 17: בקרת המחוזות על הרשויות שהוכרו כאיתנות

שם המחוז	תדירות הבקרה על רשות שהוכרה כאיתנה	נושאי הבדיקה בשאלון המחוז
מרכז	כלל הרשויות שהוכרו כאיתנות נבדקות מדי שנה בשנה	תקציב שוטף, תב"רים, מקרקעין, מחיקת חובות, תאגידים עירוניים, מערך הגבייה, מצבת כ"א ושכר, ביקורת ותיקון ליקויים, אתר אינטרנט רשותי.
חיפה	החל בשנת 2019 נבדקות רשויות שהוכרו כאיתנות, אך באופן לא סדיר	ישיבות המועצה וועדותיה, מצבת כ"א ושכר, חוזים ומכרזים, חוקי עזר, ביקורת ותיקון ליקויים, אתר אינטרנט רשותי, ארכיונים, מערך כספים, תקציבים בלתי רגילים, חופי רחצה, רישוי עסקים, פס"ח וחירום.
דרום	סבב שבו כל רשות שהוכרה כאיתנה נבדקת מדי שלוש שנים	תקציב שוטף, תב"רים, קליטת עובדים, עשייה במקרקעין, מחיקת חובות.
תל אביב	כלל הרשויות שהוכרו כאיתנות נבדקות מדי שנה בשנה	ישיבות המועצה וועדותיה, מצבת כ"א ושכר, חוזים ומכרזים, חוקי עזר, רישוי עסקים, ביקורת ותיקון ליקויים, פס"ח וחירום, מערך כספים וחופי רחצה.

מנתוני הלוח עולה כי מחוז מרכז מקיים בקרה מדי שנה בשנה באמצעות שאלון; מחוז חיפה מקיים בקרה לא סדירה על רשויות שהוכרו כאיתנות מאז שנת 2019; מחוז דרום עורך סבב בקרה כדי לבקר כל אחת מהרשויות שהוכרו כאיתנות מדי שלוש שנים; מחוז תל אביב מקיים בקרה על הרשויות שהוכרו כאיתנות שבתחומו מדי שנה בשנה כפי שהוא נוהג בנוגע לשאר הרשויות שבתחום המחוז.

יוצא אפוא כי מאז החל משרד הפנים בביזור סמכויות לרשויות מקומיות שהוכרו כאיתנות, אין מדיניות סדורה בכל הנוגע לבקרה על התנהלותן. משרד מבקר המדינה מציין את מחוזות משרד הפנים דרום, חיפה, מרכז ותל אביב שפיתחו כלים עצמאיים למעקב אחר התנהלות הרשויות בתחומם שהוכרו כאיתנות באמצעות טפסים שונים ובתדירות שונה.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל להסדרת הליכי הבקרה על הרשויות שהוכרו כאיתנות. עוד מומלץ כי איסוף המידע והנתונים המתקיים מדי שנה בשנה כחלק מתהליכי הכרזה על רשויות כאיתנות וביטול הכרזה יכול את נתוני הבקרות שייערכו במחוזות ויתחשב בחוות הדעת של הממונים על המחוזות, זאת כיוון שהם נמצאים במגע שוטף עם הרשויות עצמן.

על פי החלטת הממשלה 675, הצוות לביזור סמכויות נדרש לקבוע כללים לחיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה. המלצות צוות הביזור שפורסמו סמוך למועד סיום הביקורת העלו על נס את



חשיבות הבקרה והצהירו בין השאר על כוונה להעביר סמכויות למחוזות משרד הפנים לצורך הידוק הבקרה וטיוב הרגולציה על רשויות שלהן יבוצרו סמכויות. הצוות קבע עקרונות מנחים למשרד הפנים לשם חיזוק של מנגנוני הבקרה, הפיקוח והאכיפה ברשויות.

עקרונות אלו כוללים מגוון רחב של כלים לבקרה חיצונית ופנימית כאחד. מן הצד האחד, הוצעו כלים מעולמות של מבנה ארגוני, הדרכה, הכשרה ופיתוח, כגון הקמת אגף בקרה במשרד הפנים, כתיבת נהלים, הגדרת סמכויות המחוז, העצמת הון אנושי ברשויות, בדגש על שמירת כשירות מקצועית של העוסקים בתחומים המבוצרים. מן הצד האחר הוצעו כלים לחיזוק מנגנוני האכיפה והפיקוח שיידרשו לשם כך, כגון הגדרת מנגנון סנקציות, חיזוק מעמד שומרי הסף וסמכויותיהם וחיזוק מערך הפיקוח והאכיפה ברשויות המקומיות והגברת השקיפות.

נוסף על עקרונות אלו, הודגש כי כחלק מתהליך ביזור הסמכויות, יועברו סמכויות למחוזות הן כדי להקל את עבודתם ואת עבודת אגפי המטה במשרד הפנים הן לצורך טיוב הרגולציה על הרשויות המקומיות.

עלה כי המלצות הצוות לביזור סמכויות שמינה משרד הפנים מקרב עובדיו מבטאות צורך לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ואכיפה לצד תהליך ביזור הסמכויות המתוכנן ואת העקרונות שלפיהם מומלץ לפעול בקביעת המנגנונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים להגדיר את מנגנוני הבקרה והפיקוח ולהסדירם בהתאמה לשלבי ההתקדמות בתהליך ביזור הסמכויות. כך, אם וכאשר יאומצו המלצות הצוות ויישמו, בקרת משרד הפנים על הרשויות תמלא את ייעודו של המשרד כגורם האמון על תפקוד השלטון המקומי ועל הבטחת פעילותו התקינה והמועילה לטובת האזרחים.

משרד הפנים השיב כי אם ביזור הסמכויות יורחב, הוא יגבש נהלים לבקרה בהתאם לכך, וכי ביזור הסמכויות אינו פוטר אותו מאחריות להתנהלות הרשויות המקומיות. המשרד ציין בתשובה נוספת מאפריל 2023 כי בכוונתו להעמיק בתהליכי בקרה וטיוב רגולציה, וכי לאחר מיסודם ויישומם של כלל הנהלים ותהליכי הבקרה, יוחלט לגבי יישום המלצות הצוות המשרדי.

הבקרה הפנימית ברשויות האיתנות

לצד מנגנוני הביקורת החיצוניים המושתים על הרשות המקומית, ובהם ביקורת המדינה וביקורת חשבונאית ומינהלית מטעם משרד הפנים, ברשות המקומית פועלים מנגנוני ביקורת ובקרה פנימיים, ובכללם מועצת הרשות המקומית - המוסמכת לאשר את התקציב השנתי, למנות בעלי תפקידים בכירים ולאשר התקשרויות חוזיות; את מבקר הרשות המקומית - הבודק את פעילותה של הרשות ומגיש מדי שנה בשנה לוועדת הביקורת ולראש הרשות דין וחשבון על הביקורת שעשה; ועדת הביקורת, הדנה בממצאי הביקורת שהעלו מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור, משרד הפנים ומבקר הרשות המקומית ועוקבת אחר תיקון הליקויים שהועלו⁸².

82 שוקי אמרני, "פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות מקומיות: סמכויות, מאפיינים ומגמות", בתוך: הביקורת ברשויות המקומיות בישראל (1999), עמ' 115.



משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות שש הרשויות שבביקורת עומק - **אבן יהודה, אשקלון, חולון, חיפה, כפר סבא ותמר** - בשלושה מנגנונים של בקרה פנימית: הביקורת הפנימית ברשות המקומית; אישור תקציב שנתי רגיל; עדכוני תקציב שנתי רגיל.

