

משרד הפנים

פעולות הביקורת

במשרד הפנים ובכמה רשויות מקומיות נבדקו פעולותיו של המשרד כמאסדר (רגולטור) של השלטון המקומי. בין היתר נבדקו היבטים בתחום המינהל והארגון וקיומם של התנאים הנדרשים לאסדרה אפקטיבית ויעילה בכל הנוגע לקביעת תחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות; הסדרה של חלוקת ההכנסות ביניהן; סוגיות בתחום הפיקוח והבקרה על ענייני הכספים של הרשויות והפיקוח על עסקאות המקרקעין שהן עושות.

ברשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול שבמשרד הפנים, במשרד האוצר ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נבדק תהליך קבלת החלטות שקדם למתן היתר לקבלן להעסיק עובדים זרים בעבודה לכריית מנהרות בקו הרכבת המהיר לירושלים - היתר שנתן הממונה דאז על יחידת ההיתרים ברשות בהסכמת שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה.

היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי

תקציר

השלטון המקומי בישראל מורכב בעיקרו ממערך של 257 רשויות מקומיות¹; לכל רשות מקומית יש תחום שיפוט שנקבע על ידי שר הפנים, ובו היא רשאית להפעיל את סמכויותיה. הרשויות המקומיות עוסקות במגוון רחב של תחומים - חינוך, רווחה, בריאות, תברואה, תכנון ובנייה, איכות סביבה, תחבורה ותרבות - המשפיעים על ענייני היום-יום של תושביהן ועל רווחתם.

משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחיזוק המינהל התקין בהן, לבחון דרכים לצמצום הפערים בשירותים הבסיסיים שהן מעניקות לתושבים ולגבש בהתאם לכך מדיניות לפיתוח מוניציפלי. בכל נושאי האסדרה המפורטים בדוח זה משמש משרד הפנים גורם שלטוני מרכזי שתפקידו לבחון את פעולות הרשויות המקומיות בראייה כוללת, ממלכתית ושוויונית ולמנוע, ככל הניתן, כשלים בתפקודן.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2011-יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה את תפקודו של משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי². בביקורת נבדקו היבטים בתחום המינהל והארגון של משרד הפנים, וקיומם של התנאים הנדרשים לאסדרה אפקטיבית ויעילה במשרד הפנים. לשם כך נבדקו כמה תחומים עיקריים: סוגיות הנוגעות לקביעת תחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות ולהסדרה של חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות; סוגיות בתחום הפיקוח והבקרה על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות, אופן אישור תקציביהן והליכי האישור של עסקאות מקרקעין של רשויות מקומיות. הביקורת נעשתה במטה משרד הפנים, בעיקר באגפי המינהל לשלטון מקומי: האגף לביקורת הרשויות המקומיות, האגף למינהל מוניציפלי והאגף לתקצוב ופיתוח (להלן - האגף לתקצוב) ובמשרדי מחוז ירושלים, מחוז הדרום, מחוז חיפה ומחוז הצפון.

1 מספר הרשויות המקומיות משתנה במשך השנים. לפי נתוני משרד הפנים מפברואר 2013, בישראל יש 75 עיריות, 126 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתי מועצות מקומיות תעשייתיות. מלבדן נמצאים במסגרת השלטון המקומי גם עשרות איגודי ערים, תאגידי עירוניים וועדים מקומיים.

2 בתקופה זו כיהן כשר הפנים חבר הכנסת אלי ישי, שמונה לתפקיד במרץ 2009. קדמו לו חבר הכנסת מאיר שטרית שכיהן בתפקיד מיולי 2007 עד מרץ 2009, וחבר הכנסת רוני בר-און שכיהן כשר הפנים ממאי 2006 ועד יולי 2007.

עיקרי הממצאים

היבטים ארגוניים ומינהליים

מדיניות האסדרה

משרד הפנים לא גיבש במסמך כתוב מדיניות אסדרה כוללת וברורה, ולא קבע לעצמו יעדים מרכזיים וארוכי טווח בתחום. הוא גם לא גיבש מדיניות כוללת לפיתוחו של השלטון המקומי ולהסדרת מעמדו.

גורמים מקצועיים במשרד הפנים ומחוצה לו העלו, בשנים האחרונות, את הצורך ברפורמה מקיפה ביחסי הגומלין שבין משרד הפנים לרשויות המקומיות כדי לפתור בעיות מבניות בתחום האסדרה כגון: ויסות העומס הכרוך בה, ייעול תהליכי ההיערכות ארגונית מחודשת של השלטון המקומי. אישור הרפורמה נקבע כיעד מרכזי בתכניות העבודה של משרד הפנים בשנים 2007-2008. הרפורמה שגיבש משרד הפנים הוגשה כהצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007³, והיא עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-17, אך הדיונים בעניינה נפסקו. לאחר הבחירות ב-2009, שר הפנים, שקידום הצעת החוק מצוי בסמכותו, ביקש לבחון אותה מחדש, ובסופו של דבר לא קידם את הצעת החוק בכנסת.

בביקורת נמצא, כי משרד הפנים לא גיבש חלופות אחרות לפתרון הבעיות שביגנון הוצעה הרפורמה.

הערכת תוצאות האסדרה

נמצא כי משרד הפנים אינו מקיים כמעט הערכה תקופתית של תוצאות האסדרה, עלויותיה והאפקטיביות שלה, כדי לשפרה ולייעלה. גם את דוחות הביקורת שעושה משרד הפנים ברשויות המקומיות אין מנתחים, ולרוב לא מפיקים מהם לקחים מערכתיים. הגורמים המקצועיים במינהל לשלטון מקומי יוזמים מדי פעם מחקרים בנוגע לאפקטיביות של האסדרה, ואולם במרבית המקרים הם אינם מתממשים בסופו של דבר.

היבטים ארגוניים

השגת יעדי הפיקוח על השלטון המקומי מותנית בהיערכות ארגונית נאותה, בייחוד בשל סמכויות האסדרה הסטטוטוריות הנרחבות של משרד הפנים ומספרם הרב של הגופים הכפופים לפיקוחו. ארגון ה-OECD⁴ פרסם בשנת 2012 המלצות לייעול האסדרה ולהגדלת התועלת שבה. הארגון המליץ, בין היתר, ליצור מנגנון ארגוני בהיר, להגדיר באופן ברור את הגורם האחראי לאסדרה ולמנוע חפיפה בתחומי האחריות.

3 ה"ח הממשלה, התשס"ז, 360.

4 Organization for Economic Co-operation and Development - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - ארגון בינלאומי של המדינות המפותחות הפועלות בהתאם לעקרונות דמוקרטיים וליברליים שכלכלתן מבוססת על עקרונות השוק החופשי. ישראל חברה בארגון משנת 2010.

פיצול סמכויות בין גופי המטה ובין המחוזות: זה שנים מצביעים זכות שונים על חלוקה לא ברורה של הסמכויות בין יחידות המטה במשרד הפנים ובין משרדי מחוזותיו, ועל חוסר העקביות של המשרד בנוגע למידת הביזור של הסמכויות מהמטה למחוזות.⁵

בביקורת נמצא כי משרד הפנים עמד על הצורך להבהיר את יחסי הגומלין שבין המטה למחוזות, ואגב כך לאפיין את סמכויותיו ואת תפקידיו של המינהל לשלטון מקומי. בדצמבר 2010 הכין המשרד מסמכים למכרז לשם קבלת שירותי ייעוץ בתחום זה.

בסופו של דבר לא יצא המכרז אל הפועל, והשינויים הנדרשים לא נבחנו, משום שבאותה עת לא כיהן מנכ"ל במשרד הפנים. ואולם, גם לאחר שמונה מנכ"ל, לא בוצע המיזם לבחינת הצורך בשינוי ארגוני במינהל ובמחוזות.

היעדרו של גוף פיקוח מרכזי: סמכויות האסדרה על השלטון המקומי מפוצלות בין גורמים שונים במטה ובמחוזות, ואין גורם אחד שמתכלל את פעולותיהם, מתאם ביניהם ונושא באחריות לאסדרה ולתוצאותיה. הפיצול הארגוני וחוסר הבהירות בתיחום סמכויותיהם של הגורמים השונים באים לידי ביטוי בייחוד בפיקוח על תפקודן הכספי של הרשויות, שהוא מנושאי הליבה של האסדרה.

במאי 2009 קיבלה הממשלה החלטה להקים רשות פנים-ממשלתית לבקרת הרשויות המקומיות לשם פיקוח אפקטיבי על הרשויות, במטרה למנוע משברים כלכליים טרם התפתחותם ולפני שנגרמים בגינם נזקים כלכליים כבדים.

נמצא כי הקמת הרשות האמורה לא יצאה אל הפועל בסופו של דבר. בביקורת נמצא, כי משרד הפנים לא בחן חלופות להקמתה של הרשות, ולמעשה - הנושא אינו מקודם.

המבנה הארגוני של המינהל לשלטון מקומי: נמצא כי במינהל יש אגפים שעוסקים במגוון נושאים בתחום התקצוב, האסדרה והפיתוח של השלטון המקומי, אך אין חלוקה ארגונית ברורה ביניהם. כתוצאה מכך ישנן משימות מרכזיות בתחום האסדרה שאינן מבוצעות באופן מלא ואפקטיבי. כך למשל, לא נעשים פיקוח ובקרה שיטתיים, ואין גורם הנושא באחריות לפיתוח הרשויות המקומיות ומקדם, הלכה למעשה, תכניות כוללות ומשולבות לפיתוח הכלכלי של הרשויות באופן מובנה ומושכל.

נהלים פנימיים ושיפור תהליכי עבודה: נהלים פנימיים עשויים לתרום לשיפור המינהל התקין, עקביותו ושקיפותו, ולגיבושן של אמות מידה ראויות לתהליכי קבלת החלטות. בביקורת נמצא כי סמכויות האסדרה של משרד הפנים בתחומים רבים אינן מעוגנות בהנחיות מינהליות פנימיות, והדבר גורם חוסר אחידות וחוסר עקביות.

בתכנית העבודה של המחלקה למחקר באגף למינהל מוניציפלי לשנת 2007 תוכנן לקיים מחקר במטרה לגבש נהלים של משרד הפנים התקפים לשלטון המקומי, ואולם המחקר לא בוצע. כמו כן נמצא, כי גורמים בלשכת מנכ"ל המשרד יזמו בשנת 2010 הכנה של מקבץ נהלים, ואולם, בסופו של דבר, גם מיזם זה לא יצא אל הפועל.

5 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 54 ב (2003), עמ' 26-41; דוח פנימי של משרד הפנים על הקמת המינהל לשלטון מקומי משנת 2004.

עוד נמצא, כי גורמים בלשכת מנכ"ל המשרד ובמינהל לשלטון מקומי יזמו בשנת 2010 בחינה של עשרה תהליכי עבודה מרכזיים שנוגעים לאישורים שנותן משרד הפנים לרשויות מקומיות, בתחום של האשראי, התקציב וניהול כוח האדם. מטרת המיזם הייתה לזהות ליקויים בתהליכי העבודה הקיימים, להציע שיפורים וליישם. לשם כך התקשר משרד הפנים עם חברה לייעוץ ארגוני. החברה ניתחה את תהליכי העבודה, קיימה מפגשים עם בעלי התפקידים הנוגעים בדבר והגישה בתחילת 2011 המלצות ראשוניות לשיפורם של התהליכים האמורים.

בביקורת נמצא כי המיזם לא הושלם, ורוב השיפורים שהוצעו לא הוטמעו. זאת - על אף שהמיזם נכלל בתכנית העבודה של המינהל לשלטון מקומי לשנת 2011 והושקעו בו משאבים (כ-130,000 ש"ח).

חוזרי מנכ"ל : באופן טבעי הצטברו, במהלך השנים, הנחיות לרשויות המקומיות במגוון נושאים שבתחומי האסדרה של השלטון המקומי. לשכת מנכ"ל משרד הפנים יזמה והוציאה אל הפועל בשנת 2011 את הקמתו של מאגר ממוחשב באתר האינטרנט של המשרד, ובו כל חוזרי המנכ"ל. יזמה מבורכת זו מגבירה את השקיפות ואת יכולת הניהול והאסדרה. ואולם, עיון במאגר העלה כי ההנחיות שבו הן רבות, חלקן אינן מעודכנות וחלקן חוזרות על עצמן, ועל כן ראוי לבחון הקמה של קובץ מעודכן של נהלים עיקריים לרשויות המקומיות.

איוש משרות של בכירים : בביקורת נמצא כי משרות של בעלי תפקידים בכירים במשרד הפנים, המופקדים על אסדרת השלטון המקומי, נותרו במשך זמן ממושך ללא איוש, ולעתים אף ללא מינוי ממלאי מקום: במשך שנתיים לא אויש תפקידו של מנהל אגף הביקורת ברשויות המקומיות ולא מונה לו ממלא מקום; במשך שנה לא אויש תפקידו של מנהל המינהל לשלטון מקומי וגם לו לא מונה ממלא מקום; תפקיד הממונה על מחוז ירושלים לא אויש במשך שנה. כתוצאה מכך לא בוצעו משימות חשובות, ונפגעו פעולות האסדרה, הפיקוח והבקרה, לעתים - תוך בזבוז משאבים.

אסדרה של סוגיות מבניות בשלטון המקומי

תחום שיפוטן של הרשויות המקומיות

אף שאסדרת תחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות היא אמצעי מדיניות חשוב המאפשר לכוון את פיתוחו של השלטון המקומי ולחולל שינויים מבניים בכלכלתן של הרשויות - לא גיבש משרד הפנים מדיניות כוללת לחלוקה המרחבית של השלטון המקומי. המשרד לא הכין תכנית אב בתחום זה (כנגזרת ממדיניותה של הממשלה וממדיניות התכנון הפיזי-מרחבי), ולא קבע קווים מנחים ועקרונות פעולה שיבטיחו השגה של יעדים לאומיים ופיתוח נאות של השלטון המקומי.

משרד הפנים אינו יוזם כמעט שינוי של תחומי שיפוט, ובדרך כלל הוא רק מגיב על בקשותיהן של הרשויות המקומיות בעניין. בקשות אלה הן בדרך כלל בעלות אופי נקודתי, וכתוצאה מכך הסוגיות אינן נבחנות מתוך ראייה אזורית. נמצא שלעתים מתנהלים בעניינה של רשות מקומית מסוימת, בסמיכות זמנים, כמה הליכים נפרדים לבחינת שינוי תחום שיפוט, והדבר מקשה על בחינה כוללת של הסוגיות ואף כרוך בבזבוז משאבים.

מפת תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות התגבשה לפני למעלה משישים שנה. מאז חלו תמורות רבות בתחום הדמוגרפי, בכלכלת המדינה, בפיתוחה ובצורכי הרשויות המקומיות, אך במפה הוכנסו רק שינויים נקודתיים. משרד הפנים לא בחן אם החלוקה הקיימת של תחומי השיפוט מתאימה לצרכים העדכניים וליעדים לאומיים כמו צמצום פערים וקידום הפריפריה.

נמצא, כי ההחלטות אם להמשיך לטפל בעניינין של בקשות לשינוי תחומי שיפוט לאחר שעמדו בתנאי סף, אינן מתבססות על תבחינים ברורים ושקופים. בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את דרך קבלת ההחלטות בעניינין זה, ועל כן לא ברור אם נלקחים בחשבון כל השיקולים הנוגעים להחלטה.