הביקורת הפנימית ברשות המקומית

1. לצד גורמים אחרים המחזיקים באחריות בתחום הביקורת והבקרה ברשות המקומית, אמן מבקר הרשות על מערך ביקורת הפנים בה. יעילותו של מנגנון הביקורת הפנימית ברשות המקומית תלויה אפוא בראש ובראשונה במיניו מבקר פנימי. נוסף על כך נמדד תפקוד המנגנון בהגשת דוח ביקורת לכל הפחות מדי שנה, בהקמת ועדת ביקורת שתתכנס לכל הפחות ארבע פעמים בשנה, בקיומו של דיון בדוח הביקורת שהוגש במליאת הרשות ובהקמת צוות מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלה מבקר הרשות⁸³. משרד מבקר המדינה בחן את תפקוד מנגנון הביקורת בשש הרשויות שבביקורת עומק ומצא כי בכלן, נכון למועד הביקורת, מכהן מבקר פנימי⁸⁴, הוקמה ועדת ביקורת ופורסמו דוחות ביקורת בשנים 2018 עד 2020. משרד מבקר המדינה בחן עוד אם דוח הביקורת נידון במליאת הרשות, אם הרכב ועדת הביקורת תואם את הוראות הדין, אם ועדת הביקורת התכנסה לפחות ארבע פעמים מדי שנה, כנדרש, ואם הוקם ברשות צוות לתיקון ליקויים.

83 להרחבה ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם"; ובקובץ דוחות זה הפרק "המבקר ברשות המקומית - תפקידו והתנהלותו - ביקורת מעקב", עמ' 1497.

84 בשנת 2020 משרת המבקר במועצה המקומית אבן יהודה אוישה רק בספטמבר של אותה שנה.



לוח 18: בדיקת תפקוד מנגנון הביקורת הפנימית ברשויות שהוכרזו כאיתנות, 2018 – 2020

שם הרשות	2018	2019	2020
אבן יהודה	ועדת הביקורת התכנסה פעם אחת		ועדת הביקורת התכנסה שלוש פעמים
אשקלון			
חולון	ועדת הביקורת התכנסה פעם אחת	הרכב ועדת הביקורת אינו בהתאם לחוק	הרכב ועדת הביקורת אינו בהתאם לחוק ועדת הביקורת התכנסה פעם אחת
חיפה	ועדת הביקורת התכנסה פעמיים		
כפר סבא	ועדת הביקורת התכנסה פעמיים לא הוקם צוות לתיקון ליקויים		ועדת הביקורת התכנסה פעמיים
תמר	ועדת הביקורת התכנסה שלוש פעמים		

על פי דוחות הביקורת המפורטים של רואי חשבון חיצוניים על הרשויות המקומיות שבביקורת עומק.

מהלוח עולה כי בעיריות **חולון, חיפה וכפר סבא**, במועצה המקומית **אבן יהודה** ובמועצה האזורית **תמר** נמצאו ליקויים בתפקוד מנגנון הביקורת הפנימית. כך, ועדת הביקורת לא התכנסה בתדירות הנדרשת לפי דין במועצה המקומית אבן יהודה (2018, 2020), בעיריית חולון (2018, 2019, 2020), בעיריית חיפה (2018), בעיריית כפר סבא (2018, 2020) ובמועצה האזורית תמר (2018); בעיריית חולון הרכב ועדת ביקורת לא תאם את הוראות הדין (2019, 2020); ובעיריית כפר סבא לא הוקם צוות לתיקון ליקויים (2018).

המועצה המקומית **אבן יהודה** השיבה במרץ 2023 כי בשנת 2020 ועדת הביקורת התכנסה שלוש פעמים בלבד מאחר ומשרת מבקר המועצה אוישה בספטמבר 2020 לאחר עזיבת מבקרת הרשות הקודמת בדצמבר 2019. מתשובת עיריית **חולון** עלה כי בישיבת ועדת הביקורת של העירייה באפריל 2022 הומלץ על צעדים שיבטיחו את התכנסות ועדות החובה בעירייה כנדרש על פי דין.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות שנבחנו בביקורת עומק: **אבן יהודה, אשקלון, חולון, חיפה, כפר סבא ותמר**, ולכלל הרשויות שהוכרו כאיתנות, לחזק את מנגנון הביקורת הפנימית בהן - להקפיד על דיון במליאה בדוחות המבקרים הפנימיים, על הרכב תקין של ועדת הביקורת ועל תכיפות התכנסותה בהתאם לחוק.

המועצה האזורית **בני שמעון** השיבה בפברואר 2023 כי תפעל לחיזוק מנגנון הביקורת הפנימית ותקפיד לדון במליאה בדוחות ולוודא כי הרכב ועדת הביקורת תקין, וכי היא מתכנסת בתדירות הנדרשת. עיריית **ראש העין** השיבה כי מליאת המועצה דנה מדי שנה בשנה בדוח המבקר הפנימי. המועצה האזורית **חוף הכרמל** השיבה כי היא פועלת בהתאם להמלצות. המועצה האזורית **תמר** השיבה בפברואר 2023 כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי היא מעלה לדיון במליאה את דוחות המבקר הפנימי.

2. משרד מבקר המדינה בחן אם הנושאים שבדקו מבקרי הרשויות המקומיות שנבחנו בביקורת עומק בשנים 2018 עד 2020 קשורים לתחומים שבהם הרשויות שהוכרו כאיתנות קיבלו עצמאות.

לוח 19: נושאי ביקורת פנימיים בתחומי ביזור הסמכויות לרשויות שהוכרו כאיתנות, 2018 - 2020

שם הרשות	2018	2019	2020
אבן יהודה	-	-	-
אשקלון	-	-	תב"רים
חולון	-	-	מחיקת חובות
חיפה	-	-	מקרקעין
כפר סבא	מקרקעין	-	-
תמר	-	תקציב ותב"רים	-

על פי דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות שעברו ביקורת עומק.



מהלוח עולה כי המבקרים הפנימיים ברשויות עושים לעיתים שימוש במנגנון הביקורת הפנימית כדי לבחון תחומים שבהם הרשות מתנהלת עצמאית מאז קבלת מעמד איתנות, אך הם אינם נוהגים לבחון באופן שיטתי דווקא את התחומים שבהם הרשות זכתה להקלה או לעצמאות מלאה.

מבקר עיריית **כפר סבא** השיב כי בשנים 2019 - 2020 הוא ביצע ביקורות שיש בהן ממשקים לנושאים תקציביים, וכי הוא מתעתד לפרסם דוחות לשנת 2021 שעוסקים בנושאים הנוגעים לחלק מהסמכויות שבזרזו לרשות. עיריית **חיפה** השיבה כי מדי שנה בשנה בכל דוח ביקורת בנוגע להתנהלות יחידה עירונית או חברה עירונית נבדק גם תחום התקצוב.

משהכריז משרד הפנים על איתנות של רשות מקומית וצמצם את מעורבותו בתחומי פעילותה גוברת החשיבות בחיזוק הבקרה הפנימית. משרד מבקר המדינה ממליץ למבקרים הפנימיים של הרשויות שהוכרו כאיתנות לכלול מדי שנה בשנה בתוכנית הביקורת השנתית אחד או יותר מן התחומים שבהם בזרזו לרשות סמכויות: תקציב, תב"רים, מקרקעין ומחיקת חובות, וזאת כדי להבטיח שהרשות תתנהל באופן תקין בתחומי הסמכויות שבזרזו לאחריותה.

המועצה האזורית **גן רווה** השיבה בפברואר 2023 כי מבקרת הרשות נוהגת לשלב בביקורות השוטפות היבטים תקציביים, ואלו מובאים למליאת המועצה. המועצה האזורית **בני שמעון** והמועצה המקומית **רמת ישי** השיבו כי הן מקבלות את המלצת מבקר המדינה ויפעלו בהתאם לכך. המועצה האזורית **רמת הנגב** השיבה כי מבקר הפנים של המועצה עובד לפי תוכנית ביקורת שנתית. עיריית **ראש העין** השיבה כי סמכות מבקר הפנים להחליט על תחומי הביקורת מעוגנת בפקודת העיריות, וכי תעביר למבקר הפנים את המלצות מבקר המדינה לגבי תחומי ביקורת מומלצים ברשויות שהוכרו כאיתנות. המועצה האזורית **חוף הכרמל** השיבה כי מבקר המועצה פועל בהתאם לחוק, ונושאי הביקורת נבחרים ומוצגים לאישור ראש המועצה וחברי ועדת הביקורת בהתאם לשיקול דעתו של המבקר. המועצות המקומיות **עומר וכפר שמריהו** השיבו במרץ 2023 כי הן מקבלות את המלצות מבקר המדינה ויפעלו לחיזוק מנגנון הבקרה הפנימית ולקידום תוכנית הביקורת של מבקר הפנים בהתאם להמלצה האמורה.