מינואר 2008 עד יוני 2011 טיפל משרד הפנים ב-75 הליכים לשינוי תחומי שיפוט. 22 מהם הופסקו - מרביתן משום שהבקשות שהגישו הרשויות לא עמדו בתנאי הסף. 31 מ-53 ההליכים שנמצאו ראויים לבירור - לא הושלמו (כ-58%). 16 מהם משום שהקמת הוועדה לבדיקתן מתעכבת או שהוועדה לא השלימה את עבודתה, ו-15 משום ששר הפנים לא קיבל הכרעה בנוגע להמלצות שהוגשו לו. כתוצאה מכך, ירדו לטמיון המשאבים שהשקיעו הרשויות בהכנת הבקשות והמשאבים שהשקיע משרד הפנים בטיפול בהן, והן לא השיגו את יעדיהם. סחבת בקבלת החלטות והימנעות מקבלת החלטות משקפות חוסר יעילות, והן עלולות להביא לפגיעה באמון הציבור במשרד הפנים ובמשלה.

לגבי 22 ההליכים שהושלמו נמצא, כי הטיפול בהם נמשך במוצע כ-20 חודשים: כחמישה חודשים וחצי נמשך שלב הקמת ועדת החקירה, כשבעה חודשים בממוצע נמשכה עבודת הוועדה, וכשמונה חודשים בממוצע חלפו עד ששר הפנים קיבל הכרעה בעניינין. מדובר, אפוא, בפרקי זמן ממושכים המלמדים על כך שהליך הטיפול בבקשות אינו יעיל דיו והדבר עלול לפגוע בפיתוחן של הרשויות המקומיות ובתפקודן התקין.

הסדרים לחלוקת הכנסות בין הרשויות המקומיות

בסמכותו של שר הפנים לקבוע הסדרים לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות. זהו אמצעי מדיניות חשוב המאפשר לחולל שינויים מבניים ולתרום להשגתם של יעדים חברתיים, כלכליים וסביבתיים.

באוגוסט 2005 קיבלה הממשלה החלטה ולפיה הוטל על שר הפנים להקים ועדות שיבחנו את אזורי התעשייה, המסחר, התעסוקה והמשרדים הקיימים במדינה, ואת האפשרות להכריז על אזורים אלה אזורים לחלוקת הכנסות. ואולם משרד הפנים לא ביצע החלטה זו.

משרד הפנים לא הכין הנחיות פנימיות בנוגע לתהליך קבלת ההחלטות על חלוקת הכנסות ולא קבע עקרונות מנחים בתחום זה. בשנת 2010 החלו הגורמים המקצועיים במשרד לגבש אמות מידה לקבלת החלטות על חלוקת הכנסות, כדי שהן יתקבלו על בסיס שוויוני, הוגן ושקוף, ואולם, שר הפנים לא אישר את אמות המידה האמורות, ובמקומן ניסחו הגורמים המקצועיים במשרד עקרונות כלליים ללא תבחינים ברורים לקבלת החלטות.

בתחומי רשויות רבות ישנם מתקנים ממשלתיים (כמו מתקני תשתית ובסיסי צבא) ומקומם נקבע משיקולים תכנוניים, ולא משיקולים מוניציפליים או משיקולי צדק

חלוקתי. חלוקת ההכנסות ממתקנים אלה עשויה להביא לידי צמצום פערים חברתיים-כלכליים בהתאם למדיניותה של הממשלה, ולמניעה של משברים כלכליים ברשויות המקומיות לפי יעדים שקבע משרד הפנים. ואולם, המשרד אינו יוזם כמעט הסדרים לחלוקת הכנסות, על אף יתרונותיהם ועל אף והפערים הכלכליים הגדולים הקיימים בין רשויות.

מינואר 2008 עד יוני 2011 החל משרד הפנים ב-22 הליכים לבחינה של חלוקת הכנסות בין הרשויות המקומיות, רובם על יסוד בקשות שהגישו לו הרשויות בעניין, ונמצא כי במועד הביקורת (ינואר 2012) כמחצית מההליכים עדיין לא הושלמו. רובם משום שהקמת ועדת החקירה בעניין התעכבה או משום שעבודת הוועדה התעכבה. עיכובים אלה נבעו מהמתנה לגיבושן של אמות מידה לקבלת החלטות. בבדיקה נמצאו גם הליכים בודדים שהחלו לפני שנת 2008 וחלקם לא הושלמו. הדוגמאות המפורטות בדוח מלמדות על סחבת בתהליכי קבלת החלטות ועל חוסר יעילות. אי קבלת החלטות עלולה לגרום נזקים כלכליים לרשויות המקומיות, לפגוע בשירותים הניתנים לתושביהן, ואף עלולה להנציח פערים ואי-שוויון. משך הזמן הממוצע של הליכים שהושלמו היה כשלוש שנים, בעוד על פי החוק יש לסיימם בתוך כארבעה חודשים.

הפיקוח והבקרה על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות

משרד מבקר המדינה בחן נתונים כספיים שונים של הרשויות המקומיות כמו - גובה הכנסותיהן, גירעונותיהן השוטפים והמצטברים והלוואותיהן, וניתח על פיהם את מגמות השינוי במצב הכספי של הרשויות בשנים 2008-2010.⁶ רוב הנתונים הצביעו על שיפור במצב הכספי של הרשויות המקומיות כמכלול. ואולם, למרות השיפור האמור - הנתונים על הגירעונות וההלוואות של הרשויות המקומיות מעוררים דאגה, ומלמדים על כך שמצבן הכספי של רשויות רבות אינו יציב, ורבות מהן נתונות במשבר כלכלי חמור.

הגירעונות המצטברים של הרשויות המקומיות הסתכמו בשנת 2010 בסכום עתק של כ-4.2 מיליארד ש"ח, והחוב הכולל⁷ שלהן היה כ-18 מיליארד ש"ח. לכשליש מהרשויות המקומיות יש שיעור גירעון מצטבר של יותר מ-17.5% מהכנסותיהן - נתון המצביע על משבר כלכלי.⁸ נוסף על כך - רשויות מקומיות רבות (כ-15%) מצויות בסכנת הידרדרות במצבן הכלכלי, משום ששיעור הגירעון המצטבר שלהן נע בין 12.5% ל-17.5%. כמו כן נמצא, כי לצד השיפור במצבן של חלק מהרשויות המקומיות, מצבן של רבות מידרדר. כך למשל, גירעונותיהן המצטברים של 69 רשויות (כ-28% מהרשויות) גדלו בשנים 2009-2010 בכ-200 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי השיעור של עומס המלוות⁹ של כמחצית מהרשויות המקומיות גבוה מ-34% - מדד המצביע על נטל חוב שעלול לסכן את יציבותן ולפגוע בפעילותן השוטפת. נתונים אלה מצביעים על כך שהפיקוח והבקרה של משרד הפנים על תפקודן הכספי של הרשויות המקומיות אינם משיגים את יעדיהם.

6 הנתונים מבוססים על הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות שמכין משרד הפנים. בתקופה שבה נעשתה הביקורת היו דוחות מבוקרים רק עד שנת הכספים 2010.
7 סכום הגירעונות ויתרת ההלוואות שעל הרשויות לפרוע.
8 לפי תבחינים שקבע משרד הפנים לצורך גיבושן של תכניות הבראה כלכלית.
9 היחס שבין ההלוואות שהרשויות חייבות לסך הכנסותיהן.

הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות

פעולות הפיקוח, הבקרה והאכיפה של משרד הפנים בתחום הכספי מתבססות בעיקר על הדוחות הכספיים שהרשויות מחויבות להכין ולהגיש לו. דוחות אלה הם כלי ניהול, בקרה וביקורת ממשי, האמור לצקת תוכן לעקרונות יסוד כמו שקיפות ונשיאה באחריות (accountability), ומשום כך יש חשיבות רבה לכך שהדוחות ישקפו נאמנה את מצבן הכספי של הרשויות המקומיות ויציגו אותו באופן בהיר, מובנה, שיטתי ונאות - סמוך ככל הניתן לביצוע הפעולות.

נמצא כי מתכונתם של הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות אינה מאפשרת לבחון באופן כוללני את הפעילות הכספית, ולא נמצאים בה מלוא הנתונים הרלוונטיים בנוגע לנכסי הרשות ולהתחייבויותיה. כך למשל, התחייבויות אקטואריות של הרשויות בגין יחסי עובד-מעביד אינן באות לידי ביטוי בדוחות. לפי אומדן שהכין משרד הפנים בשנת 2006 מדובר בהתחייבויות בסכומי עתק של כ-42 מיליארד ש"ח.

ועדה שהקים משרד הפנים לפני כ-15 שנה המליצה לחולל שינויים נרחבים בשיטה הקיימת. בעקבות זה ניסה משרד הפנים את שיטת הדיווח הכספי החדשה במדגם של כמה רשויות מקומיות. ואולם, על אף השנים הרבות שחלפו מאז שהוגשו ההמלצות והליקויים המהותיים שנמצאו בשיטת הדיווח הכספי הקיימת, בסופו של דבר לא יישם משרד הפנים את השינויים הנדרשים בשיטת הדיווח הכספי, והרשויות עדיין מדווחות על מצבן הכספי בשיטה הישנה; מצב זה עלול להביא למסד נתונים מוטעה ולהביא לידי קבלת החלטות שגויות. כמו כן יש בו כדי לפגוע בעקרון הנשיאה באחריות משום שהגורמים המופקדים על כך אינם מציגים בפני הציבור דוח מהימן ומלא על ניהול כספי הרשות.

משרד הפנים מבקר, באמצעות רואי חשבון, את הדוחות הכספיים השנתיים של הרשויות. עלות ההתקשרות עם רואי החשבון נאמדת בכ-37 מיליון ש"ח לשנה. המשרד קבע בחוזרי מנכ"ל, כי הביקורת על הדוחות הכספיים תושלם עד חודש יוני בכל שנה - חצי שנה לאחר תום שנת הכספים המבוקרת. ואולם, משרד מבקר המדינה העלה, כי הדוחות המבוקרים לשנת הכספים 2009 הוגשו באיחור של למעלה משמונה חודשים, והדוחות המבוקרים לשנת 2010 הוגשו באיחור של כחצי שנה. כתוצאה מכך, על אף המשאבים הגדולים המושקעים בביקורת של רואי החשבון - במשך חודשים ארוכים לא היה בידי הגורמים המקצועיים במשרד הפנים מידע מהימן ועדכני על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות - מידע שהוא תנאי הכרחי לאסדרה יעילה ותכליתית. היות ועל פי דיני הרשויות המקומיות החלטות בנוגע להתערבותו של משרד הפנים בניהול הכספי של הרשויות המקומיות אמורות להתקבל על יסוד הדוחות המבוקרים, הרי העיכובים הממושכים בהגשת הדוחות פוגעים ביכולתו של משרד הפנים לטפל ביעילות במשברים כספיים ברשויות המקומיות.

ניתוח הדוחות הכספיים ונקיטת פעולות

בביקורת נמצא, כי הגורמים המקצועיים במשרד הפנים אינם מנתחים כמעט את הדוחות הכספיים השנתיים באופן שיטתי ותכליתי ואינם מגבשים בעקביות דוחות אבחון מפורטים על מצבן של הרשויות המקומיות בצירוף מסקנות והמלצות לפעולה. משרד הפנים גיבש אמנם מערך של מדדים פיננסיים כאמצעי לגילוי נקודות התורפה בניהול הכספי של הרשויות ולזיהוי כשלים, ואולם, בביקורת נמצא כי לרוב לא נעשה

ניתוח שיטתי של הדוחות הכספיים על פי המדדים האמורים. כמו כן, אין במשרד הנחיות פנימיות לגיבוש הערכות על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות - מועד הכנתן, מתכונתן והפעולות המתחייבות מהערכות אלה, וגם אין מערכת מידע משותפת לכל הנוגעים בדבר שאפשר לרכז בה את המסקנות העולות מהדוחות הכספיים, את הפעולות שיש לנקוט ואת המעקב על ביצוען. כתוצאה מכך הבקרה אינה אחידה, ובמקרים רבים אף אינה המשכית, ולכן אינה אפקטיבית דייה.

בדוח מפורטות דוגמאות שמלמדות, כי גם כאשר משרד הפנים ער לנתונים המצביעים על משבר כלכלי ועל תפקוד לא תקין של רשויות מקומיות - הוא ממשיך לאשר להן הלוואות ולהעביר אליהן מענקים, אינו תובע מהן בנחרצות לפעול להתייעלות ואף אינו נוקט פעולות אחרות שבסמכותו לנקוט כדי לשפר את מצבן. כתוצאה מכך מידרדר מצבן הכספי והדבר פוגע בתפקודן.

הממצאים מלמדים, אפוא, שמתכונת הפיקוח של משרד הפנים על הרשויות המקומיות אינה מגשימה במלואה את תכליתו - להבטיח שטיפולן של הרשויות המקומיות בכספי הציבור הוא יעיל ותקין. אמנם המשרד מזהה חריגות וליקויים בתחום זה, אבל במקרים רבים אינו מצליח להביא לידי מיגור הליקויים, התייעלות הרשויות ושיפור מצבן הכספי.

הליך אישור התקציב של הרשויות המקומיות

נמצא כי משרד הפנים לא קבע בנוהל את אופן בדיקת התקציב של הרשויות המקומיות, ואף לא קבע כללים ואמות מידה לאישורו של התקציב. לפיכך קיימים הבדלים בדרך בדיקת התקציב על ידי הגורמים השונים העוסקים בכך במשרד, ועולה חשש שהבדיקות אינן משיגות את מלוא יעדיהן.

יתר על כן, נמצא כי בדיקת תקציבי הרשויות המקומיות בידי משרד הפנים מצומצמת בהיקפה, ובשל כך אינה ממצה את האפשרות להביא לניהול יעיל יותר של כספי הציבור ולצמצם משברים כספיים. למשל - לרוב אין הגורמים המקצועיים במחוזות בודקים אם הוצאות בסעיפי התקציב אכן משקפות יעילות כלכלית ואינן כרוכות בבזבז משאבים. אף שבידי משרד הפנים יש מידע רב על הוצאותיהן של כל הרשויות המקומיות, הוא אינו משווה בין רשויות דומות כדי לאתר הוצאות חריגות בפעולותיהן. גם ההוצאות בגין שכר ושירותי כוח אדם בדרך כלל אינן מנותחות על ידי הגורמים המקצועיים במחוזות, אף שמשרד הפנים דורש מהרשויות מידע בנושא.

בביקורת נמצא, כי במסגרת אישור התקציב של הרשויות המקומיות, אין משרד הפנים עומד על כך שרשויות מקומיות יפרישו סכומים מתקציבן לכיסוי גירעונותיהן, כנדרש בתקנות. כמו כן, בדרך כלל הגורמים המקצועיים במשרד אינם בודקים בדיקות מהותיות בנושאים כמו - יעילות השימוש בכספים והגדלת אפשרויות ההכנסות של הרשויות, במסגרת סמכותם לאשר את התקציב.

עוד נמצא, כי בשנת 2010 פעלו כרבע מהרשויות המקומיות ללא תקציב מאושר; בשנת 2011 לא היה אישור לתקציבן של כשליש מהרשויות, חלקן קיבלו אישור על התקציב בדיעבד (לאחר תום השנה), אך תקציבן של כ-25% מהן לא אושר כלל. כמו כן נמצא כי תקציבן של 17 רשויות לא אושר כלל במשך שנתיים רצופות (2010 ו-2011). בדרך כלל מדובר ברשויות שמצבן הכספי חמור, או שיש בהן משבר ניהולי, ועל כן יש משנה תוקף לחשיבות הפיקוח של משרד הפנים על תקציביהן.

נוסף על כך נמצא, כי תקציבים של רשויות מעטות אושרו סמוך לתחילת שנת הכספים שהוא המועד הרצוי לאישורם; בשנת 2010 אושר תקציבן של כשליש מהרשויות עד תום הרבעון השני, ובשנת 2011 אושר עד מועד זה תקציבן של כ-42% מהרשויות. אי-אישור התקציב בידי משרד הפנים במועדו שומט את הבסיס של פיקוח המשרד על ניהול כספי הרשויות המקומיות, כפי שנקבע בדין. יתר על כן - אישור תקציב חודשים ארוכים לאחר שהחלה שנת הכספים מרוקן מתוכן ממשי את סמכויות הפיקוח על ניהול הכספים בחלק ניכר של אותה שנה.

בדוח על יחסי הגומלין שבין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים נדרש מבקר המדינה לתופעה זו ולסיבותיה¹⁰ וציין, כי אישור התקציב מתעכב מסיבות אלו: שיהוי בפרסום ההנחיות של משרד הפנים בנוגע לאופן עריכתו; מחסור במידע שלפיו ניתן לתכנן את התקציב; הגשת הצעות תקציב גירעוניות, או שלא על פי ההנחיות. בביקורת הנוכחית נמצא, כי משרד הפנים בדק בשנת 2010 היבטים של הליך אישור התקציב בסיוע של חברה חיצונית; בדוח שהכינה החברה צוין, כי בשנת 2010 לא פרסם משרד הפנים את ההנחיות לדרך הכנת התקציב, ובשנת 2011 פורסמו ההנחיות באיחור, לאחר המועד שבו נדרשו הרשויות להגיש את הצעות התקציב למשרד הפנים. עוד צוין בדוח החברה החיצונית, כי הרשויות המקומיות נדרשות להגיש את התקציב לאישור אף שחסר להן מידע העשוי להשפיע על בניית התקציב, ובכ-70% מהמקרים רשויות מגישות את הצעת התקציב באופן לא תקין. מכאן שהליקויים שהצביע עליהם דוח מבקר המדינה האמור לעיל בעניין זה לא תוקנו.

הליך אישורן של עסקאות מקרקעין

בביקורת נמצא, כי משרד הפנים לא הכין לגורמים המקצועיים במטה ובמחוזות נוהל פנימי כתוב ובו הנחיות בנוגע להליך הבדיקה של הבקשות לאישור עסקאות מקרקעין, ולאופן הפעלת סמכותם לאישור עסקאות מקרקעין.

עוד נמצא כי הליך הבדיקה של העסקאות נושא אופי פורמלי, והוא מתמקד בהיבטים המשפטיים שלהן. משרד הפנים אינו בודק את כדאיותן הכלכלית של עסקאות המקרקעין, ואם הן מוצדקות וענייניות וראויות מכל הבחינות התכנוניות. בדרך כלל הוא אינו מוודא כי שומות המקרקעין, המשמשות אמת מידה להערכת התמורה בעסקאות, הן סבירות ותקינות. ולכן הליך הבדיקה אינו מבטיח כי הפיקוח של משרד הפנים משיג את מלוא מטרותיו.

בביקורת נמצא כי בשנים 2007-2011 התקבלו במטה משרד הפנים 1,166 בקשות לאישור עסקאות מקרקעין, אך עד מועד סיום הביקורת הטיפול בכ-42% מהן לא הסתיים, למרות הזמן הרב שחלף מאז שהתקבלו רבות מהן. מדובר בבקשות שנבדקו תחילה על ידי גורמים במחוזות המשרד, והיו אמורות לכלול את מלוא המידע הנדרש לצורך הכרעה בעניינן. עוד נמצא, כי בשנים 2009-2011 לא הגישו כמחצית מהרשויות בקשות לאשר פעולות במקרקעין. הדבר מעורר חשש שיש רשויות שאינן פועלות על פי הנדרש בחוק בעניין זה, ואולם משרד הפנים אינו נוהג לברר את הנושא עם הרשויות ולאכוף את סמכותו.

10 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (פברואר 2007), עמ' 37-83.

סיכום והמלצות

בדוח זה פורטו ליקויים מהותיים בתפקודו של משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי. הממצאים מצביעים על כך שהמשרד אינו ערוך לקיים אסדרה יעילה ומועילה דיה, הדבר בא לידי ביטוי בתשתית החוקית שעליה מתבססת האסדרה, שזה שנים נדרש לחולל בה תיקון מקיף; במדיניות אסדרה לא בהירה ולא עקבית; בהיעדרם של נהלים פנימיים ואמות מידה להפעלת הסמכות, שהם אבן פינה לקיומו של מינהל תקין; ובליקויים של ממש בהיערכות הארגונית של משרד הפנים לביצוע משימותיו כמאסדר. משרד הפנים אינו פועל באופן יזום לחולל שינויים מבניים בתחום השלטון המקומי, ולמעשה בתחומים רבים הוא קופא על שמריו, אף שהסדרים רבים שהשלטון המקומי מתפקד לפיהם, התגבשו לפני כמה עשורים ולא עודכנו, על אף השינויים שחלו בצרכים ובנסיבות.

כתוצאה מליקויים אלה, פעולות האסדרה מתאפיינות לא פעם בסרבול, בחוסר אחידות ובחוסר עקביות. חמור מכך, לעתים החלטות חשובות אינן מתקבלות או שיש שיהוי רב בקבלתן - דבר שעלול לעורר חשש לעירובם של שיקולים לא ענייניים. אי-קבלת החלטות כאמור, עלולה לגרום פגיעה בתפקודן התקין של הרשויות המקומיות ובאמון הציבור במשרד הפנים ובממשלה.

על משרד הפנים להפיק לקחים מכך שהרפורמה החקיקתית בתחום השלטון המקומי לא קודמה, ולפעול לגיבושן של חלופות פעולה, תוך שיתופם של הגורמים הנוגעים בדבר.

על משרד הפנים לבחון את הצורך בשינויים כוללים במפת השלטון המקומי על יסוד ראיה כוללת של הצרכים, ובהתחשב בשיקולים מוניציפליים, סביבתיים וכלכליים. בכלל זאת, יש מקום שמשרד הפנים יבחן מחדש את הצורך, במקרים המתאימים, באיחוד רשויות לשם התייעלות וחיסכון, כפי שכבר עלה פעמים רבות במהלך השנים. על המשרד לגבש תכנית כוללת לחלוקת הכנסות, ולוודא שהבדיקה תהיה אחידה ושיטתית ולא נקודתית. זאת - במטרה להשיג את היעדים שהציבו המשרד והממשלה לשיפור איתנותן של הרשויות המקומיות, לחיזוק עצמאותן ולצמצום פערים חברתיים-כלכליים.

על משרד הפנים לגבש שיטה מעודכנת לדיווח כספי שתאפשר לרשויות המקומיות להציג באופן נאות, מהימן ובהיר את מצבן הכספי. דיווח כספי נאות הוא תנאי לקיומה של בקרה אפקטיבית על ניהול כספי הציבור ולקיומה של ביקורת ציבורית על עניינים אלה. כמו כן עליו לתת את הדעת למתכונת הנכונה לניתוח הדוחות הכספיים ולקביעת שיטות עבודה לגיבוש מסקנות מעשיות, מתואמות ועקביות, כדי שהפיקוח ישיג את מטרותיו. על המשרד לבחון מדי פעם את תוצאותיהן של פעולות האסדרה ולהפיק מהן לקחים.

על משרד הפנים לבחון באופן מקיף את היערכותו הארגונית לביצוע פעולות האסדרה, על פי הממצאים שהובאו בדוח זה ובשים לב להחלטת הממשלה בנוגע להקמתה של הרשות לבקרת הרשויות המקומיות. על המשרד להבטיח שפעולות האסדרה על השלטון המקומי ייעשו במקצועיות, על ידי גוף מרכזי עצמאי שיישא באחריות לתוצאותיה. על משרד הפנים לגבש נהלים לפעולות האסדרה ולשקול לקבוע בהם רמות שונות של פיקוח ובקרה בהתאם לרמת התפקוד של הרשויות המקומיות.

שינויים ארגוניים מהותיים וגיבוש של מדיניות בהירה ומושכלת לפיתוחו ולעיצובו של השלטון המקומי עשויים ליעל את פעולות האסדרה, לקדם את המינהל התקין, לשפר את תפקודו של השלטון המקומי ולהעלות את רמת השירות שמקבלים התושבים.



מבוא

השלטון המקומי בישראל מורכב בעיקרו ממערך של 257 רשויות מקומיות¹¹. לכל רשות מקומית יש תחום שיפוט, שנקבע על ידי שר הפנים, ובו היא רשאית להפעיל את סמכויותיה. הרשויות המקומיות עוסקות במגוון רחב של תחומים - חינוך, רווחה, בריאות, תברואה, תכנון ובנייה, איכות סביבה, תחבורה ותרבות - המשפיעים על ענייני היום-יום של תושביהן ועל רווחתם.

מחד-גיסא ניתנה לרשויות המקומיות עצמאות לנהל את ענייניהן, כמפורט בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות)¹², המונות את הסמכויות הנרחבות שבידיהן. מאידך גיסא, העניק המחוקק לשלטון המרכזי בכלל ולמשרד הפנים כבא כוחה של הממשלה בפרט, סמכויות פיקוח שונות על תפקודן של הרשויות המקומיות.

מההסדרים הקבועים בפקודות האמורות, שמקורם בחקיקה המנדטורית, משתקף דגם ריכוזי המגביל את חופש פעולתן של הרשויות המקומיות ומכפיף אותן במידה רבה לשלטון המרכזי. לשר הפנים ניתנה סמכות להתערב בעשרות פעולות של הרשויות המקומיות הנוגעות לתחומים רבים כמו: מינהל תקין, כוח אדם, נכסים, תקציב הערייה וחשבונויות וגביית מיסים. בהתאם לכך משרד הפנים מפקד על גיבושה וביצועה של מדיניות לאומית בתחום השלטון המקומי, ובעניינים מסוימים הוא נושא באחריות לאסדרה של השלטון המקומי - פיקוח על הרשויות המקומיות, הכוונת פעולותיהן, הסדרת יחסי הגומלין ביניהן ובקרה על תפקודן.

יש לציין כי מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל לא הוסדר (למשל - בחוק יסוד), אף ששאלות בנוגע למהות היחסים בין נדבכי השלטון בישראל ולמידת עצמאותן של הרשויות המקומיות מצויות במרכזו של השיח הציבורי עוד מקום המדינה. במהלך השנים ישבו ועדות ציבוריות על המדוכה¹³, ומשרד הפנים אף יזם רפורמה בתחום וגיבש הצעת חוק¹⁴, ולפיה ייקבעו אמצעי פיקוח ובקרה מדורגים שיותאמו לביצועי הרשות המקומית. זאת - במטרה לבזר סמכויות

-
- 11 מספר הרשויות המקומיות משתנה במשך השנים. לפי נתוני משרד הפנים מפברואר 2013, בישראל יש 75 עיריות, 126 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ושתי מועצות מקומיות תעשייתיות. מלבדן נמצאים במסגרת השלטון המקומי גם עשרות איגודי ערים, תאגידים עירוניים וועדים מקומיים.
 - 12 שמכוחה הוצאו צווים להסדרת פעולותיהן של המועצות המקומיות והמועצות האזוריות - צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
 - 13 למשל: הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי בראשות מר משה זנבר שהגישה את המלצותיה לממשלה בשנת 1981 (להלן - ועדת זנבר); הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק איוון" לרשויות המקומיות בראשות מר יצחק סוארי שהגישה את המלצותיה בשנת 1993 (להלן - ועדת סוארי). להרחבה נוספת ראו דורון נבות, לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2003).
 - 14 הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, ה"ח 360 (להלן - הצעת חוק העיריות).

לרשויות מקומיות המנהלות את ענייניהן ביעילות ולהדק את הפיקוח על רשויות כושלות, ואלם, בסופו של דבר לא אושרה הצעת החוק האמורה בכנסת (ראו פירוט בפרק על מדיניות האסדרה).

סוגיית היחסים בין שני נדבכי השלטון היא מורכבת וטומנת בחובה מתח ומאבק בין ערכים שונים. מן הצד האחד - חיזוק הדמוקרטיה המקומית על מגוון ערכיה ויתרונותיה וחיזוק עצמאותן של הרשויות המקומיות, ומן הצד השני - החשיבות של הכפפת פעולות השלטון המקומי לראייה ממלכתית וכוללנית ולשיקולים לאומיים בתחומי החברה, הסביבה, הכלכלה והביטחון, ולמניעה מוקדמת, ככל הניתן, של משברים כספיים וכשלים בתפקוד הרשויות המקומיות.

לעניין זה יפים דברי בית המשפט העליון¹⁵: "פיקוח השלטון המרכזי נועד להבטיח שאינטרסים בעלי חשיבות לאומית לא ייפגעו בשל אינטרסים מקומיים צרים. כן נודעת חשיבות לבקרה מרכזית על מנת להבטיח סטנדרטי מינימום למניעת פערים חברתיים וכן כדי לתקן ליקויי תפקוד של הרשות המקומית. אולם כאשר הרשות המקומית מתפקדת כראוי, והיא מקיימת אחר דרישות המינימום הראויות שהציב לה השלטון המרכזי, מוטב שהשלטון המרכזי יגביל את פעולתו".

גם המצדדים בהגדלת חופש הפעולה של הרשויות המקומיות מחזיקים בעמדה כי יש להבטיח פיקוח ובקרה של השלטון המרכזי על פעולות מסוימות של הרשויות המקומיות, מתוך הכרה כי יש ערך לבחינתן של פעולות אלה בראייה מקיפה המביאה בחשבון שיקולים לאומיים¹⁶. יתר על כן, לאסדרת פעולותיהן של הרשויות המקומיות ולקביעת יחסי הגומלין שביניהן יש הצדקות כלכליות וחברתיות, ועל כך יפורט בהמשך. חשיבותם של הפיקוח והבקרה מקבלים משנה תוקף במקום שבו תפקוד הרשויות המקומיות הוא לקוי או חורג מהוראות הדין ומסדרי מינהל תקינים. בהקשר לכך ראוי לציין את דברי השופט חשין¹⁷: "העתירה שלפנינו תגלה לנו עד-מה מורכבים וסבוכים הם הקשרים בין שלטון מרכזי לבין שלטון מקומי, ועד מה עדין הוא איוון האינטרסים במירקם היחסים בין אלה השניים... בפירוש חוק שעניינו יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי, ראוי שינחה אותנו - אותנו כפרשני חוק ואת רשויות השלטון המרכזי כמחזיקות בסמכויות על-פי חוק - עקרון האוטונומיה של הרשות המקומית... למותר לומר כי זכאים לעצמאות מי שממלאים חובותיהם על-פי דין, אינם פורעים חוק וסידרי מינהל תקינים, יודעים לשמור על מסגרות תקציב, ועל דרך הכלל בוגרים הם בהתנהגותם".