אישור התקציב הרגיל

על פי סעיף 206 לפקודת העיריות, רשות מקומית נדרשת לאשר את תקציבה במועצת הרשות עד 31 בדצמבר בשנה הקודמת לשנת התקציב⁸⁵. אם לא אישרה המועצה את התקציב בתוך שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, ואם לא חלפו שישה חודשים מיום הבחירות לראשות העירייה - בתוך שישה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש הרשות המקומית, כפי שיוורה שר הפנים.

85 סעיף 206 לפקודת העיריות חל על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מכוח הוראות סעיפים 27 ו-34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

בפסיקה נקבע כי אם הכנסת אישרה תקציב דו-שנתי, יש למנות את התקופה מתחילת שנת הכספים ולא ממועד אישור התקציב לפי הנסיבות⁸⁶. כך, בשנים 2017 ו-2018 היה על הרשויות לאשר את תקציבן לכל המאוחר עד 31 במרץ, וכיוון שנערכו בחירות ברשויות המקומיות באוקטובר 2018, המועד האחרון לאישור התקציב לשנת 2019 ללא פיזור של המועצה או של המועצה והעומד בראש הרשות המקומית היה עד 30.6.19.

אם החלה שנת הכספים והמועצה ברשות איתנה לא אישרה את הצעת התקציב, תהא הרשות המקומית רשאית להוציא בכל חודש סכום השווה לחלק ה-1/12 מהתקציב השנתי הקודם.

משרד מבקר המדינה בחן את מועד אישור התקציב הרגיל במועצות הרשויות המקומיות שבביקורת עומק, להלן תוצאות הבדיקה:

לוח 20: מועד אישור התקציב הרגיל ברשויות המקומיות שבביקורת עומק, 2019 - 2017

שם הרשות	2017	2018	2019
אבן יהודה	28.12.16	27.12.17	27.2.19
אשקלון	26.12.16	25.12.17	3.12.18
חולון	18.1.17	31.12.17	14.5.19
חיפה	31.1.17	26.12.17	26.2.19
כפר סבא	15.12.16	25.1.18	17.4.19
תמר	25.12.16	31.12.17	30.12.18

על פי פרוטוקולים של מועצות הרשויות המקומיות שבביקורת עומק.

■ תקציב הרשות אושר במועד הנדרש לפי הדין
■ תקציב הרשות לא אושר במועד הנדרש לפי הדין

86 פסקה מ' לפסק דינו של הש' רובינשטיין בבג"ץ 4869/10 ששי נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב 12.7.11).



מהלוח עולה כי לא כל מליאות המועצה ברשויות המקומיות שנבדקו בביקורת העומק הקפידו לאשר את התקציב לפני תחילת שנת הכספים, כנדרש בפקודת העיריות, אלא התנהלו בפועל במשך כמה חודשים בהתאם לתקציב שלא הולם בהכרח את הנסיבות ואת הצרכים העדכניים של הרשויות. כך, מליאות העיריות **חולון** ו**חיפה** אישרו את התקציב לשנת 2017 בינואר אותה שנה; מליאת עיריית **כפר סבא** אישרה את התקציב לשנת 2018 בינואר 2018; ומליאות המועצה המקומית **אבן יהודה** והעיריות חולון, חיפה וכפר סבא אישרו גם הן את תקציבן לשנת 2019 במועד המאוחר מזה הקבוע בדיון. כך נפגעה יכולתן של מליאות המועצות ברשויות אלה לקיים בקרה אפקטיבית על ניהול התקציב של הרשויות המקומיות - דבר חיוני במיוחד ברשויות איתנות, כאלה שתקציבן אינו מאושר על ידי משרד הפנים.

עיריית **חולון** מסרה לצוות הביקורת כי בדצמבר 2016 התקיים דיון במליאת המועצה בנוגע לאישור תקציב שנת 2017, אך בשל הערות שהועלו בדיון, אושר התקציב רק במהלך ינואר אותה שנה, והתקציב לשנת 2019 אושר במאי אותה שנה, לאחר הקמת הקואליציה במועצת הרשות. עיריית **כפר סבא** מסרה לצוות הביקורת כי אישור התקציב לשנת 2018 התעכב משום שראש העירייה הושעה ומונה לו מחליף ואישור התקציב לשנת 2019 התעכב בשל כניסתו לתפקיד של ראש עירייה חדש.

עיריית **חיפה** השיבה כי התקציב לשנת 2017 הוגש באיחור בשל שריפות הענק שהתרחשו בחיפה בסוף שנת 2016 והקושי לאמוד את הנזקים בגין אותן שריפות, וכי התקציב לשנת 2019 הוגש באיחור בשל הבחירות למועצת העירייה באוקטובר 2018. המועצה המקומית **אבן יהודה** השיבה במרץ 2023 כי בשל כינונה של מועצה חדשה בנובמבר 2018 לאחר הבחירות שהתקיימו כחודש קודם לכן, חל עיכוב והתקציב לשנת 2019 אושר בסוף פברואר 2019.

על העיריות **חולון**, **חיפה** ו**כפר סבא** והמועצה המקומית **אבן יהודה** להקפיד לאשר את תקציב הרשות המקומית במועצת הרשות עד תחילת שנת הכספים ובהתאם להוראות החוק הפרטניות הנוגעות לעניין זה.

עדכון התקציב הרגיל

הוצאות והכנסות שלא נצפו מראש מחייבות לעדכן את תקציב הרשות המקומית מפעם לפעם במהלך שנה קלנדרית.



רשויות מקומיות המעוניינות לבצע עדכון בתקציב הרגיל נדרשות לאשר את העדכון במליאת הרשות המקומית⁸⁷ ולקבל את אישור שר הפנים לעדכון⁸⁸. רשויות מקומיות איתנות פטורות מהחובה לבקש את אישורו של שר הפנים לעדכוני תקציב⁸⁹.

על פי סעיף 208א לפקודת העיריות, רשות שהוכרה איתנה נדרשת לשמור חרבה כללית שלא תפחת מאחוז אחד מתקציבה. בסוף כל רבעון משלושת הרבעונים הראשונים של השנה ניתן להעביר לסעיפים תקציביים אחרים סכום שאינו עולה על רבע מסכום החרבה המקורי (אם הוצאו כספים מהחרבה קודם לסיום הרבעון, הם ינוכו מהסכום האמור).

העברה מסעיף החרבה הכללית לסעיף תקציבי אחר מחייבת אישור של המועצה כי "ההוצאה שבשלה מתבקשת ההעברה נדרשת ובלתי צפויה מראש". אומנם מימוש החרבה בסוף כל רבעון אינו מחייב את אישור המועצה כאמור, אך הואיל ושחרור החרבה מוביל להעברת סכומים בין סעיפים שונים בתקציב, הדבר מחייב את אישור המליאה מכוח סעיף 211 לפקודה. קרי, אם נדרשת הסטה של סכומים מהחרבה במהלך הרבעון לסעיפים אחרים בתקציב, אמורה המליאה להתכנס ולאשר את ההסטה.

כיוון שאפשר להשתמש בחרבה הכללית לפחות בשלושה מועדים שונים מדי שנה, אמור להתקיים דיון בתקציב לכל הפחות שלוש פעמים בשנה. גם אם לא נעשה שימוש בחרבה במהלך הרבעון, ראוי שהמועצה או ועדת הכספים ידונו בתום הרבעון אם יש מקום להשתמש בה או אם לאו.

משרד מבקר המדינה סקר את פרוטוקולי דיוני מליאת המועצה וועדת הכספים ברשויות המקומיות שבביקורת עומק לשנים 2017 עד 2019 ובחן אם התקיימו דיונים בנושא התקציב הרגיל. תוצאות בדיקה זו מוצגות בלוח שלהלן:

87	בעירויות עדכוני התקציב נידונים בוועדות הכספים. בתום הדיון ניתנת המלצה למליאת המועצה בנוגע לעדכון התקציב, והיא נדרשת לאשר כל עדכון תקציב.
88	יש לציין כי על פי סעיף 212 לפקודת העיריות השר רשאי לקבוע בצו מקרים שעדכוני תקציב אינם דורשים את אישורו.
89	סעיף 210 לפקודת העיריות.