בקרב חוקרים שונים וועדות שעסקו בתחום החל בשנות השמונים של המאה העשרים התגבשה התפיסה, כי חרף ההסדרים הפורמליים המשקפים דגם ריכוזי - תמונת המציאות היא שונה, ובפועל נהנות הרשויות המקומיות ממידה גדולה יותר של עצמאות מזו שהוקנתה להן על פי המסגרת החוקית והמינהלית. זאת - משום שהשלטון המרכזי אינו מפעיל את מלוא סמכויותיו בנושא הפיקוח, ותפקודו בתחום זה לוקה בחסר. כמו כן התרחב במהלך השנים טווח השירותים שהרשויות נותנות בלי שגדל הפיקוח עליהן; שיעור הכנסותיהן העצמיות גדל בעשורים האחרונים באופן ניכר; ובד בבד עם אלה התרבו יזמות מקומיות להקמה של מפעלים ציבוריים במימון עצמי, בלי שלשלטון המרכזי יש יד בדבר¹⁸.

בדוח ועדת זנבר צוין, כי פרנסי השלטון המקומי משיגים באמצעים בלתי פורמליים מידה רבה של חופש תמרון ועצמאות, למרות המסגרת הפורמלית הריכוזית. עוד צוין, כי הניגוד שבין המסגרת

15 בג"ץ 2838/95 גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין, תק-על 97(2) 604.

16 ראו חיים קלכהיים, "הרשות המקומית ומשרדי הממשלה: מקורות העצמה המקומית", בתוך: אלעזר דניאל וחיים קלכהיים (עורכים), השלטון המקומי בישראל, הוצאת המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (2001), עמ' 47.

17 בג"ץ 3791/93 משלב נ' שר הפנים, פ"ד מז (4) 126, 132.

18 חיים קלכהיים, "הרשות המקומית ומשרדי הממשלה: מקורות העצמה המקומית", בתוך: אלעזר דניאל וחיים קלכהיים (עורכים), השלטון המקומי בישראל (2001), עמ' 39-71; ישי בלנק, "משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים, לד(2) (התשס"ד), עמ' 197-299.

הפורמלית ובין המציאות גורם לתפקוד לקוי שאינו מאפשר שיתוף פעולה בין נדבכי השלטון על בסיס תקין. ברוח ועדת סוארי צוין, כי לכאורה קיימת מסגרת חוקית המאפשרת לממשלה פיקוח ובקרה על פעולות הרשויות, ואולם בפועל - במקרים רבים הממשלה אינה מפעילה את סמכותה בשל ה"קושי הציבורי והמעשי הכרוך בביצוע צעדי אכיפה". ברוח צוין כי כוח האדם העומד לרשות משרדי הממשלה מצומצם ביחס להיקף הפעולות של הרשויות המקומיות ואינו מצליח לענות על הצרכים הנדרשים.

גם ברוח מבקר המדינה על יחסי הגומלין שבין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים¹⁹ צוין שאין בכוחו של משרד הפנים לקיים פיקוח ראוי על הרשויות המקומיות, וכתוצאה מכך יש והליכי הפיקוח מתמשכים זמן רב. עוד צוין, כי חלק מההליכים אינם יעילים ובמרבית המקרים הם אינם משיגים את יעדיהם, ולעתים אף פוגעים ביכולתן של רשויות מקומיות לבצע את משימותיהן.

כשלים וליקויים בתפקודו של משרד הפנים כמפקח וכמאסדר נמצאו בשורה של דוחות ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות בנושאים שונים כמו: חיוב אישי בשלטון המקומי; התנהלות ועדים מקומיים במועצות האזוריות; פעילות קרנות לצד רשויות מקומיות; תכנון תכניות הבראה; ופיזור מועצות נבחרות²⁰. בדוחות אלה מפורטים ליקויים כמו: אכיפה לא מספקת ולא יזומה, חוסר עקביות, סחבת בתהליכי קבלת החלטות, היעדר מידע הנדרש לאסדרה יעילה ומועילה והיעדר נהלים.

בשל הקושי לקיים פיקוח ובקרה אפקטיביים על עשרות פעולות פרטניות של כל הרשויות המקומיות, והעיקרון המדגיש את חשיבותה של האוטונומיה של השלטון המקומי, יש חוקרים המדגישים את הצורך לחולל רפורמה מקיפה ביחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ואגב כך לשפר גם את תפקודו של השלטון המרכזי כמאסדר. לפי הצעתם, על הרפורמה להידרש למבנה השלטון המקומי ולחלוקה הטריטוריאלית שלו, לחלוקה בהירה של התפקידים בין נדבכי השלטון, לאפיון הדמוקרטיה המקומית ולשינויים במינהל ובארגון. לדעתם, שיפור תפקודו של השלטון המרכזי יכול להתבצע באמצעות חיזוק משילותו ויציבותו, חיזוק הדרגים המקצועיים בשלטון המרכזי, עריכת שינויים ארגוניים, מתן אמצעים הולמים לביצוע משימות, וגיבוש הסדרי "אסדרה חכמה"²¹. כאמור לעיל, גם משרד הפנים הכיר בצורך ברפורמה חקיקתית בתחום השלטון המקומי.

המסגרת הנורמטיבית

אסדרה (רגולציה)

המונחים ויסות, פיקוח, בקרה ואכיפה משמשים לעתים בערבוביה כדי לתאר סמכויות הנתונות לגורמי השלטון להסדרת הפעילות בתחומים שונים. בשנים האחרונות נפוץ השימוש במונח "רגולציה" או "אסדרה" כמונח כולל למקבץ של סמכויות אלה. האסדרה מוגדרת לעתים כתהליך שבו רשות שלטונית ביצועית דורשת או מונעת פעילות של גורמים בחברה (במגזר הפרטי או הציבורי) באמצעות תקנות, הנחיות, הוראות או צווים מינהליים²². לפי הגדרה נוספת האסדרה היא

- 19 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (פברואר 2007), עמ' 82-83.
- 20 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (אוקטובר 2010); מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (מרץ 2009).
- 21 ערן רזין, אנה חזן, הסדרים מוניציפאליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, ירושלים (2012) (להלן - הסדרים מוניציפאליים), עמ' 14-15.
- 22 ראו אורי ארבל גנץ, רגולציה - הרשות המפקחת, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2003), עמ' 13-14.

שימוש מכוון בסמכות, כדי להשפיע על התנהגותם של גורמים שונים בהתאם לתקנים מוגדרים, תוך שימוש באמצעים לאיסוף מידע ובאמצעים לשינוי התנהגות.²³

ההגדרה האחרונה כוללת כמה יסודות נורמטיביים - האסדרה מוגדרת כפעולה מכוונת המבוססת על אמות מידה, אשר לקיומה נדרשת תשתית עובדתית. הגדרה זו מאפשרת לראות את הרגולציה הראויה ככלי מדיניות רציונלי ושיטתי המכוון להשגת יעדים. בהתאם לכך, האסדרה צריכה להתבסס על תשתית עובדתית מהימנה ורלוונטית, ויש להצדיקה בהשגת יעדים ציבוריים כמו יעילות כלכלית. עם זאת, ההצדקות לקיום אסדרה חורגות כיום מהתחום הכלכלי ומעוגנות גם בהבטחתם של ערכים חברתיים כמו: דאגה לרווחת הציבור ועקרונות מוסריים כמו צדק חלוקתי. על המאסדר לפעול כך שאינטרסים ציבוריים לא ייפגעו כתוצאה מתפקודם של הגורמים הנתונים לפיקוח. עליו לפעול למניעתם של כשלים מבניים, כשלי שוק וכשלים הנובעים מהיעדרה של ראייה כוללת. ואמנם, המונח אסדרה אשר שימש בעבר בעיקר בהקשר הכלכלי, משמש בשנים האחרונות גם בהקשר של קשרי הגומלין בין נדבכים שונים של השלטון ובין מדרגים במינהל הציבורי.²⁴

תנאים נדרשים לקיומה של אסדרה יעילה ותכליתית

ס מ כ ו י ו ת א ס ד ר ה

בספרו "הסמכות המינהלית" מונה השופט יצחק זמיר שלוש קבוצות עיקריות של סמכויות שלטוניות, אחת מהן היא קבוצת סמכויות הפיקוח (רגולציה)²⁵. סמכויות אלה נועדו להבטיח את רווחת התושבים ומתן רמה נאותה של שירותים. זמיר מציין כי סמכויות הפיקוח מורכבות משלושה תת-תחומים של סמכויות שהפעלתן המשולבת היא תנאי לרגולציה תכליתית ויעילה: (1) קביעת כללים - סמכויות המאפשרות לרשות המפקחת לקבוע כללי פעולה לגופים הכפופים לפיקוחה; (2) מעקב - סמכויות המאפשרות לעקוב אחר פעילות הגופים המפוקחים כדי שכללי ההסדרה לא ייעשו אות מתה. לשם כך נדרש מנגנון שלטוני שיקיים מעקב וישמש גורם מרתיע מפני הפרת כללי ההסדרה, ובעיקר "לברר ולגלות מבעוד מועד מקרים של חשש להפרת הכללים או בדיעבד, מקרים שבהם הופרו הכללים". מנגנון זה נדרש גם לצורך תגובה ראויה על הפרת הכללים; (3) א כ י פ ה - סמכויות שתכליתן להבטיח את יישומם של הכללים, ובהן הסמכות לנקוט עיצומים (סנקציות) במישור המינהלי או הפלילי.

23 ראו:

Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge, **The Oxford Handbook of Regulation**, Oxford University Press, 2010.

24 להרחבה ראו Oliver James, "Regulation inside Government - Public interest, Justifications and Regulatory failures", **Public Administration Vol. 78 No. 2 (2000)**

25 יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א' (2010) (להלן - הסמכות המינהלית - מהדורה שנייה), עמ' 268-280. אמנם הפיקוח מתייחס לפיקוחן של רשויות מינהליות על פעולות של בני אדם וגופים פרטיים, אך כאמור לעיל, ניתן להקבילו לסמכויות פיקוח של נדבך שלטוני אחד על משנהו ומכאן לסמכויות הפיקוח של הממשלה על הרשויות המקומיות.

עיצוב מנגנון האסדרה

ארגון ה-OECD²⁶ פרסם המלצות עקרוניות להבטחת איכותה של אסדרה ממשלתית ושיפורה²⁷. לפי ההמלצות, על האסדרה לשרת מדיניות בהירה ומוגדרת, להיות תכליתית וישימה ולהועיל בהשגתם של יעדי מדיניות. הארגון קבע כי יש לבסס את האסדרה על תשתית משפטית ועל מסד אמפירי, וכי על התועלת שהיא מביאה להצדיק את עלויותיה. בין היתר המליץ הארגון לחזק את איכות האסדרה על ידי שילוב כוח אדם מקצועי ומומחים בגופים המאסדרים, באמצעות יצירת הכשרות מתאימות ומסגרות להתייעצות ולתיאום; למנוע אחריות חופפת ולהגדיר בבהירות את הגורם האחראי לאיכות האסדרה; להעריך את פעולות האסדרה, לברוק את השפעותיה ולוודא שתהליכי האסדרה אינם חוסמים פעילות תקינה של הגופים המפוקחים. הארגון הדגיש את הצורך להגביר את השקיפות של תהליכי האסדרה, למנוע משוא פנים וליצור שיג ושיח עם הגופים המפוקחים.

לשם קיומה של אסדרה מועילה נדרשים אפוא כמה תנאים: (א) במישור הפורמלי - תשתית חוקית המקנה לגוף המאסדר סמכויות פיקוח, מעקב ואכיפה. (ב) במישור המינהלי - גיבוש מדיניות אסדרה, קביעת יעדים ומטרות שעל האסדרה להשיג והערכת השפעותיה. (ג) במישור הארגוני - מנגנונים מקצועיים בעלי יכולת לאסוף את המידע ולנתחו וליישם את הפעולות הנדרשות. היבטים אלה יוצגו בפרק הראשון של הדוח להלן.

סמכויות האסדרה של משרד הפנים

כאמור לעיל, לשר הפנים יש סמכויות נרחבות לפקח על הרשויות המקומיות ולהסדיר את פעולותיהן, והדבר מעוגן בכמה דברי חקיקה, ובראשם פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות והצווים שהוצאו מכוחה (להלן - דיני הרשויות המקומיות). השר מוסמך לכונן רשויות מקומיות, לקבוע את תחומן ולשנותו ולקבוע הסדרים לחלוקת הכנסות בין רשויות. נוסף על כך, לשר ולממונה על המחוז יש סמכויות של פיקוח והתערבות בתחומי פעילות מרכזיים של הרשות המקומית. על הרשויות המקומיות לתת למשרד הפנים דין וחשבון בנושאים כספיים ולקבל את אישורו של שר הפנים לשורה ארוכה של פעולות בתחום הכספי. לשר הפנים יש סמכות להתערב בפעולות נקודתיות של הרשויות, למנות בעלי תפקידים כמו חשב מלווה או גובה ממונה²⁸ שייכנסו לנעלי הרשות בהתקיים תנאים מסוימים, ובסמכותו אף לפזר את מועצת הרשות ולהעביר מכהונתו את העומד בראשה. נוסף על כך, בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), ניתנו לשר הפנים סמכויות לנקוט צעדים נגד רשויות מקומיות שחורגות מתקציבן או ממסגרת כוח האדם שאושרה להן.

26 Organization for Economic Co-operation and Development - הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - ארגון בינלאומי של המדינות המפותחות שפועלות בהתאם לעקרונות דמוקרטיים וליברליים, שכלכלתן מבוססת על עקרונות השוק החופשי. ישראל חברה בארגון משנת 2010.

27 ראו: **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD, 2012.**

28 שר הפנים רשאי למנות אדם מתאים לגבות מסי רשות מקומית, אם סבר שהיא אינה פועלת במידה מספקת לגבייתם.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2011 - יולי 2012 בדק משרד מבקר המדינה את תפקודו של משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי²⁹. בביקורת נבדקו היבטים בתחום המינהל והארגון של משרד הפנים, וקיומם של התנאים הנדרשים לאסדרה אפקטיבית ויעילה במשרד הפנים. לשם כך נבדקו כמה תחומים עיקריים: סוגיות הנוגעות לקביעת תחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות ולהסדרה של חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות; סוגיות בתחום הפיקוח והבקרה על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות, אופן אישור תקציביהן והליכי האישור של עסקאות מקרקעין של רשויות מקומיות. הביקורת נעשתה במטה משרד הפנים (להלן גם - המשרד), בעיקר באגפי המינהל לשלטון מקומי: האגף לביקורת הרשויות המקומיות, האגף למינהל מוניציפלי והאגף לתקצוב ופיתוח (להלן - האגף לתקצוב) ובמשרדי מחוז ירושלים, מחוז הדרום, מחוז חיפה ומחוז הצפון. יצוין, כי לרשויות המקומיות הנזכרות בדוח ניתנה הזדמנות להעביר את התייחסותן לקטעים רלוונטיים מטיטת הדוח שנשלחו אליהן וחלקן בחרו שלא להגיב.

היבטים ארגוניים ומינהליים

כפי שצוין, משרד הפנים מופקד על גיבושה של מדיניות כוללת לפיתוחו של השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין, תוך שמירת האיזון עם עקרון האוטונומיה של השלטון המקומי. כנוף שלטון מרכזי תפקידו של משרד הפנים לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לבחון דרכים לצמצום הפערים בשירותים הבסיסיים שהן מעניקות לתושבים ולגבש בהתאם לכך מדיניות לפיתוח מוניציפלי, לשיפור התפקוד של הרשויות המקומיות ולחיוזק המינהל התקין. בכל נושאי האסדרה המפורטים בדוח זה משמש משרד הפנים גורם שלטוני מרכזי שתפקידו לבחון את פעולות הרשויות המקומיות בראייה כוללת, ממלכתית ושוויונית ולמנוע כשלים בתפקודן.

מדיניות האסדרה ויעדיה

כאמור בפרק על המסגרת הנורמטיבית, ה-OECD פרסם המלצות ליעול האסדרה ולהגברת תועלתה. הארגון המליץ לקבוע מדיניות אסדרה ויעדים שעליה להשיג, ולהעריך מדי פעם את פעולות האסדרה ואת תוצאותיהן.

משרד הפנים לא גיבש במסמך כתוב מדיניות אסדרה בהירה וכוללת, ולא קבע יעדים מרכזיים וארוכי טווח שעל האסדרה להשיג; גם מדיניות כוללת לפיתוחו של השלטון המקומי ולהסדרת מעמדו לא גובשה.

29 בתקופה זו כיהן כשר הפנים חבר הכנסת אלי ישי, שמונה לתפקיד במרץ 2009. קדמו לו חבר הכנסת מאיר שטרית שכיהן בתפקיד מיוני 2007 עד מרץ 2009, וחבר הכנסת רוני בר-און שכיהן כשר הפנים ממאי 2006 ועד יולי 2007.

עם זאת, תכניות העבודה השנתיות של המשרד שגובשו בשנים 2007-2011 מלמדות על המטרות העיקריות שקבע המשרד בתחום זה בכל שנה, ועל היעדים שהוא ביקש להשיג. ביניהם: חיזוקו של השלטון המקומי בדגש על היישובים הלא יהודיים, צמצום הפערים בין הרשויות המקומיות, חתירה לקיום רמת שירות נורמטיבית מחייבת של השלטון המקומי, ייצוב כלכלי של הרשויות המקומיות, איזון התקציבי והגברת היציבות של השלטון המקומי ועצמאותו בהיבטים שונים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי המינהל לשלטון מקומי פועל במספר אפיקים כדי להגביר את האפקטיביות של הפעולות לקידום מעמד השלטון המקומי. משרד הפנים ציין, כי הוא פועל לשיפור מערכת הבקרה באמצעות בניית כלי בקרה ופיתוח מדדים להערכת חוסן של הרשויות המקומיות וביצועיהן. עוד מסר, כי המלצות ה-OECD תואמות את כוונת משרד הפנים והמינהל לשלטון מקומי לפעול למימושה של מדיניות בהירה, מוגדרת וישימה תוך ביסוסה על תשתית משפטית ומסד אמפירי.

רפורמה חקיקתית

לפני כעשור יזם משרד הפנים שינוי מקיף בדיני השלטון המקומי באמצעות גיבושה של הצעת חוק שיחליף את פקודת העיריות ואת פקודת המועצות המקומיות. הצעת החוק גובשה לאחר ביצוע מחקר בנושא שהוגש למשרד הפנים בשנת 2003. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין, כי הרפורמה המוצעת כוללת ביזור סמכויות לרשויות מקומיות המנהלות את ענייניהן בעילות, אך מנגד מציעה פיתוח מכשירי בקרה והתערבות, כדי למנוע בעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות מקומיות³⁰. הרפורמה נועדה לענות על הצורך לאפשר עצמאות מרבית לרשויות המנהלות את ענייניהן כראוי, ולהדק את הפיקוח על אלה הכושלות במשימה זו.

בתכנית העבודה לשנת 2007 קבע המשרד כיעד מרכזי, "לפעול להבראת השלטון המקומי על ידי אישור חוק העיריות ויישומו, הגדלת מספר הרשויות המתנהלות בעצמאות כלכלית וצמצום הפערים בשירותים המוניציפאליים הניתנים ברשויות המקומיות השונות". גם בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2008 נקבעה כיעד השלמת הליכי החקיקה של חוק העיריות. מאז לא נכלל שינוי החקיקה כיעד בתכניות העבודה של המשרד, ואולם בשנים 2009-2011 הוא נכלל בתכנית העבודה של הלשכה המשפטית במשרד. הצעת החוק נדונה בכנסת ה-17, אך בסופו של דבר לא אושרה. לאחר הבחירות היה בסמכותו של שר הפנים להחליט אם להמשיך ולקדם את הצעת החוק גם בכנסת ה-18. ואולם, השינוי בחקיקה שנועד להשיג יעדים בתחום האסדרה ולשפרה - לא יצא אל הפועל בסופו של דבר. משרד הפנים לא קיים דיונים במצב שנוצר בעקבות העיכוב הממושך בקידום החוק, ולא ניסה למצוא פתרון חלופי לשיפור האסדרה ולמיצוי תכליתה.

היועץ המשפטי של משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012, כי לאחר הבחירות הביאה הלשכה המשפטית את הצעת החוק בפני שר הפנים לבחינת המשך קידומה וכי, "לאורך השנים, הנחה השר כי בדעתו לפעול לקידום ההצעה אולם זאת לאחר השלמת הליך בחינה של ההצעה וככל הנדרש, גיבוש תיקונים". היועץ המשפטי של משרד הפנים ציין, כי במשך שנים נוהלו דיונים על ההצעה וקידומה עם הנהלת המשרד ועם השר, והלשכה המשפטית נערכה לקידום החוק, במקרה שתתקבל החלטת השר, ולכן היא נכללה בתכניות העבודה שלה, והן אושרו על ידי מנכ"ל המשרד.

30 ה"ח הממשלה, התשס"ז, 360; הצעת החוק כללה כמה יסודות: חיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים ברשויות המקומיות; חלוקה מחדש של הסמכויות בין הדרג הנבחר לדרג המקצועי; וקביעת מדרג של רשויות המקומיות לפי ביצועיהן בתחום הכספי. כך הוגדרו ארבעה סוגי רשויות - רשויות עצמאיות, גלילות, בהתייעלות ובהבראה; לכל קבוצה כזו נקבעה דרגת עצמאות שונה בניהול ענייניה.

שר הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013, כי הוא מייחס חשיבות רבה לקידום הצעת החוק. הוא ציין, כי התמשכות הטיפול בהצעת החוק נובעת ממורכבותה, מהיקפה ומהתוצאות מרחיקות הלכת שלה. גם הצורך לפעול בזהירות וביסודיות כדי להגיע להבנות עם נציגי השלטון המקומי, שהתנגדו להצעת החוק במתכונתה הנוכחית, תרם לכך.

על משרד הפנים להעריך את התוצאות הנובעות מכך שהצעת החוק לא קודמה בכנסת ה-18, ולבחון חלופות לפעולה בתחום זה כדי לייעל את האסדרה ולהגביר את האפקטיביות שלה.

הערכת תוצאות האסדרה

בביקורת נמצא, כי משרד הפנים אינו מקיים כמעט הערכה תקופתית של תוצאות האסדרה, עלויותיה והאפקטיביות שלה, כדי לשפרה ולייעלה. במשרד לא נעשה ניתוח של מגמות כוללניות במצבן הכספי של הרשויות המקומיות, ואין מאתרים משתנים שיש בהם כדי להסביר את הכשלים באופן שיטתי. אמנם, החל בשנת 2011 מציין משרד הפנים בתכנית העבודה שלו מדדים להערכת תוצאות פעולותיו, ובסוף השנה הוא בחן אותן, ואולם - עדיין מדובר בבחינה חלקית של פעולות האסדרה, ויש להרחיבה מעבר למדדים המסוימים שנקבעו בתכנית העבודה.

בביקורת לא נמצא שמשרד הפנים ניסה לאבחן את התהליכים המביאים לידי כך שרשויות מקומיות נקלעות לקשיים, ולגבש אגב כך פתרונות לבעיות הקיימות. אמנם, בשנת 2007 כללה יחידת המחקר באגף למינהל מוניציפלי (להלן - יחידת המחקר) בתכנית העבודה שלה מטלה שמטרתה לבחון את הצורך במחקר בנוגע למשבר הכלכלי ברשויות המקומיות ולסיבותיו ועל דרכי התערבות של משרד הפנים, אך המחקר לא יצא אל הפועל. גם את דוחות הביקורת שמקיים משרד הפנים ברשויות המקומיות אין מנתחים באופן שוטף ושיטתי, ולפיכך אין מפקחים מהם לקחים מערכתיים, ולא נעשה ניסיון לאתר את הגורמים לליקויים החוזרים כדי לצמצמם.

נוסף על כך ממצא משרד הפנים לבחון את האפקטיביות של אמצעי ההתערבות והאכיפה שהוא נוקט לשיפור מצבן הכספי של הרשויות המקומיות. ביניהם: גובים ממונים, חשבים מלווים ותכניות הבראה, ועל כן גם אינו מפקח לקחים מיישומם. נמצא כי הגורמים המקצועיים במינהל לשלטון מקומי יוזמים מדי פעם מחקרי הערכה בתחום זה, והם מגישים את הצעותיהם ליחידת המחקר. ואולם, בביקורת נמצא כי במרבית המקרים לא נערכו המחקרים שהוצעו ולא הופקו לקחים בסופו של דבר.

לדוגמה: בנובמבר 2009 יזם האגף לתקצוב מחקרים בנושא תכניות הבראה, תפקוד חשבים מלווים ותפקוד ועדות ממונות³¹. המחקר בנושא תכניות הבראה שולב כחלק מתכנית העבודה של יחידת המחקר לשנת 2009 ולשנת 2010, אך הוא לא יצא אל הפועל. ביצוע המחקר בנושא חשבים מלווים נכלל אף הוא שוב ושוב בתכניות העבודה של יחידת המחקר לשנים 2009-2011, וגם הוא לא בוצע. לצוות הביקורת נמסר שלא תמיד היו הצעות המחקר בשלות דיין כדי לבצע את המחקר, וליחידת המחקר לא היו די משאבים. ביצוע המחקר בנושא תפקוד ועדות ממונות היה חלק מתכנית העבודה לשנת 2009 והשלמתו תוכננה לשנת 2010. בסופו של דבר הוא הושלם בשנת 2011 והוצג בכנס של ראשי ועדות ממונות.

31 ועדות שממנה שר הפנים למלא את מקומן של מועצות נבחרות בשל תפקוד לא תקין, קשיים כלכליים או אי-אישור של תקציב הרשות במועד.

ממצאים אלה מלמדים על כך שמחקרי הערכה של פעולות האסדרה אינם מבוצעים כמעט, אף שהגורמים המקצועיים העלו את הצורך בהם ועל אף התועלת שאפשר להפיק מהם. ראוי אפוא שמשרד הפנים ירחיב את פעולות ההערכה של האמצעים שהוא נוקט להפקת לקחים ולהתייעלות.

היערכות ארגונית

מבחינה ארגונית, יש במשרד הפנים כמה גורמים המופקדים על אסדרת השלטון המקומי. חלקם נמצא בגופי מטה וחלקם בלשכות המחוזיות³². גוף המטה העיקרי המופקד על ענייני השלטון המקומי, הוא המינהל לשלטון המקומי. המינהל מאגד כמה אגפים העוסקים בתחומים השונים של הפיקוח על השלטון המקומי ותקצובו. המינהל ואגפיו מסתייעים ביחידות מטה נוספות, כמו לשכת הייעוץ המשפטי ויחידות מינהליות; מנהל המינהל כפוף למנכ"ל המשרד.

ברמה המחוזית פועלות לשכות מחוזיות שצוותיהן עוסקים אף הם בהיבטים שונים של הפיקוח על השלטון המקומי והסדרת פעולותיו; צוותים אלה מורכבים מגורמים מקצועיים המכונים "ממוני רשויות", והם כפופים לממונה על המחוז. סמכויותיו של הממונה על המחוז בנוגע לפיקוח על הרשויות המקומיות נקבעו בדיני הרשויות המקומיות, וחלקן נאצלו לו במהלך השנים מידי שר הפנים. הממונה מופקד גם על גיבושה של מדיניות התכנון הפיזית-מרחבית במחוז ועל אסדרת תחום התכנון והבנייה בתחומי המחוז. הממונים על המחוזות כפופים משנת 2011 למשנה למנכ"ל משרד הפנים.

השגת יעדי הפיקוח על השלטון המקומי מותנית בהיערכות ארגונית נאותה, בייחוד בשל סמכויות האסדרה הסטטוטוריות הנרחבות ומספרם הרב של הגופים הכפופים לפיקוחו של משרד הפנים. בדוח שהכינה חברת ייעוץ בעבור משרד הפנים בשנת 2004, לקראת הקמתו של המינהל לשלטון מקומי (להלן - דוח הקמת המינהל), נמנו כמאה הליכי אסדרה עיקריים שבאחריות המשרד, והועלה הצורך לקבוע מי יבצעם במטה ובמחוזות.

פיצול הסמכויות בין גופי המטה למחוזות

זה שנים מצביעים דוחות שונים (דוחות פנימיים של משרד הפנים ודוחות מבקר המדינה) על חלוקה לא ברורה של הסמכויות בין יחידות המטה שבמשרד הפנים למשרדי מחוזותיו, ועל חוסר עקביות של משרד הפנים בנוגע למידת הביזור של הסמכויות מהמטה למחוזות³³.

1. בביקורת נמצא כי במתכונת הארגונית הקיימת במשרד הפנים מפוצלות סמכויות הפיקוח והבקרה בתחום הכספי בין גורמים שונים. חלק מהסמכויות הללו מצויות בידי המחוזות וחלקן בידי גופי המטה. למשל, למחוז יש סמכות לאשר את תקציביהן של הרשויות המקומיות ולפקח על מצבן הכספי באמצעות בדיקה של דוחותיהן הכספיים, ואילו לגורמי המטה יש סמכות לתת לרשויות

32 משרד הפנים מבצע חלק ממשיותיו באמצעות שישה מחוזות בהתאם לחלוקה המינהלית של שטח המדינה למחוזות, ואלה הם: מחוז הצפון, מחוז חיפה, מחוז ירושלים, מחוז המרכז, מחוז תל אביב ומחוז הדרום.

33 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2003), עמ' 26-41; דוח פנימי של משרד הפנים על הקמת המינהל לשלטון מקומי משנת 2004.

המקומיות אישורים בתחום הארנונה ואישורים בתחום האשראי - תחומים שיש להם השפעה ניכרת על מצבן הכספי של הרשויות.

נוסף על כך - אף שהמחוז אחראי לבדיקת הדוחות הכספיים הרבעוניים והשנתיים של הרשויות, אין הוא נושא באחריות לנקיטת פעולות הנגזרות מפעולות הפיקוח. למעשה, רוב סמכויות ההתערבות הנתונות למשרד הפנים במקרה של זיהוי כשלים בתחום הכספי מרוכזות בידי גופי המטה הניזונים מהמידע המגיע מהמחוזות ומהאגף לביקורת ברשויות המקומיות. ואולם, כפי שיפורט בהמשך הפרק, אין במטה גוף שמרכז את המידע מהמחוזות ומקיים מעקב ובקרה מרוכזים על תפקוד הרשויות.

הפיצול בין המטה למחוזות אינו מתבטא רק במישור הפורמלי, דהיינו בפיצול סמכויות הפיקוח, אלא גם במישור התפקודי-מינהלי. למשל, בביקורת נמצא כי במטה פותחו כלי בקרה על הדוחות הכספיים (כמו תוכנות מחשב ומאגרי מידע) וגובשו מדדים פיננסיים שנועדו לתמוך בהליך הניתוח של הדוחות הכספיים ובהערכת מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות - חוסן הכלכלי, יעילותן הכלכלית ועצמאותן. ואולם - כלים אלה אינם משמשים כמעט את בעלי התפקידים במחוזות.