לוח 21: דיונים במליאת המועצה או בוועדת הכספים בנוגע לתקציב הרגיל ברשויות המקומיות שבביקורת עומק, 2017 - 2019

שם הרשות	אבן יהודה	אשקלון	חולון	חיפה	כפר סבא	תמר
רבעון 1 - 2017	0	1	1	1	2	0
רבעון 2 - 2017	0	1	3	2	2	0
רבעון 3 - 2017	0	0	1	2	2	1
רבעון 4 - 2017	1	0	2	3	2	1
סה"כ 2017	1	2	7	8	8	2
רבעון 1 - 2018	1	1	1	1	1	0
רבעון 2 - 2018	0	1	2	1	2	1
רבעון 3 - 2018	1	1	2	2	1	0
רבעון 4 - 2018	0	0	1	2	1	1
סה"כ 2018	2	3	6	6	5	2
רבעון 1 - 2019	0	0	0	0	0	0
רבעון 2 - 2019	0	0	2	1	1	1
רבעון 3 - 2019	0	0	0	3	1	0
רבעון 4 - 2019	1	1	2	1	2	1
סה"כ 2019	1	1	4	5	4	2

על פי פרוטוקולים של דיוני מליאת מועצה וועדות כספים ברשויות המקומיות שבביקורת עומק.

לפחות שלושה דיונים על עדכוני תקציב רגיל בשנה

פחות משלושה דיונים על עדכוני תקציב רגיל בשנה

מהלוח עולה כי עיריית **אשקלון**, המועצה המקומית **אבן יהודה** והמועצה האזורית **תמר** לא קיימו לפחות שלושה דיונים בנושא עדכוני התקציב הרגיל בשנים 2017 עד 2019, ועל כן יש חשש כי הבקרה ברשויות אלו על ניהול התקציב הרגיל לא הייתה מספקת. להבדיל, העיריות **חולון**, **חיפה** ו**כפר סבא** דנו בתקציביהן בשנים 2017 - 2019.

עיריית **אשקלון** מסרה בתשובתה כי מועצת העירייה מקבלת דיווח על שינויים בתקציב הרגיל כאשר הם מצריכים דיון והבאה לאישור. העירייה הוסיפה כי מינהל הכספים בעירייה מבצע בקרות נרחבות על כל פעולות העירייה שיש להן ביטוי כספי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית **אשקלון**, למועצה המקומית **אבן יהודה** ולמועצה האזורית **תמר** לקיים דיונים במליאת המועצה ובוועדת הכספים (לפי העניין) בדבר תקציבן ואופן השימוש ברזרבה לפחות שלוש פעמים מדי שנה, זאת כדי להבטיח בקרה הולמת על ניהול תקציבן השוטף.

המועצה האזורית **תמר** השיבה כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה וכי תוסיף לסדר היום של מליאת המועצה דיון ברזרבה על מנת להבטיח בקרה הולמת על ניהול התקציב השוטף.

משרד מבקר המדינה מציין את העיריות **חולון**, **חיפה** ו**כפר סבא**, שדנו בתקציביהן במליאת המועצה או בוועדת הכספים באופן שוטף בשנים 2017 - 2019.

השלכות מעמד האיתנות על הרשויות המקומיות

ביזור הסמכויות לרשויות שהוכרו כאיתנות והשימוש בהן

רשויות מקומיות שנמצא כי עמדו בתנאים הנדרשים והוכרו כאיתנות זכאיות להקלות בדרישות האסדרה מצד משרד הפנים. ביזור סמכויות זה, שעיקריו נקבעו בדין ובנהלים שונים, מאפשר לרשויות המקומיות שמשרד הפנים מצא כי הן מתנהלות באורח תקין להתנהל באופן עצמאי יותר ותחת אסדרה פחות הדוקה. צמצום מעורבות משרד הפנים בהתנהלות הרשות המקומית הן מפחית את עומס העבודה המוטל על מטה משרד הפנים ומחוזותיו הן מצמצם את הדרישות הרגולטוריות והבירוקרטיות מהרשות המקומית ומגביר את עצמאותה בניהול ענייניה.

ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות המתנהלות באורח תקין אמור מעצם טיבו לעודד רשויות מקומיות להתנהל באופן תקין כדי ליהנות מעצמאות רבה יותר בהתנהלותן. ואולם, לצד צמצום ההליכים הבירוקרטיים מול משרד הממשלה, הרשויות שהוכרו כאיתנות נדרשות למשמעת תקציבית קשוחה - נאסר עליהן לסיים שנה בגירעון שוטף אם ברצונן לשמור על מעמדן כאיתנות, הן נדרשות לשמור על רזרבה של 1% בהגשת התקציב, ונמנעת מהן הזכאות למענקים מהקרן לצמצום פערים. מרשויות איתנות הסמוכות לנתב"ג נמנעת גם חלוקת כספים נוספת, כפי שיוצג בהמשך.

יצוין כי כשני שלישים מתושבי המדינה מתגוררים ברשויות מקומיות שלא עמדו בתנאים ובתבחינים להכרה כרשויות איתנות ולכן אינן זכאיות לביזור סמכויות כאמור. בכללן של רשויות אלה גם העיריות **בית שמש**, **בני ברק**, **בת ים**, **ירושלים**, **נתניה** ו**רחובות** שמתגוררים בשטחן



יותר מ-100,000 תושבים כל אחת והמאכלסות יחד כמעט 20% מתושבי המדינה (1.8 מיליון תושבים).

הסמכויות המרכזיות שבזורו עלפי פקודת העיריות ושלהן זכות רשויות שהוכרו כאיתנות מוצגות בלוח שלהלן:

לוח 22: רשימת הסמכויות שבזורו לרשויות שהוכרו כאיתנות

המקור	הנושא	ההקלה
סעיף 188 לפקודת העיריות	עשייה במקרקעין	פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים לביצוע פעולות מכירה, השכרה, החלפה, משכון או הרשאת שימוש במקרקעין.
סעיף 196 לפקודת העיריות	מתן זיכיון או מונופולין	פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים לעריכת חוזים למתן זיכיון או מונופולין.
סעיף 206 לפקודת העיריות	תקציב	פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים לתקציב.
סעיף 210 לפקודת העיריות	תקציב	פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים לתקציב מילואים.
סעיף 210 לפקודת העיריות	תקציב	פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים לעדכון התקציב.
תקנה 19 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971	תקציב	פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים לתקציב בלתי רגיל.
סעיפים 338 ו-339 לפקודת העיריות	מחיקת חובות	פטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים או ממונה המחוז, לפי העניין, למחיקת חובות.
סיכום דיון במשרד האוצר (יולי 2007)	חוזים אישיים	פטור מדרישות לקבל אישורים שונים ממשרדי הפנים והאוצר והקלות שונות בנושא העסקה בחוזים אישיים וקידום בשכר במסגרתם.

ביזור הסמכויות המוצגות בלוח לרשות המקומית שהוכרה כאיתנה אמור לסייע לה לקדם מהר יותר תהליכים ומיזמים אשר ישרתו בסופו של דבר את תושביה.

בביקורת שנעשתה ברשויות המקומיות ובמחוזות משרד הפנים עלה כי ככלל, הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות עושות שימוש בסמכויות שבזורו להן, אך הסמכויות המבזורות



נבדלות זו מזו במידת השימוש שנעשה בהן ובהשפעתן על התנהלות הרשויות המקומיות, כמפורט להלן:

1. ברשויות שבביקורת עומק נבחן היקף הקצאות המקרקעין בשנים 2018 - 2019, כפי שמוצג בלוח שלהלן:

**לוח 23: הקצאות מקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית, 2018 – 2019
ברשויות שבביקורת עומק**

שם הרשות	הקצאות מקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית בשנים 2018 - 2019
אבן יהודה	0
אשקלון	16
חולון	4
חיפה*	30 לפחות*
כפר סבא	4
תמר	1

על פי דוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות לשנת 2019.
* הבדיקה בדוח הביקורת המפורט הייתה מוגבלת ל-30 הקצאות.