נוסף על כך - לפי המבנה הארגוני של משרד הפנים אין רצף ברור בין המחוזות למינהל לשלטון מקומי, שכן אין ביניהם יחסי כפיפות, והם אף אינם כפופים לגורם אחד במשרד - כאמור, המינהל כפוף למנכ"ל, ואילו המחוזות כפופים למשנה למנכ"ל. בהיעדר גורם אחד המרכז את הפיקוח על הרשויות המקומיות, מתעורר חשש לחוסר תיאום ולא-הבנות - כך שלא יבוצעו פעולות שנדרש לנקטן.

בשל הפיצול בין המטה למחוזות רצוי לקבוע שיטות עבודה שיסדירו את העברת המידע ויגבירו את התיאום ביניהם. בביקורת נמצא, כי במשרד הפנים לא נקבעה מתכונת לדיווח מהמחוזות למטה, אין כמעט מנגנוני תיאום מובנים ושיטתיים עם גורמי המינהל לשלטון מקומי, ולא נקבעו תהליכי עבודה לקיומה של עבודה מטה סדורה ועקבית בתחום האסדרה. כתוצאה מכך, פעולות האסדרה הן מסורבלות לפעמים, אינן מתואמות ואינן עקביות כפי שיפורט להלן בפרק על הפיקוח והבקרה על פעילותן הכספית של הרשויות ובפרק על הליך אישורן של עסקאות מקרקעין.

יצוין, כי ביולי 2010 הוקמה במשרד הפנים יחידת המשנה למנכ"ל, והיא החלה לפעול בינואר 2011. הקמתה נועדה לשפר ולייעל את תהליכי העבודה של המשרד תוך קידום שיתוף הפעולה שבין המטה למחוזות. ואמנם, מאז החלה היחידה לפעול התמסדה מסגרת קבועה של דיונים ומפגשים בין הממונים על המחוזות ובין המשנה למנכ"ל. בדיונים נבחנים מדי פעם רעיונות לשיפור תהליכי העבודה, השתפר התיאום של תכניות העבודה בין הגורמים השונים במשרד והשתכללה מתכונתן³⁴.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף השיפור שחל בארגון של עבודת המחוזות, יש מקום לגבש דרכים נוספות לחיזוק התיאום ושיתוף הפעולה שבין המחוזות לגורמי המטה, ולבחון את האפשרות להרחיב את מנגנוני התיאום לדרגים מקצועיים נוספים. בכלל זה מוצע לבחון את האפשרות להכפיף את מנגנוני האסדרה במחוזות ובמטה לגורם מקצועי אחד במטה.

2. ברוח הקמת המינהל מ-2004 צוין, כי היחידות השונות במשרד הפנים פועלות במידה רבה בצורה עצמאית, וכי יש ליצור מערכת מידע משותפת שירוכז בה מידע על כל רשות, כך שניתן יהיה לנתח את המצב הקיים, לזהות מגמות ולאחר בעוד מועד סימנים של קשיים כלכליים. הוצע ליצור עבור כל רשות "תיק רשות", ובו ייכלל תיאור של המצב הקיים, ניתוח בעיות וסיבותיהן, הצעת

34 בהתאם להנחיות להכנת תכניות עבודה שמפרסם משרד ראש הממשלה, התכניות כוללות יעדים, משימות הנגזרות מהם ומדדי תפוקה.

חלופות לפתרון, הערכת החלופות, הכנת תכניות ביצוע ויצירת מערכת מעקב ובקרה אחר מילוי המשימות, ואולם המלצה זו לא יושמה.

בביקורת נמצא כי במשרד הפנים אין מערכת מידע משותפת לגורמי המטה ולמחוזות המאפשרת לרכז באופן מובנה ושיטתי מידע רלוונטי לפיקוח על הרשויות המקומיות בתחום הכספי ובתחומים נוספים, על אף התועלת שעשויה לצמוח ממערכת כזו (ראו פירוט נוסף בתת-הפרק על ניתוח הדוחות הכספיים להלן). בביקורת נמצא, כי כל מחוז מרכז את המידע על הרשויות במתכונת שונה. יתר על כן, לעתים אף באותו המחוז יש שיטות שונות לאיסוף המידע וריכוזו, והדבר מקשה על המעקב. גם במטה יש ריבוי של קובצי מידע על הרשויות המקומיות, והנתונים שבהם לא תמיד מעודכנים ומהימנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון דרכים לשיפור תהליכי הפיקוח והבקרה ולהקים מאגר מידע משותף על הרשויות המקומיות. הדבר יסייע לגבש פתרונות לגבי כל רשות, ויקל על המעקב אחר יישומם, בדומה להמלצה שניתנה בדוח הקמת המינהל.

משרד הפנים מסר בתשובתו מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי הוא פועל לאפיון מערכת מידע שתשרת את כל יחידות המינהל לשלטון מקומי ואת העוסקים בענייני שלטון מקומי במטה ובמחוזות.

3. בביקורת נמצא, כי משרד הפנים עמד על הצורך להבהיר את יחסי הגומלין שבין המטה למחוזות ולאפיין את סמכויותיו ותפקידיו של המינהל לשלטון מקומי. בדצמבר 2010 הכין המשרד מסמכים למכרז לקבלת שירותי ייעוץ בתחום זה. במסמכי המכרז צוין כי תפקודו של המינהל לשלטון מקומי אינו מבוסס על ראייה עדכנית של השלטון המקומי וצרכיו, וכי נדרש למשרד ייעוץ ארגוני מקיף בנושאים כמו: הגדרת גבולות האחריות והסמכות של גופי המטה והמחוזות, איתור "צווארי בקבוק", קביעת תקן כוח אדם רצוי למחוזות, שיפור תהליכי עבודה קיימים ובניית תהליכים חדשים וכיו"ב.

בסופו של דבר לא יצא המכרז אל הפועל, והשינויים הארגוניים המקיפים הנדרשים לא נבחנו, משום שבאותה עת לא כיהן במשרד הפנים מנכ"ל. ואולם, גם כשמונה מנכ"ל, לא נבחן הצורך בשינוי ארגוני במינהל ובמחוזות.

ראוי שמשרד הפנים יבחן את יחסי הגומלין שבין המינהל לשלטון המקומי ללשכות המוניציפליות במחוזות, ישקול את הצורך לקבוע באופן ברור את הגורם שיהיה אחראי לפיקוח על הרשויות המקומיות ולתוצאותיו, ולהגדיר, בשיתוף עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, את האמצעים והסמכויות שיש לתת בידי הגורם האחראי. זאת - כדי שיוכל לקיים פיקוח מקצועי, תכליתי ואפקטיבי, ברוח המלצות ארגון ה-OECD בעניין זה.

משרד הפנים מסר בתשובתו מנובמבר 2012, כי מאז הקמת יחידת המשנה למנכ"ל חל שיפור בתיאום וביעול של תהליך העבודה ובכלל זה תחום חלוקת הסמכויות שבין המטה למחוזות. הוא מכיר בצורך להמשיך את תהליכי היעול ובצורך לרענן את נוהלי העבודה בתחום. עוד מסר, כי תתקיים בדיקה ארגונית ובה ייקבעו הדרכים לחיזוק יחסי הגומלין עם המחוזות והעבודה המשותפת עמם.

הקמת רשות לבקרה על הרשויות המקומיות

אף שגורמים רבים במשרד הפנים מעורבים בפיקוח על הרשויות המקומיות, לא מונה גורם מקצועי שירכז את הפעולות בתחום ויישא באחריות לתוצאותיהן. בהיעדרו של גורם כזה לא מתקיימת הערכה שיטתית של כלי האסדרה שבשימוש, אין ניתוח של מגמות כוללות, לא נעשות תחזיות ואין כמעט פיתוח של אמצעים חדשים שיאפשרו מתן פתרון לבעיות המזוהות ולאתגרים חדשים.

במאי 2009 החליטה הממשלה במסגרת חוק ההסדרים (החלטה מס' 193) להקים רשות פנים-ממשלתית לבקרה על הרשויות המקומיות והערכתן (להלן - רשות הבקרה) בהתאם לדגמים דומים שהצליחו במדינות אחרות, למשל בבריטניה. על פי ההחלטה תפקידיה של רשות הבקרה יהיו: קביעת מדדי הערכה ליעילותן של הרשויות המקומיות ולאיכות השירותים שהן מספקות, דירוג הרשויות המקומיות על פי מדדים אלה, לסיוע בזיהוי רשויות העומדות בפני קשיים כלכליים וקידום מדיניות של התערבות מוקדמת למניעת קריסתן. עוד החליטה הממשלה להטיל על ועדה, בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים, לאפיין את רשות הבקרה בתוך 90 יום ולהטיל על שר הפנים למנות לה מנהל.

בדברי ההסבר להחלטה צוין שהשלטון המקומי בישראל הוא גורם חשוב בכלכלת המדינה, שתקציבי הרשויות המקומיות נאמדים בכ-38 מיליארד ש"ח ומקורותיהם הם כספים ציבוריים (כשליש מהם כספי ממשלה). ולמרות זאת "הציבור בכללותו והממשלה בפרט אינם נהנים ממידע שוטף ברור וזמין בנוגע להתנהלותן הכלכלית והתפעולית של הרשויות המקומיות".

בדברי ההסבר צוין גם שהממשלה מתקשה לפקח באופן אפקטיבי על הרשויות המקומיות בשל מספרן הרב, וכתוצאה מזה היא מתערבת במשבר כלכלי ברשות מקומית זמן רב לאחר היווצרותו, כשגורמים בגינו נזקים כלכליים כבדים. משום כך היא נאלצת להקצות מדי שנה סכומים ניכרים כדי לסייע לרשויות שנקלעו למשבר.

בביקורת נמצא כי משרד הפנים התנגד להחלטה האמורה, וביקש לבחון חלופות אחרות לרשות הבקרה, כמו - הקמת גוף בקרה בתוך המשרד על יסוד התשתית הארגונית הקיימת. בסופו של דבר לא יצאה הקמת רשות הבקרה אל הפועל. בביקורת נמצא, כי משרד הפנים לא בחן חלופות לרשות הבקרה, ולמעשה הנושא אינו מקודם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, הבהיר משרד הפנים, כי הוא מתנגד להקמתה של יחידת הבקרה במתכונת שהוצעה בהחלטת הממשלה, ולאחרונה בא בדברים עם משרד האוצר, והוא מכין הצעה לממשלה לבטל את ההחלטה האמורה. עוד מסר, כי המינהל לשלטון מקומי הוא הגוף האמון על האסדרה של השלטון המקומי ועל תכלול הפעולות השונות הנוגעות לרשויות המקומיות, הבקרה בתחום הכספי נעשית באגף ייעודי במינהל, ובעשור האחרון חל שיפור בתחום זה. כמו כן ציין, כי הוא פועל למיצוי יעיל יותר של כלי האכיפה.

בשל חשיבותה של היערכות ארגונית ראויה להשגת אסדרה מקצועית, יעילה ואפקטיבית המושתתת על שקיפות - ראוי לבחון את המבנה הארגוני של מנגנון האסדרה הקיים, ולהבטיח שהיא תיעשה באמצעות גוף פיקוח מרכזי, מקצועי ובלתי תלוי.

היבטים הנוגעים למבנה הארגוני של המינהל לשלטון מקומי

במינהל לשלטון מקומי קיימים אגפים שמופקדים על נושאים ייעודיים כמו - האגפים לכוח אדם ברשויות המקומיות, לתאגידים עירוניים ולביקורת ברשויות המקומיות³⁵, ולצדם ישנם אגפים העוסקים במגוון נושאים בתחום התקצוב, האסדרה והפיתוח של השלטון המקומי ללא חלוקה ארגונית ברורה. הדוגמאות לכך הן האגף למינהל מוניציפלי שעוסק במגוון נושאים כמו מחקר, הדרכה, חלוקת הכנסות והסדרת תחומי שיפוט - נושאים שהקשר ביניהם רופף; והאגף לתקצוב - שעל אף תפקידו המרכזי בתחום האסדרה הכספית, אינו בנוי מבחינה ארגונית למלא את מלוא משימותיו בתחום זה, כפי שיפורט בהמשך.

כמו כן, ישנן משימות של משרד הפנים בתחום השלטון המקומי, כמו קידום הפיתוח הכלכלי של הרשויות המקומיות ועידוד שיתוף הפעולה ביניהן, שבמבנה הארגוני הקיים נופלות לעתים "בין הכיסאות" - אין גורם מוגדר הנושא באחריות לגביהן, והתפקידים הקשורים לפיתוח כלכלי מפוצלים בין האגפים השונים במשרד. להלן פירוט:

1. האגף לתקצוב: האגף מופקד על תקצובן של הרשויות המקומיות (מתקציבי משרד הפנים המיועדים לכך), על מתן אישורים לרשויות מקומיות בתחומים שונים, על קביעת ההנחיות לרשויות המקומיות בנוגע להגשת התקציב ועל הפעלת אמצעי האכיפה בנושא תפקודן הכספי של הרשויות. מתוקף תפקידיו הוא עוסק הן בנושאים מערכתיים המשותפים לכל הרשויות המקומיות, והן בנושאים פרטניים של הרשויות המקומיות ומשמש גוף מתקצב וגוף מפקח. כגוף מטה הוא מופקד על גיבוש מדיניות כוללת, קביעת נהלים, זיהוי מגמות ויצירת כלים לשיפור האסדרה.

בפועל, האגף לתקצוב בנוי במתכונת ארגונית שאינה מאפשרת לו למלא את משימותיו, משום שהיא אינה משקפת בבירור את מכלול תפקודיו, ויש בו בעלי תפקידים שמופקדים בו בזמן על משימות פיקוח ובקרה, על משימות תקצוב, על עבודת מטה ועל גיבוש מדיניות. ליקויים אלה באו לידי ביטוי ביזמה של האגף משנת 2011 לשנות את המבנה הארגוני שלו. היזמה הוצגה בפני הנהלת משרד הפנים ונציבות שירות המדינה, וזכתה לגיבוי של הנהלת המשרד ושל שר הפנים.

בדצמבר 2011 פנה שר הפנים במכתב לסגן נציב שירות המדינה בבקשה לאשר את השינויים הנדרשים באגף, ואולם סגן הנציב השיב לשר הפנים בינואר 2012, כי רצוי שהתהליך יקרה לאחר מינוי מנהל למינהל השלטון המקומי, שכן באותה עת משרתו עדיין לא אוישה³⁶.

נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012, כי ביקשה לדחות את הבחינה המקצועית של השינוי הארגוני לאחר איש משרת מנהל המינהל, כדי להתחשב בעמדתו המקצועית. לאחר פנייה נוספת של מנכ"ל משרד הפנים בעניין זה ובעקבות דחיית האיש של משרת מנהל המינהל, הבקשה נבחנה ואושרה. עוד מסרה, כי היא מזמינה את משרד הפנים "לבצע חשיבה אסטרטגית מעמיקה על מטרות ויעדי המינהל לשלטון מקומי ועל המבנה הארגוני שיתמוך בצורה הטובה ביותר ביישום אסטרטגיה זו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת משרד הפנים ועל נציבות שירות המדינה לגבש את האפיון הרצוי של מנגנון האסדרה על השלטון המקומי במשרד הפנים, כשים לב להחלטת הממשלה ממאי 2009 שהוזכרה לעיל, וליישם את השינויים הארגוניים הנדרשים. אגב כך ראוי לשקול הפרדה ארגונית בין הגורמים האחראים לתקצוב הרשויות המקומיות ובין הגורמים שיפקחו על ניהול הכספים והמשאבים שלהן.

35 בתקופת שבה נערכה הביקורת הועבר האגף לביקורת ברשויות המקומיות מהמינהל לשלטון מקומי.
36 בין יוני 2011 ליוני 2012 לא אוישה משרת מנהל המינהל לשלטון מקומי (ראו להלן בתת-הפרק על איש משרות בכירים).

2. קידום הפיתוח של הרשויות המקומיות: נושאים של פיתוח כלכלי וארגוני של הרשויות המקומיות מצויים בסמכותם של גורמים שונים במשרד, וגם במקרה זה אין גוף מטה שנושא באחריות כוללת לנושא. למשל, שינויים מבניים כמו שינוי תחומי שיפוט, איחוד רשויות ושינויים בחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות מקודמים באמצעות האגף למינהל מוניציפלי, בתיאום עם גורמים שונים במשרד ובראשם המנכ"ל. האגף לתקצוב מופקד על תהליכי הבראה של הרשויות המקומיות ועל הפיקוח והבקרה בנושא הכנסותיהן של הרשויות ממסים, אגרות והיטלים. המחוזות מלווים אף הם את הרשויות המקומיות שבתחומם במטרה לשפר את יכולותיהן הכלכליות ולקדם את פיתוחן.

ואולם, על אף הגורמים הרבים העוסקים בהיבטים מסוימים של פיתוח כלכלי - אין במשרד הפנים גורם שמקדם הלכה למעשה, באופן מובנה ומושכל, תכניות כוללות ומשולבות לפיתוח הכלכלי של הרשויות המקומיות, בתיאום עם הגורמים המקצועיים שבמוסדות התכנון.

עם זאת, גיבש משרד הפנים מתכונת לתכנית הבראה רב-תחומית הכוללת הכנה של תכניות לפיתוח כלכלי כחלק מתהליך ההבראה של רשויות שנקלעו למשבר כספי חמור. ואולם, לגבי שאר הרשויות אין יזמה ואין כוונה בעניין זה. משרד הפנים גם פרסם באפריל 2012 קול קורא לרשויות המקומיות להשתתף (במשך שלוש שנים) בניסוי מקדים של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות סמוכות בפריפריה במסגרת של תאגיד משותף (פרויקט "אשכולות"³⁷), כדי לייעל את פעולותיהן ולהעלות את רמת השירותים לתושבים.

בביקורת נמצא כי משרד הפנים אינו ממצה את כל האפשרויות לשיתוף פעולה בין יחידותיו, בעיקר עם מינהל התכנון³⁸ ועם מוסדות התכנון המחוזיים, כדי לקדם את פיתוחן של הרשויות המקומיות ולעמוד על השפעותיהן של מגמות בתכנון הפיזי-מרחבי על כלכלת הרשויות. היבטים מסוימים של תכנון אמנם נכללים בנתונים על הרשויות המקומיות שמקבץ האגף לתקצוב, ואולם הם חלקיים בלבד, ואינם מלווים בניתוח ובהסקת מסקנות לגבי השפעותיהם הכלכליות. גם מוסדות התכנון אינם מקבלים מידע שיטתי וסדור על מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות בעת שהם מחליטים החלטות תכנוניות. משרד הפנים יזם בשנת 2011 את הקמתה של מערכת מידע ממוחשבת לתיאום בין הגופים האמורים, ואולם הקמתה טרם הושלמה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי המינהל לשלטון מקומי משתף פעולה עם מינהל התכנון בכמה תחומים, ויש כוונה להרחיב את שיתוף הפעולה. המשרד ציין, כי לאחרונה הוחלט לקיים ישיבות עבודה חודשיות של נציגי המינהלים כדי להעמיק את התיאום, לגבש ראייה כוללת על הרשויות המקומיות ולתת עדיפות למיזמים בהתאם לצורך. עוד מסר המשרד, כי הנהלת משרד הפנים כללה את שיתוף הפעולה בין המינהלים כיעד בתכנית העבודה השנתית.

יצוין כי במסגרת השינוי הארגוני שיוזם האגף לתקצוב הוצע להקים יחידה ייעודית שתמקד בתחומי הפיתוח הכלכלי ובמניעת הידרדרות כלכלית של רשויות מקומיות. לפי ההצעה, היחידה תהיה אחראית לאתר "מנועי צמיחה ופיתוח כלכלי" ברשויות המקומיות, ולהוציאם מן הכוח אל

37 מטרת הפרויקט היא לעודד רשויות מקומיות להתאגד במסגרת אזורית, להוציא אל הפועל תכניות משותפות במגוון תחומים, ואגב כך לחסוך משאבים ולהתייעל.

38 מינהל התכנון הוא גוף מטה במשרד הפנים המופקד על תחום התכנון והבנייה. בין תפקידיו: גיבוש המלצות למדיניות התכנון, מתן הנחיות מקצועיות למוסדות התכנון, ייזום של תכניות מתאר והפעלת מוסדות התכנון הארציים.

הפועל, במטרה להוביל את הרשויות לעצמאות כלכלית ואגב כך לשפר את רמת השירותים שהן מספקות לתושביהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים יבחן דרכים לקדם פיתוח כלכלי של הרשויות המקומיות. עליו לבחון את הצורך להפקיד את האחריות לטיפול בנושא בידי מסגרת ארגונית ייעודית, שתפעל בשיתוף עם הגורמים הנוגעים בדבר במחוזות ובמינהל התכנון.

נוכח הממצאים שהובאו לעיל, על משרד הפנים לבחון את המבנה הארגוני של המינהל לשלטון מקומי ואת אופן תפעולו (כמו הסתייעות ביועצים חיצוניים, תהליכי עבודה רצויים ואמצעי שליטה ובקרה נדרשים). מן הראוי כי בחינת ההיערכות הארגונית תיגזר מגיבוש מושכל של מדיניות האסדרה ויעדיה, מתוך ראייה כוללת של יחסי הגומלין שבין המטה למחוזות.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי יש להעניק משנה תוקף לחיזוק מעמדו של המינהל לשלטון מקומי, בשל העובדה שפוצלו ממנו יחידות מקצועיות שהיו חלק בלתי נפרד ממנו בעת הקמתו, כמו האגף לביקורת ברשויות המקומיות. פיצול זה פוגע בפעילותו של המינהל וביכולתו לשמש הגורם המרכזי האחראי לאסדרה. עוד מסר המשרד, כי שכר את שירותיה של יועצת ארגונית שהתבקשה להגיש בתקופה הקרובה את המלצותיה בנוגע למבנה הרצוי של המינהל לשלטון מקומי. בהמשך יטופל הנושא מול משרד האוצר ומול נציבות שירות המדינה, כדי לתת בידי המינהל את המשאבים הנדרשים ולאפשר לו לפעול באופן תקין.

מבנה ארגוני של המחוזות

בדוח מבקר המדינה משנת 2003 על הדרג המחוזי במשרדי הממשלה³⁹ צוין, כי מסוף שנות השמונים של המאה העשרים החליט משרד הפנים על מדיניות מוצהרת בתחום השלטון המקומי בנוגע לחיזוק מעמדו של המחוז. ואולם למרות מדיניות זו בשנות התשעים לא הורחבו תפקידיו ותחומי אחריותו של הדרג המחוזי, ולא חוזקו תשתיותיו הארגוניות והמקצועיות. גם בביקורת הנוכחית נמצאו ליקויים בתשתית הארגונית והמקצועית של המחוזות, כמפורט להלן:

1. בביקורת נמצא כי אף שחלק מסמכויות הפיקוח נתונות לממונים על המחוזות, אין במחוזות יועצים משפטיים בתחומים המוניציפליים, והייעוץ בעניינים אלה ניתן בדרך כלל מהלשכה המשפטית שבמטה. כתוצאה מכך תהליכי העבודה מתארכים ונוצרים לא אחת "צווארי בקבוק" ועיכובים (ראו להלן בפרק על הליכי האישור של עסקאות מקרקעין).

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להגדיר בבהירות את תפקידיהם ואת משימותיהם של המחוזות בתחום האסדרה, ולאפיין בהתאם לכך את תחומי הייעוץ המקצועי הנדרשים להם לביצוע משימותיהם ביעילות המרבית, תוך תיאום עם מטה המשרד.

39 מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, עמ' 26-41.

2. נמצא כי במשך שנים רבות לא נבחן תקן כוח האדם ואמצעים אחרים שיש להעמיד לרשות המחוזות למילוי משימותיהם, בהתחשב בהבדלים שבין המחוזות, במספר הרשויות שבתחומם, בגודלן ובהיקף פעילותן.

ראוי שמשרד הפנים יבחן את המבנה הארגוני של המחוזות בתיאום עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, ויקבע בהתאם לכך תקן כוח אדם שיביא בחשבון את המאפיינים של כל מחוז ואת צרכיו, ואת האמצעים שיש להקצות לכל מחוז לשם מילוי נאות של משימותיו.

נהלים פנימיים ושיפור תהליכי עבודה

1. נהלים פנימיים תורמים לשיפור המינהל התקין, עקביותו ושקיפותו ולגיבושן של אמות מידה ראויות לתהליכי קבלת החלטות. כמו כן הם יכולים לשמש אמצעי ביקורת ובקרה על תקינותן של החלטות ועל דרך הפעלת הסמכות בידי רשויות המינהל. בביקורת נמצא כי תחומים רבים בסמכויות האסדרה של משרד הפנים אינם מעוגנים בהנחיות מינהליות פנימיות (פירוט נוסף יובא בפרקים שלהלן לגבי כל אחד מהתחומים שנבדקו). בתכנית העבודה של המחלקה למחקר באגף למינהל מוניציפלי לשנת 2007 תוכנן מחקר לגיבוש נוהלי משרד הפנים התקפים לשלטון המקומי, ואולם המחקר לא בוצע.

גורמים בלשכת מנכ"ל המשרד יזמו בשנת 2010 הכנה של מקבץ נהלים והמטלה נכללה בתכנית העבודה לשנת 2011 של היחידה להנדסת ייצור⁴⁰ במשרד הפנים. ואולם בסופו של דבר היזמה לא יצאה אל הפועל משום שלמשרד לא עמדו המשאבים הנדרשים לכך.

2. גורמים בלשכת מנכ"ל המשרד והמינהל לשלטון מקומי יזמו בשנת 2010 בחינה של עשרה תהליכי עבודה מרכזיים הנוגעים לאישורים שנותן משרד הפנים לרשויות מקומיות בתחום האשראי, התקציב וניהול כוח האדם. מטרת המיזם הייתה לזהות ליקויים בתהליכי העבודה הקיימים, להציע שיפורים וליישם באמצעות ניסוח נוהל, פרסום חוזרי מנכ"ל והכנת טפסים מקוונים. לשם כך ביצע משרד הפנים התקשרות עם חברה לייעוץ ארגוני בהיקף של עד כ-200,000 ש"ח. החברה ניתחה את תהליכי העבודה, קיימה מפגשים עם בעלי התפקידים הנוגעים בדבר והגישה בתחילת 2011 המלצות ראשוניות לשיפורם של התהליכים האמורים.

בביקורת נמצא כי המיזם לא הושלם והשיפורים בתהליכי העבודה לא הוטמנו, על אף שהמיזם נכלל בתכנית העבודה של המינהל לשלטון מקומי בשנת 2011 והושקעו בו 130,000 ש"ח עד שקידומו הופסק. הסיבה לכך שהשלמת התהליך התעכבה היא שבאותה עת לא כיהן מנהל במינהל לשלטון מקומי, והנהלת משרד הפנים לא מצאה לנכון לחולל שינויים ממשים בלי ליווי של מנהל המינהל.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי התהליכים ייבחנו בהתאם למדיניותו של מנהל המינהל החדש, מתוך שאיפה לבנות מנגנון לשיפור מתמיד של תהליכי עבודה. המשרד ציין כי ימשיך לפעול לעיגון פעולותיו בהנחיות מינהליות פנימיות.

40 היחידה היא חלק ממינהל ארגון ומשאבי אנוש במשרד הפנים, ותפקידה לבנות ולחשב שיטות שגר עידוד ולקדם איכות ומצוינות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על העיכובים ביישום התהליכים לקביעת נהלים פנימיים ולשיפור תהליכי עבודה מרכזיים. עיכובים אלה עלולים לפגוע במינהל התיקון וביעילות תפקודו של משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי. כמו כן, אי-מיצויים של תהליכים לשיפור ארגוני עלול להביא לידי כך שהמשאבים שהשקיע המשרד בהם וברשויות המקומיות ירדו לטמיון.

חוזרי מנכ"ל

במהלך השנים הצטברו הנחיות לרשויות המקומיות במגוון נושאים שבתחומי האסדרה של השלטון המקומי. לשכת מנכ"ל משרד הפנים יזמה, והוציאה אל הפועל בשנת 2011, את הקמתו של מאגר ממוחשב של כל חוזרי המנכ"ל באתר האינטרנט של המשרד, כדי להקל על איתורם. יזמה מבורכת זו מגבירה את השקיפות ואת יכולות הניהול והאסדרה, ואולם, מדובר במספר רב של הנחיות מינהליות שחלקן עברו שינויים במהלך השנים, וחלקן חוזר על עצמו (ראו להלן בפרק על הליך אישורן של עסקאות מקרקעין).

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את הקמת המאגר של חוזרי המנכ"ל וממליץ למשרד הפנים לבחון את האפשרות לתיקון (רביזיה כוללת) של מאגר חוזרי המנכ"ל ולהקים קובץ חדש של הנחיות מינהליות בנושאים שונים.

איוש משרות של בכירים

בביקורת נמצא כי משרות של בעלי תפקידים בכירים במשרד הפנים המופקדים על אסדרת השלטון המקומי, לא אוישו במשך זמן ממושך ולעתים אף לא נקבעו להם ממלאי מקום.

משרת מנהל המינהל לשלטון מקומי

ביוני 2011 הסתיימה כהונתו של מנהל המינהל לשלטון מקומי, וכאמור רק ביולי 2012 מונה מנהל מינהל חדש. בכל התקופה האמורה לא מונה לו ממלא מקום. בהיעדרו של מנהל מינהל לשלטון מקומי לא התקיימו כמעט ישיבות משותפות לאגפים השונים שבמינהל, ולא היה גורם שיתאם את פעולותיהם של האגפים. כמו כן, משימות שמוטלות בדרך כלל על ראש המינהל (כמו קיום שימועים לראשי רשויות) בוצעו על ידי המנכ"ל והגבירו את העומס המוטל עליו.

יתר על כן, בשל כך גם לא יצא אל הפועל שיפורם של תהליכים חשובים בעבודת המינהל, ולא קודמו גם תהליכים לשינוי ארגוני הנדרשים לשיפור האסדרה ולעמידה ביעדי משרד הפנים.

נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי ועדה לאיתור מועמדים לתפקיד מונתה ביולי 2011 והועברו לה תיקיהם של 23 מועמדים. חברי הוועדה התכנסו מאז אוגוסט 2011 שלוש פעמים ובמאי 2012 המליצו על אחד המועמדים. באותו חודש החליטה הממשלה כי המינוי המומלץ ייכנס לתוקפו ביוני 2012. הנציבות מסרה כי עבודת ועדת האיתור התמשכה משום שהיה קשה לתאם את המפגשים של חברי הוועדה.