הנתונים בלוח עולה כי בין הרשויות האיתנות שנבדקו יש שונות רבה במספר ההקצאות שביצעו בפועל בשנים 2018 - 2019, ובהתאמה - בשימוש בפטור מהצורך לקבל את אישור שר הפנים להקצאה מכוח סעיף 188 לפקודת העיריות⁹⁰. כך, ההקלה האמורה השפיעה על העיריות **אשקלון וחיפה**, שביצעו הקצאות רבות יותר, יותר מאשר על העיריות **חולון וכפר סבא**, המועצה המקומית **אבן יהודה** והמועצה האזורית **תמר**.

2. התנהלות מחוזות משרד הפנים גם היא יכולה להשפיע על המוטיבציה של הרשויות לעמוד בדרישות להכרזה כרשויות איתנות. כך, בדוח מבקר המדינה בנושא "תקציבים בלתי רגילים ברשויות המקומיות" שפורסם בשנת 2022, עלה כי הדרישות של מחוזות משרד הפנים לאסמכתאות מהרשויות המקומיות טרם האישור אינן אחידות. כמו כן, עלה בדוח כי יש פערים במשך הזמן עד קבלת אישור שר הפנים, אישור שהוצאתו הואצלה למחוזות בהקשר של התקציב הבלתי רגיל.

קרי, לפטור מקבלת אישור שר הפנים לתקציב בלתי רגיל יהיה משקל רב יותר דווקא ברשויות מקומיות המשויכות למחוזות שבהם נדרשות אסמכתאות רבות יותר, ומשך הזמן לקבלת אישור ארוך יותר.

90 יודגש כי לא ידוע מה פוטנציאל המקרקעין שניתן היה להקצות, ועל כן שימוש נמוך או אפסי בסמכות זו אינו מצביע בהכרח על ליקוי תפקודי בהקשר זה.



הינה כי כן, ההשפעה של ההקלות בדרישות האסדרה מצד משרד הפנים, הקלות שנועדו להגביר את העצמאות של הרשויות המקומיות בניהול ענייניהן ולעודד רשויות מקומיות שיבקשו ליהנות מהקלות להתנהל באופן תקין, עשויה להשתנות בהתאם למאפייניה של כל רשות ולצרכיה ובהתאם להתנהלות ולדרישות הרגולטוריות של המחוז שאליו היא משויכת.

3. גם בפטור מקבלת אישור שר הפנים לתקציב הרגיל ובפטור מקבלת אישור לעדכונים בתקציב נמצא כי הרשויות שבביקורת עומק עשו שימוש. עם זאת נמצא, כפי שעלה לעיל בפרק בעניין הבקרה הפנימית ברשויות האיתנות, כי ארבע משש הרשויות המקומיות שבביקורת העומק לא אישרו את תקציביהן במועד הקבוע בחוק בחלק מהשנים 2017 - 2019 ובשלוש מתוך שש הרשויות לא ביצעה מליאת המועצה בקרה סדורה על עדכוני התקציב בחלק מהשנים 2017 - 2019, כנדרש בדין.

4. משרד מבקר המדינה בחן גם את השימוש של הרשויות שהוכרו כאיתנות בפטור מאישור שר הפנים או הממונה על המחוז למחיקת חובות.

חובות ארנונה נוצרים כאשר נישומי ארנונה אינם משלמים את חיובי הארנונה שקבעה להם הרשות המקומית. הרשות המקומית אמורה לפעול לגביית החובות, והיא יכולה למחוק את החוב מספריה רק אם הליכי הגבייה מוצו בלי שנגבה החוב.

על פי סעיף 339 לפקודת העיריות, סעיף 186 לצו המועצות המקומיות וסעיף 81 לצו המועצות האזוריות, רשות מקומית רשאית למחוק חוב ארנונה שתשלומו התאחר בפחות משלוש שנים רק באישור שר הפנים. המחוקק מצא לנכון לפטור רשויות שהוכרו כאיתנות מהליכים בירוקרטיים הכרוכים בדרישה לקבל את אישור השר למחוק חובות ארנונה אלו, ומצא לנכון להסתפק באישור מועצת הרשות. המחוקק מצא לנכון גם לפטור עיריות שהוכרו כאיתנות מהדרישה לקבל את אישור הממונה על המחוז למחוק חובות שתשלומם התאחר ביותר משלוש שנים על פי סעיף 338 לפקודת העיריות⁹¹ ולהסתפק באישור מועצת הרשות.

משרד מבקר המדינה ניתח את היקף מחיקת חובות הארנונה של הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות בשנה שקדמה לשנת ההכרזה ובשנת ההכרזה, בהשוואה לשנים שלאחר שנת ההכרזה ומצא כי העיריות הוד השרון, חולון, כפר סבא, יהוד-מונסון, פתח תקווה ורעננה מחקו חובות באופן שיטתי⁹² רק לאחר שהוכרו כרשויות איתנות.

עוד העלה הניתוח כי בשנים 2017, 2018 ו-2019⁹³, בעיריות נשר וראשון לציון, במועצה המקומית להבים ובמועצות האזוריות בני שמעון, דרום השרון, רמת הנגב ותמר, שהן

91 סעיף זה אינו חל על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

92 באופן שיטתי - החלו למחוק חובות ארנונה מדי שנה בשנה לאחר שנת ההכרזה או מדי שנה בשנה משנת ההכרזה ארבע שנים לפחות, גם אם באחת השנים שעברו מאז שנת ההכרזה לא נמחקו חובות.

93 בבדיקה הופרדו מקבוצת הרשויות שהוכרו כאיתנות שמונה הרשויות שהוכרו בשנת 2021 כיוון שההקלה בעניין מחיקת חובות לא הייתה רלוונטית להן בתקופה שנבדקה.



רבע מהרשויות שהחזיקו במעמד האיתנות בשנים 2017 - 2019 (7 מ-28), נמצאו חובות ארנונה שנעו בין מאות אלפי ש"ח למאות מיליוני ש"ח, כמפורט להלן:

לוח 24: רשויות שהוכרו כאיתנות ולא ביצעו מחיקת חובות ארנונה, 2019 - 2017, ויתרת חובות הארנונה שלהן, סוף שנת 2019 (במיליוני ש"ח)

שם הרשות המקומית	יתרת חובות ארנונה לסוף שנת 2019
בני שמעון	4.9
דרום השרון	70.9
להבים	0.3
נשר	26.9
ראשון לציון	839
רמת הנגב	25.7
תמר	33.3

על פי דוחות כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יוצא אפוא כי הרשויות המקומיות **בני שמעון, דרום השרון, להבים, נשר, ראשון לציון, רמת הנגב ותמר**, שהוכרו כאיתנות, לא השתמשו בהקלה למחיקת חובות ארנונה ללא צורך באישור הממונה על המחוז במשרד הפנים ונמנעו מלמחוק חובות ארנונה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות **בני שמעון, דרום השרון, להבים, נשר, ראשון לציון, רמת הנגב ותמר** לבחון אם מוצו כל הליכי גביית חובות הארנונה מהנישומים ולגבש מדיניות בעניין מחיקת חובות ארנונה במקרים שמוצו כל ההליכים בלי שנגבו החובות.

המועצה האזורית **תמר** השיבה כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה וציינה היא פועלת על פי נוהל מסודר למחיקת חובות ומקיימת ישיבות רבעוניות בנושא מיצוי גבייה ואכיפה.

המועצה האזורית **בני שמעון** השיבה כי היא אישרה במליאת המועצה ב-31.12.21 מחיקת חובות בהיקף של 1.8 מיליוני ש"ח, וכי מאז היא מקפידה בכל שנה לבצע מחיקת חובות. כמו כן ציינה המועצה כי היא מקפידה על הליכי גבייה בהתאם לנוהל כתוב ומבצעת מעקב גיול חובות בכל חודש, שולחת התראות וממצה את הליכי הגבייה כנדרש ובכלל זה הליכי איתור חייבים.



המועצה האזורית **דרום השרון** השיבה כי היא פועלת למחיקת חובות בהתאם ל"נוהל מחיקת חובות לרשות מקומית" בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 ונוקטת מדיניות סדורה, שקולה ושמרנית למחיקת חובות שנעשית לאחר בחינה מקצועית ומדוקדקת למיצוי הליכי הגבייה. כך על פי התשובה, בשנים 2020 - 2022 היא ביצעה מחיקה של חובות בסכום של 13 מיליוני ש"ח ותמשיך לפעול באופן מוגבר לגביית החובות גם בשנת 2023.

המועצה האזורית **רמת הנגב** השיבה כי רוב יתרת החייבים שלה לשנת 2019 נבעה מחובות של חברות לאנרגייה סולארית אשר הייתה לגביהם מחלוקת. לאחר שהגיעה המועצה להסדר פשרה בעניין, תוקנו השומות, על פי התשובה, והחובות שולמו.

המועצה המקומית **להבים** השיבה כי היא אינה ממרת למחוק חובות שיש להם סבירות מסוימת להיגבות, וכי יתרת חובות הארנונה לסוף שנת 2019 היא סכום נמוך של 300,000 ש"ח

עיריית **נשר** השיבה כי בשנת 2019 החלה בהליך מחיקת חובות ארנונה שלא ניתן לגבות, וכפועל יוצא מהליך זה מחקה העירייה בשנת 2022 חובות ארנונה בסך של כ-600,000 ש"ח. הליך מחיקת החובות, על פי תשובת העירייה, יימשך גם בעתיד בזהירות המתבקשת ותוך שמירה על כספי ציבור.

עיריית **ראשון לציון** השיבה במרץ 2023 כי נוהל מחיקת חובות של משרד הפנים מחייב הליך ארוך ומורכב, וכי היא פועלת בכמה מישורים כדי לטפל בחובות שהצטברו. כך, בתחילת שנת 2022 גובש ואושר במועצת העיר נוהל מחיקת חובות, לרבות קריטריונים למיצוי הליכי גבייה ואכיפה, ולאחר ביצוע פיילוט לגבייה שלא צלח מקדמת העירייה תהליך של בדיקת החובות וטיוב נתונים וכתובות לצורך קידום גבייה.

5. הצוות לביזור סמכויות המליץ במסמך המסכם מנובמבר 2022 להגדיר שלוש רמות לביזור סמכויות ולהגדיל את מספר הסמכויות שיבזרו לרשויות המקומיות. על פי ההמלצה, רשויות מקומיות שיעמדו בתבחנים החדשים שנקבעו עבור רשויות איתנות יזכו לביזור ברמה הגבוהה ביותר (רמת ביזור 1), רשויות שיעמדו בתנאים מופחתים מאלה שנדרשו לרשויות האיתנות יזכו לביזור בהיקף מצומצם יותר (רמת ביזור 2), ושאר הרשויות המקומיות יזכו בביזור חלקי בלבד (רמת ביזור 3). כך, לדוגמה, הפטור מהדרישה לקבל את אישור שר הפנים לעריכת חוזים למתן זיכיון או מונופולין, פטור שנכון למועד הביקורת מוענק לרשויות איתנות בלבד, יוענק על פי ההמלצות לכלל הרשויות המקומיות. עם זאת, בהמלצות לא נזכרה ההקלה בדבר מחיקת חובות.

**לוח 25: סמכויות נוספות לביזור לרשויות מקומיות איתנות (רמת ביזור 1)
על פי המלצות הצוות לביזור סמכויות**

הקלה	הנושא
הרשויות יוכלו להשתמש בכספי תאגיד מים וביוב גם לצרכים שאינם מפורטים בחוזר מנכ"ל 06/2008 על פי החלטתן ובכפוף להוראות הדין.	כספי מים וביוב
הרשויות יוגדרו כפטורות מאישור משרד הפנים לנטילת אשראי לטווח ארוך, לרבות הלוואות לכיסוי גירעון נצבר והלוואות ביוב, בכפוף לקבלת האישור של הגורם המוסמך ברשות המים בתנאים מסוימים.	אשראי
הרשויות לא יידרשו לאישור שר האוצר ושר הפנים.	התחייבות לפרויקטים ארוכים משלוש שנים (PPP)
הרשויות יהיו רשאיות לעשות שימוש אחר בקרן תקבולי מקרקעין, על פי החלטת מועצת הרשות ורוב חברי המועצה ללא היתר המשרד, בכפוף לכמה תנאים.	שימוש אחר בגין כספים שהתקבלו ממימוש מקרקעין



מהביקורת עלה כי השימוש שרשויות עושות בהקלות שהן זוכות להן בדרישות האסדרה מצד משרד הפנים, הקלות שנועדו להגביר את עצמאותן בניהול ענייניהן ולעודד אותן להתנהל באופן תקין כדי ליהנות מהקלות, חלקי. כן נמצא כי הוא מושפע, בין השאר, ממאפייניה של כל רשות, מצרכיה ומההתנהלות והדרישות הרגולטוריות של המחוז שאליה היא משויכת.

ביזור סמכויות נוספות לרשויות המוכרות כאיתנות עשוי להגדיל את התמריץ של הרשויות המקומיות להתנהל באורח תקין כדי שיוכרו כרשויות איתנות.

משרד הפנים השיב כי טיוב הרגולציה וביזור סמכויות איננו יעד בפני עצמו אלא מצריך בחינה של האיזון בין רגולציה הדוקה לבין מתן עצמאות לרשות המקומית בשים לב לאופן התנהלותה ואופן מימוש הסמכויות הנתונות לה בהוראות הדין.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון אם יש בהקלות הקיימות כדי לעודד ולתמרץ רשויות מקומיות להתנהל בצורה תקינה כדי לזכות בהקלות האמורות, ואם יש מקום להרחיב את ביזור הסמכויות לרשויות המקומיות המוכרות כאיתנות בתוך ניהול בקרה סדורה על התנהלותן בתחומים המבוצרים.

השפעות נוספות על הרשויות המקומיות בעקבות הכרזתן כרשויות איתנות

מעבר להקלות הרגולטוריות שלהן זוכות הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות, למעמד זה השלכות נוספות - אובדן הכנסות ממענקים, כמפורט להלן:



1. **הקרן לצמצום פערים:** החל בשנת 2017, משרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות תמיכות מהקרן לצמצום פערים. הקרן הוקמה בהחלטת ממשלה⁹⁴ משנת 2016, והמסגרת החוקית לפעילותה הוסדרה בחוק ההתייעלות ובתקנות ההתייעלות הכלכלית (כללי חלוקת הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות) (להלן - תקנות חלוקת הקרן), ששר האוצר ושר הפנים מתקינים מדי שנה בשנה⁹⁵. סך הכספים שהועברו לרשויות המקומיות מהקרן היה בשנת 2019 - 576 מיליוני ש"ח.

בתקנה 2 לתקנות חלוקת הקרן, שהייתה תקפה לשנים 2017 - 2021, נקבע כי תנאי הסף הראשון לקבלת כספים מהקרן לצמצום פערים הוא שהרשות המקומית לא הוכרה כאיתנה. קרי, רשות מקומית אשר מגיעים לה כספים מהקרן בהתאם לשאר התנאים בתקנות חלוקת הקרן אך הוכרה כאיתנה לא תקבל מהקרן כספים.

משרד מבקר המדינה בחן את חלוקת הכספים הפוטנציאלית לרשויות שהוכרו כאיתנות בשנת 2020 אילולא היו מוכרות כאיתנות ואת חלוקת הכספים הפוטנציאלית השנתית אם כל כספי הקרן לצמצום פערים יחולקו בהתאם לתקנות חלוקת הקרן שחלו בשנים 2017 - 2021, דבר אשר אמור לקרות החל בשנת 2025 (להלן - פוטנציאל חלוקה עתידית). תוצאות בחינה זו מופיעות בלוח שלהלן:

לוח 26: פוטנציאל חלוקה עתידי ופוטנציאל חלוקת כספים מהקרן לצמצום פערים עבור רשויות שהוכרו כאיתנות (נכון למועד הביקורת) לשנה, אם תבוטל הכרזתן, על פי חלוקת כספי הקרן, 2020

שם הרשות שהוכרה כאיתנה	פוטנציאל החלוקה בשנת 2020 (מיליוני ש"ח)	פוטנציאל החלוקה העתידית לשנה (מיליוני ש"ח)
אשדוד	6.5	11.3
אשקלון	8.6	14.9
באר שבע	8.5	14.6
חולון	4.4	7.6
רמת הנגב	1.6	2.8
תמר	0.7	1.2
יתר הרשויות האיתנות	0 (לא יכולות לקבל כספים מהקרן גם אם תבוטל הכרזתן כאיתנות)	
סה"כ	30.3	52.4

על פי קובץ חלוקת כספי הקרן לצמצום פערים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

94 החלטת ממשלה 1841 (11.8.16).

95 עד שנת 2024, סכומי הקרן אמורים להיות מחולקים בשני שלבים - תחילה לרשויות המופיעות בטבלה מרכזת בחוק ההתייעלות 2017 ו-2018. גובה הסכומים נקבע מראש. היתרה מחולקת בהתאם לתקנות החלוקה. החל בשנת 2025, חלוקת הכספים אמורה להתבצע בהתאם לתקנות החלוקה.



יוצא אפוא כי העיריות **אשדוד, אשקלון, באר שבע וחולון** והמועצות האזוריות **רמת הנגב ותמר** איבדו מאז שנת 2020 הכנסות פוטנציאליות מהקרן לצמצום פערים בגובה שבין כ-700,000 ש"ח ל-8.6 מיליוני ש"ח מדי שנה כיוון שהוכרו רשויות איתנות.

עיריית **אשקלון** השיבה כי ההחלטה למנוע מרשויות מקומיות איתנות כספים מהקרן לצמצום פערים פוגעת בה באופן ישיר. הכספים מהקרן לצמצום פערים מגיעים לה על פי התשובה כיוון שהיא עיר שקולטת עלייה במעמד חברתי-כלכלי נמוך, ועל אף קשיים אובייקטיביים אלו העירייה עושה מאמצים רבים לשמירה על כללי מינהל תקין ועל התנהלות פיננסית תקינה ושומרת על מעמדה כאיתנה. לדברי העירייה, אי-קבלת הכספים מהקרן לצמצום פערים מקשה עליה ומגדילה את הפערים בינה לבין רשויות אחרות כמוצג לעיל, והיא קוראת למשרד הפנים לבחון שוב את ההשפעות של שלילת הזכאות לכספים האמורים.

המועצה האזורית **רמת הנגב** השיבה כי הופתעה לגלות שהכרתה כרשות איתנה מונעת ממנה מלקבל תקבולים מהקרן לצמצום פערים אף שהיא רשות פריפריאלית וצמודת גבול. המועצה הוסיפה כי היא תומכת בביטול תנאי הסף שמונע ממנה ומרשויות נוספות שהוכרו כאיתנות לזכות בתקבולים מהקרן.

נוסף על כן, עיריית **חדרה**, אשר הוכרה כרשות איתנה בדצמבר 2021, עומדת בתנאים הנדרשים בתקנות חלוקת הקרן לצמצום פערים, ואף קיבלה ממנה סכום של 7.3 מיליוני ש"ח בשנת 2021. גם היא עתידה לאבד את הכנסותיה מהקרן בעקבות הכרתה כאיתנה, זאת משום שבהתאם לתקנות חלוקת הקרן היא ככל הנראה תהיה זכאית לסכום נמוך יותר במידה ניכרת או שלא תהיה זכאית כלל.

במכתב ששלח מנכ"ל משרד הפנים לעיריית **חדרה** בנובמבר 2021, ובו הודעה על ההחלטה להכריז עליה כאיתנה, לא הובא לידיעתה כי ההחלטה להכריז עליה כרשות איתנה יכולות להיות השלכות על קבלת כספים מהקרן לצמצום פערים. נמצא כי בתקציב העירייה לשנת 2022 תקצבה עיריית חדרה הכנסות מהקרן בסכום של 7 מיליוני ש"ח אף שהיא אינה זכאית עוד לכספים האמורים.

עיריית **חדרה** השיבה במרץ 2023 כי בעת הכנת תקציב העירייה לשנת 2022 היא טרם הוכרה כאיתנה ועל כן תקצבה תקבולים מהקרן לצמצום פערים. בתקציב העירייה לשנת 2023 הוסרו, על פי התשובה, התקבולים מהקרן לצמצום פערים.

משרד האוצר השיב כי בהתאם לתקנות לחלוקת הקרן לשנת 2022 עיריית **חדרה** לא הייתה זכאית בשנה זו למענק מהקרן לצמצום גם אם לא הייתה מוכרת כרשות איתנה⁹⁶.

96 תקנות הותקנו בדצמבר 2022, כשנה לאחר שעיריית חדרה הוכרה כרשות איתנה.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לעדכן את הרשויות המועמדות להכרזה כרשויות איתנות בדבר השלכות הכלכליות הצפויות מהכרזה כאמור, זאת כדי שיוכלו להיערך מבחינה תקציבית.

יצוין כי בדצמבר 2022, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסמו תקנות חלוקת הקרן לשנת 2022. מהתקנות עולה כי 370 מיליוני ש"ח (92.5% מכספי הקרן) יחולקו בין רשויות מקומיות שעמדו בתבחנים מסוימים, ובלבד שאינן רשויות איתנות, ו-30 מיליוני ש"ח נוספים (7.5% מכספי הקרן) יחולקו לרשויות המקומיות בהתאם לעמידה בתנאים אחרים, גם אם הוכרוזו איתנות.

2. **חלוקת כספים לרשויות המקומיות הסמוכות לנתב"ג:** במרץ 2018 תוקן חוק ההתייעלות⁹⁷, ונקבע כי רשויות מקומיות הסמוכות לנתב"ג (עד 12 ק"מ) זכאיות, בתנאים מסוימים, לקבל כספים מתקציב ייעודי שיוקצה לכך מדי שנה בשנה⁹⁸. בתיקון לחוק נקבע כי 35% מהכספים בגין תקציב ייעודי זה יוקצו לכמה רשויות שזהותן צוינה בחוק⁹⁹ ללא תלות בשאלה אם הוכרוזו כאיתנות אם לאו. יתרת הכספים תחולק בהתאם לתקנות ההתייעלות הכלכלית (כללי חלוקה לרשויות הסמוכות לנתב"ג-גוריון)¹⁰⁰, שבהן נקבע כי רשויות מקומיות הסמוכות לנתב"ג יהיו זכאיות לכספים מהקרן לצמצום פערים, ובלבד שהן עומדות בכמה תנאי סף¹⁰¹, שאחד מהם הוא שהרשות המקומית לא הוכרזה כרשות איתנה.

יש לציין כי בהצעת הממשלה לתיקון חוק ההתייעלות הוצע פטור לנתב"ג מתשלומי ארנונה וכן הוצעה חלוקה מוסדרת של דיבידנד מרשות שדות התעופה למדינה. בדיונים בכנסת הוסכם בין חברי ועדת הכספים לנציגי הממשלה כי תמורת הפטור מארנונה לנתב"ג וחלוקת הדיבידנד יחולקו כספים לרשויות הסמוכות לנתב"ג כדי לפצות אותן על הנזק שנגרם להן מעצם הקרבה לשדה התעופה.

בשנת 2019 היה התקציב לחלוקת כספים לרשויות הסמוכות לנתב"ג 144 מיליוני ש"ח. 94 מיליוני ש"ח הועברו לרשויות הסמוכות לנתב"ג, ו-50 מיליוני ש"ח, שנותרו, הועברו לקרן לצמצום פערים. העיריות **חולון**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** והמועצה האזורית **דרום השרון**, אשר עומדות בתנאים לקבלת כספים בשל קרבתן הגאוגרפית לנתב"ג, אינן זוכות לתקציבים מהקרן בשל מעמדן כרשויות איתנות.

המועצה האזורית **דרום השרון** השיבה כי מדיניות משרדי האוצר והפנים שגויה לטעמה, וכפי שטענה במסגרת עתירה שהוגשה בעניין בשנת 2019 ובהערותיה לתזכיר התקנות

- 97 סעיף 3 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.
- 98 בפועל תקציב זה לא פחת ממאה מיליון ש"ח, והסכום הגבוה ביותר היה עד היום 150 מיליוני ש"ח.
- 99 העיריות אור יהודה, לוד ויהוד-נווה-מונסון, המועצה המקומית שהם והמועצות האזוריות עמק לוד וחבל מודיעין.
- 100 שר הפנים מתקין את תקנות אלו מדי שנה בשנה מחדש בהוראת שעה בהסכמת שר האוצר. נכון למועד הדוח יש הוראות שעה עבור השנים 2018 עד 2021.
- 101 אם נותרו כספים בתקציב לאחר חלוקת הכספים שנקבעה בתקנות חלוקת כספי נתב"ג, תועבר יתרת התקציב לקרן לצמצום פערים.

לכללי חלוקה לרשויות הסמוכות לנתב"ג לשנת 2021, אין מקום לקשור בין איתנותה הכלכלית של רשות מקומית ובין זכותה לקבל חלק מהכנסות נתב"ג כחלף תשלומי ארנונה. גם עיריית **חולון** השיבה כי יש לטעמה לשפות את הרשויות הנפגעות מקרבן לשדה התעופה בלי לכרוך בכך את עניין האיתנות הפיננסית.

מכאן שההכרזה על רשויות מקומיות כאיתנות מונעת מהן לזכות במענקים מהקרן לצמצום פערים, וברשויות האיתנות הסמוכות לנתב"ג גם חלוקת כספים נוספת.

משרד האוצר השיב כי הקרן נועדה לצמצם פערים בין רשויות מקומיות ועל כן לעמדתו הקרן צריכה להעניק סיוע ממוקד יותר לרשויות החלשות יותר. כך על פי התשובה יוצא כי הרשויות האיתנות, שמצבן הכלכלי טוב יותר מיתר הרשויות המקומיות, אינן זכאיות לקבל מענקים מהקרן. עוד ציין משרד האוצר כי קיים מתח בין היותה של רשות איתנה, שמשמעות מעמד זה, בין היתר, כי מצבה הכלכלי איתן, לבין סיוע ממשלתי לרשויות מקומיות שמטרתו לסייע לרשויות לספק רמת שירותים סבירה ולצמצם פערים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר לבחון את השלכות מדיניות חלוקת הקרן לצמצום פערים והתקציב המיועד לרשויות הסמוכות לנתב"ג ואת השפעתה על מידת המוטיבציה של רשויות מקומיות לעמוד בתנאים ובתבחינים הנדרשים כדי להיות מוכרות כאיתנות. כן מוצע לבדוק את הקשר בין איתנות הרשויות המקומיות ובין הרציונל העומד מאחורי חלוקת כספים זו. לבדיקה האמורה חשיבות יתרה כיוון שהרשות המקומית אינה סוברנית להחליט אם היא מקבלת את מעמד האיתנות או דוחה אותו.

משרד הפנים השיב במרץ 2023 כי במסגרת ההקצאה התקציבית של הקרן לצמצום פערים יש לבחון אותה ואת התבחינים הקבועים בה.



סיכום

תיקון פקודת העיריות בשנת 2014 היה נקודת מפנה ביחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי בישראל לאחר שהניח אבן יסוד בתהליך ביזור מוסדר של סמכויות שהיו נתונות עד אז למשרד הפנים, והעבירן לידי רשויות מקומיות שניהלו את ענייניהן הכספיים והמינהליים באורח תקין. אלו הוכרו "רשויות איתנות", ונכון למועד הביקורת נמנות עם קבוצה זו 36 רשויות שמאכלסות 3.12 מיליון תושבים (33.7% מתושבי המדינה), ורובן מתאפיינות בהכנסות עצמיות גבוהות לתושב.

נמצא כי משרד הפנים לא פעל לגבש נוהל סדור, שיכלול לוחות זמנים ותחומי אחריות לניהול במנגנון ההכרה על רשויות מקומיות כרשויות איתנות. עוד נמצא כי ההליכים לבחינת עמידתן של הרשויות המקומיות בתנאים להכרה עליהן לא נוהלו באופן עקבי, סדור ושקוף; כך, מתוך תשע השנים שחלפו מאז נכנס לתוקף התיקון לפקודת העיריות, לא השלים משרד הפנים את הליכי הבחינה עד תומם בחמש שנים. עקב כך, רשויות המתנהלות באופן יעיל ותקין שעמדו בתבחינים בשנים שלא הושלם הליך הכרה לא נהנו מביזור הסמכויות הנלווה למעמד האיתנות בתקופה זו; רשויות מקומיות שלא עמדו בתנאים ולא התנהלו באופן יעיל ותקין המשיכו לפעול תחת בקרה מופחתת אף שהדבר היה עלול לסכן את יציבותן.

מהביקורת עלה עוד כי יש תנאים פיננסיים שנקבעו כתנאים להכרה כרשות איתנה אך מרבית הרשויות המקומיות מתקשות לעמוד בהם (היעדר גירעון שוטף [58%] ושיעור הכנסות עצמיות [77%]), ובהן גם רשויות שהוכרו כאיתנות. מנגד, נמצא כי יש תנאי שמרבית הרשויות עומדות בו (שיעור גירעון מצטבר ויתרת אשראי [88%]) ותנאי שכמעט כל הרשויות עומדות בו (שיעור פירעון מלוות [99%]). כך נמצא תנאי פיננסי שהעמידה בו גוברת והולכת (שיעור גביית ארנונה מזערי גבוה מ-80%), ותנאי אחר, שהקושי לעמוד בו גובר והולך (שיעור הכנסות עצמיות מזערי של 62.5%). כמו כן נמצאו ליקויים בשימוש שעשה משרד הפנים בתבחיני מינהל תקין לצורך גיבוש חוות דעתו של מנכ"ל המשרד אם הרשות מנהלת את תקציבה או את ענייניה באורח לא תקין ושלא בהתאם להוראות הדין באופן שיש בו כדי למנוע את ההכרה עליה כרשות איתנה. עלה כי אי-עמידה של רשויות מקומיות בתבחיני מינהל תקין שקבע משרד הפנים לא הובילה לזימונים לשימועים או לביטולי הכרות.

נמצאו ליקויים גם בבקרה העצמית שביצעו שש הרשויות המקומיות שהוכרו כאיתנות ונבדקו בביקורת עומק. כך, למעט בעיריית **אשקלון**, נמצאו ליקויים במנגנון הביקורת הפנימית בעיריות **חולון**, **חיפה** ו**כפר סבא**, במועצה המקומית **אבן יהודה** ובמועצה האזורית **תמר**. מתוך הרשויות האלה היו רשויות שמליאת המועצה שלהן לא אישרה את תקציביהן במועד הקבוע בחוק בחלק מהשנים 2017 - 2019 (עיריות חולון וחיפה בשנים 2017 ו-2019, עיריית כפר סבא בשנים 2018 ו-2019 והמועצה המקומית אבן יהודה בשנת 2019).



מהביקורת עלה כי רשויות עושות שימוש חלקי בלבד בהקלות שהן זוכות להן בדרישות האסדרה מצד משרד הפנים, הקלות שנועדו להגביר את עצמאותן בניהול ענייניהן ולעודד רשויות מקומיות להתנהל באופן תקין כדי ליהנות מביזור סמכויות. עוד עלה שהשימוש שהן עושות בהן מושפע, בין השאר, ממאפייניה של כל רשות ומצרכיה. מהביקורת עלה עוד שההכרזה על רשויות מקומיות כאיתנות מונעת מהן ליזום במענקים מהקרן לצמצום פערים, ומהרשויות האיתנות הסמוכות לנתב"ג גם חלוקת כספים נוספת, והדבר עלול להשפיע על מידת המוטיבציה שלהן לעמוד בתנאים ובתבחינים הנדרשים כדי להיות מוכרות כאיתנות.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות האמורות בפעולותיו לביזור סמכויות לרשויות מקומיות - הן בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לרשויות שלהן יבזרו הסמכויות הן בהפעלת מנגנון עקבי ושקוף, הכולל תשתית מוסדרת לבקרה על הסמכויות המבזורות. כמו כן, על הרשויות המקומיות שנמצאו ליקויים בהתנהלותן בדוח זה לפעול לתיקונם.