משרת הממונה על מחוז ירושלים

בינואר 2011 מונתה הממונה על מחוז ירושלים לממלאת מקומו של הממונה על מחוז מרכז. עד יוני 2011 היא מילאה את שני התפקידים. ביוני 2011 היא סיימה את תפקידה במחוז ירושלים ומונתה לממונה על מחוז מרכז. לממלאת מקומה מונתה מתכנתת מחוז ירושלים, וביוני 2012 היא נבחרה לתפקיד הממונה על מחוז ירושלים.

כלומר, במשך כחצי שנה לא כיהן ממונה על מחוז ירושלים במשרה מלאה. בביקורת נמצא כי משימות רבות בתכנית העבודה של מחוז ירושלים לשנת 2011 בתחום השלטון המקומי לא בוצעו. למשל, לא התקדם פיתוח של מערכת ממוחשבת לחיבור נתונים מתחום השלטון המקומי לתחום התכנון, לא גובש נוהל למחיקת חובות, לא נעשו פעולות מעקב-בקרה אחר תיקון ליקויים שנמצאו בדוחות ביקורת, לא נערך סקר שביעות רצון בקרב הרשויות שבתחומי המחוז, ולא התקיימו ביקורים ברשויות המקומיות כמתוכנן.

נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי דבר הקמתה של ועדת איתור פורסם ביוני 2011, ואפשר היה להגיש מועמדות עד ה-26.6.11. בעקבות הפרסום הוגשו 24 הצעות מועמדות. באוקטובר 2011 פנה מנכ"ל משרד הפנים וביקש לדחות את המועד האחרון להגשת מועמדות, כדי להרחיב את מאגר המועמדים. ועדת האיתור המליצה על מועמד לתפקיד במאי 2012.

משרת מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות

בביקורת נמצא כי מפברואר 2009 מילא מנהל האגף לביקורת דאז תפקיד נוסף - ממלא מקום של סמנכ"ל המשרד. סמוך לסוף שנת 2009 הוא מונה לתפקיד סמנכ"ל המשרד לאחר שנבחר לתפקיד במכרז. ואולם הנהלת משרד הפנים לא מינתה לו ממלא מקום באגף לביקורת.

בינואר 2011 פנה מנהל המינהל לשלטון מקומי דאז לממלא מקום מנכ"ל המשרד בבקשה למנות ממלא מקום זמני למנהל האגף לביקורת. הוא ציין כי תפקיד מנהל האגף לביקורת הוא תפקיד מרכזי במשרד ויש להקדיש לו את מלוא הזמן. עוד ציין כי העומס המוטל על סמנכ"ל לא מאפשר לו להקדיש את הזמן הדרוש לתפקיד מנהל האגף לביקורת. לדעתו, כדי להימנע מגרימת נזק מתמשך לביקורת ברשויות המקומיות, יש צורך למנות ממלא מקום. בביקורת נמצא כי ביוני 2011 מונתה לאגף מנהלת.

עוד נמצא כי במהלך התקופה שבה לא אויש תפקיד מנהל האגף לביקורת חלו עיכובים ממושכים בהגשת הדוחות הכספיים המבוקרים, שעליהם בעיקר מתבסס הפיקוח של משרד הפנים על ניהול הרשויות המקומיות. כמו כן נמצא, כי משנת 2010 לא ביצע האגף לביקורת נושאת ברשויות המקומיות (בשנת 2008 פורסם דוח ביקורת מספר 10 על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ובשנים 2008-2010 שקד האגף על ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים בתחום זה). כתוצאה מכך, לא נבדקו ביסודיות ובאופן מקיף תחומים מרכזיים בתחום המינהל התקין. מנהלת האגף לביקורת מסרה לצוות הביקורת, כי שניים מתוך שלושת התקנים ביחידה המופקדת על נושא זה אינם מאוישים זה כשנתיים.

מהאמור לעיל עולה, כי למעלה משנתיים לא כיהן באגף לביקורת מנהל שזהו עיסוקו היחיד. כתוצאה מכך נפגע תפקודו של האגף, והדבר התבטא בעיכובים של חודשים רבים בהשלמת הדוחות על חשבונותיהן של הרשויות המקומיות (ראו פירוט נוסף להלן בפרק על הדוחות הכספיים).

הממצאים הנוגעים לאיוש של משרות בכירות מצביעים על כך שבמשך תקופות ממושכות פעלו יחידות מרכזיות במשרד הפנים ללא מנהל שזהו עיסוקו היחיד, וכתוצאה מכך משימות רבות לא בוצעו, לעתים תוך בזוז משאבים שהושקעו בתהליכי עבודה שלא מצו או שהתעכבו במשך זמן רב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולנציבות שירות המדינה כי העיכובים הממושכים בהליכי איוש של משרות בכירות פוגעים בתפקודו של המשרד ובאפקטיביות של תהליכי האסדרה.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך שמשרד הפנים לא גיבש מדיניות אסדרה כוללת, לא קבע יעדים ארוכי טווח שעל האסדרה להשיג ואינו פועל כמעט להערכת תוצאות האסדרה. המשרד אף אינו ערוך מבחינה ארגונית לבצע באופן מיטבי את פעולות האסדרה הרבות שבתחום סמכותו על פי הדין. גופי האסדרה במטה ובמחוזות אינם מאורגנים במבנה ארגוני בהיר, ולא הוגדר גורם אחד שיתאם בין כל היחידות שעוסקות באסדרה. סמכויות האסדרה מפוצלות בין כמה גורמים ואין גוף מקצועי אחד האחראי לה. הפעלת סמכויות רבות נעשית בלי שגובשו נהלים פנימיים ונקבעו שיטות עבודה. מנגנוני התיאום בין הגופים השונים אינם מוגדרים דיים, ואין מערכת מידע ומעקב המשותפת לכל הגורמים הנוגעים בדבר במשרד. אין תקינה מושכלת של כוח אדם ומשאבים, ונוסף על כך - משרות לתפקידים בכירים בתחום האסדרה לא היו מאוישות במשך תקופה ארוכה.

על משרד הפנים לגבש מדיניות אסדרה ברורה ולהגדיר באופן מושכל את סמכויות האסדרה ואת יעדיה. בהתאם לזה עליו לבחון שינויים ארגוניים מהותיים ברוח החלטת הממשלה בנושא, ולדאוג לכך שפעולות האסדרה יהיו מקצועיות ובלתי תלויות. הפעלת הסמכויות ראוי שתיעשה על יסוד נהלים והנחיות פנימיות ברורות תוך שימור הידע הארגוני המצטבר.

אסדרה של סוגיות מבניות בשלטון המקומי

תחום שיפוטן של רשויות מקומיות

חובותיהן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות (כמו הסמכות לחוקק חוקי עזר ולגבות ארנונה) חלות בתחומי שיפוטן, שהם מרחבים מוגדרים שהוכרו על ידי שר הפנים בצו ובמפות מתוקף סמכותו הקבועה בדיני הרשויות המקומיות (ראו להלן)⁴¹. חלוקת הארץ לתחומי שיפוט מכונה במשרד הפנים "מפת השלטון המקומי". לשר הפנים יש סמכות לקבוע את מפת השלטון המקומי

41 יש חלקים משטח המדינה שאינם משויכים לרשות מקומית כלשהי. שטחים אלה מכונים "שטחים גליליים", והאחריות המוניציפלית בתחומם היא של מחוזות משרד הפנים.

ולשנות את יחסי הגומלין המרחביים שבין הרשויות השונות. החלטות בתחום זה משפיעות על הסביבה ועל החברה ועל הציבור כולו, כיוון שהן נוגעות למגוון רחב של אינטרסים והיבטים. להחלטות בעניין תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות עשויה להיות השפעה על פיתוחן של הרשויות המקומיות ועל חלוקת העושר ביניהן, ומכאן זיקתן לנושאים של מדיניות לאומית, כמו צמצום פערים חברתיים וכלכליים, קידום הפריפריה ופיתוח הכלכלה הלאומית. נושאים אלה נמצאים בדרך כלל על סדר יומה של הממשלה, ומשתקפים בקווי היסוד של הממשלה ובהחלטותיה.

הבסיס המשפטי של ההליך לשינוי תחום שיפוט של עירייה הוא סעיף 8 בפקודת העיריות, ולפיו אם ראה שר הפנים כי רצוי לשנות את תחום שיפוט של עירייה פלונית, להרחיבו או לצמצמו - אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת - הוא רשאי לצוות על עריכת חקירה בדבר תחום העירייה על ידי ועדת חקירה; לאחר עיון בתסקיר של הוועדה רשאי השר, לפי שיקול דעתו, לשנות את התחום, להרחיבו או לצמצמו. בפקודת המועצות המקומיות לא נקבע הליך זהה לשינוי תחומיהן של מועצות מקומיות ואזוריות, אם כי יש בה אזכור (בסעיף 7) לעניין הרחבתו של תחום השיפוט של מועצה מקומית או לאיחוד של מספר רשויות. לפיכך, במקרה של שינוי תחום שיפוטן של מועצות מקומיות ואזוריות אין חובה להקים ועדת חקירה, ואולם בפועל, גם במקרים אלה נוהג משרד הפנים להקימה.

בחזור מנכ"ל מיוני 2008 גיבש משרד הפנים נוהל מפורט המגדיר את השלבים השונים לטיפול בבקשה לשינוי תחומי שיפוט. הנוהל מסדיר את אופן הגשת הבקשה לשינוי גבולות, מפורטים בו המסמכים וההסברים שיש לכלול בבקשה, ונקבעו בו דרכי עבודתן של ועדות החקירה שבוחנות את הבקשות. הנוהל אינו כולל פירוט בנוגע להרכב הרצוי של הוועדות, ואולם, בעקבות עתירה לבית המשפט העליון בעניין ייצוג נשים בוועדות החקירה⁴², פרסם משרד הפנים נוהל שתכליתו להבטיח ייצוג נשים בוועדות אלה. הטיפול בהליכי השינוי של תחומי שיפוט נעשה באגף למינהל מוניציפלי השייך למינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים. האגף נעזר בשירותיה של חברה חיצונית המרכזת את עבודת הוועדות ותומכת בעבודתן.

מדיניות כוללת לשינוי תחומי שיפוט

להחלטות בנוגע למפת השלטון המקומי יש זיקה למדיניות התכנון הפיזי-מרחבי הלאומית שמעוגנת בתכנון הסטטוטורי⁴³. שינוי תחומי שיפוט הוא אחד האמצעים שיש לשלטון המרכזי להכוונת הפיתוח של המדינה. למשל - באמצעות ויסות תהליכי עיור והכוונת תפוסת האוכלוסייה, כדי להתמודד עם תופעות כמו פרבור ויוממות⁴⁴, שיש להן השפעות מרחיקות לכת על הכלכלה, על איכות הסביבה ועל היבטים חברתיים.

שינוי תחומי שיפוט יכול להשפיע גם על דרך ניצול המקרקעין, ומאחר שהקרע היא משאב יקר שיש בו מחסור, ניצול יעיל של הקרקע עשוי להיות יעד מדיניות ראוי שממנו ניתן לגזור עקרונות מנחים לארגון מפת השלטון המקומי. למשל, ניתן לקבוע עקרונות שיבטיחו שהרחבת תחומה של רשות מקומית תיעשה בהתחשב במידת מיצויים של השטחים לבנייה בתחומי השיפוט הקיימים לפני הרחבתם. יצוין כי ועדה שהקימה הממשלה בשלהי שנת 1996 לגיבוש המלצות בנוגע לייעול הליכי

42 בג"ץ 2475/09 עמותת איתן נ' שר הפנים, תק-על 2009(1) 5273.

43 בתכניות מתאר כמשמעותן לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

44 פרבור הוא תופעה גאוגרפית של התפרסות שימושי הקרקע אל השטחים שמחוץ לערים. יוממות היא תופעה של נסיעה תדירה של אוכלוסייה מיישוב ליישוב - בדרך כלל מיישוב המגורים ליישוב אחר שבו נמצא מקום תעסוקתה.

שינוי בתחומי שיפוט ולזירוזם⁴⁵, המליצה ששינויים בתחומי שיפוט ייעשו לפי מדיניות שר הפנים, שתבסס על המדיניות בתחום המוניציפלי, התכנוני והכלכלי ותישען על החלטות ממשלה.

לפיכך, הסמכויות שיש לשר הפנים בתחום קביעת מפת השלטון המקומי, הן סמכויות אסדרה מרכזיות ומבניות. מדובר בכלי מדיניות שבאמצעותו ניתן לקדם מטרות לאומיות בתחומי הכלכלה, החברה ואיכות הסביבה, מתוך ראייה כוללת ואיוון בין עניינים ציבוריים שונים.

נוכח המשמעויות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות הגלומות בהחלטות הנוגעות לתחומי שיפוט - על משרד הפנים לבסס את ההחלטות בנושא על מדיניות ברורה וכוללת. קביעת המדיניות תאפשר להציב יעדים שיש לחתור להשגתם, ולנסח עקרונות וקווים מנחים שעשויים לייעל את הליך קבלת ההחלטות שבו יינתן המשקל הראוי לעניינים השונים, בשקיפות ובאופן שוויוני, כמתחייב מתפקידו של גורם שלטוני מרכזי.

נמצא כי משרד הפנים לא קבע מדיניות כוללת בנוגע לחלוקה המרחבית של השלטון המקומי. המשרד לא הכין תכנית אב בתחום זה (כנגזרת של מדיניות הממשלה, מדיניות התכנון ומדיניות מוניציפלית) ולא קבע קווים מנחים או עקרונות פעולה שיבטיחו השגת יעדים לאומיים.

אמנם, בתהליך קבלת ההחלטות מתקבלות בדרך כלל חוות דעת של גורמים מקצועיים במינהל התכנון המשפיעות לרוב על הליכי קבלת ההחלטות - הליך ראוי המאפשר למקבלי ההחלטות להתחשב במדיניות התכנון הלאומית ובהוראות התכניות המאושרות⁴⁶. ואולם, בעוד שהתכנון ברמה הארצית מעודכן יחסית, הרי שהתכנון המתארי הכולל ברמה המקומית הוא מיושן. על פי דוח מבקר המדינה בנושא התכנון המתארי המקומי הכולל⁴⁷, לרובן המכריע של הרשויות המקומיות אין תכניות מתאר כוללניות עדכניות, ולכן קשה לבחון את הבקשות לשינוי תחומי שיפוט בהיבט התכנוני המקומי.

יתר על כן, אין די בחוות הדעת מתחום התכנון, משום שמטבע הדברים אין הן נדרשות לנושאים מוניציפליים, כלכליים וחברתיים, כמו סוגיות של חלוקת העושר, פיתוח מוניציפלי, שיתוף פעולה מוניציפלי וצמצום תופעת היוממות.

ההחלטות בתחום מפת השלטון המקומי מתקבלות, אפוא, בלי שנעשה תכנון כולל של גבולות השיפוט ברמה הארצית או ברמה המחוזית, ובלי שנקבעו עקרונות מנחים בתחום. בהיעדרה של מדיניות מוניציפלית מקיפה וללא הצבת יעדים, אי-אפשר לבחון אם ההחלטות הפרטניות המתקבלות בנוגע לשינוי גבולות שיפוט עולות בקנה אחד עם הצרכים, בייחוד בשל העובדה כי לרשויות מקומיות רבות אין תכניות מתאר תקפות.

45 הוועדה הבין-משרדית לייעול וזירוז הליכי שינוי בתחומי שיפוט מוניציפאליים הוקמה מכוח החלטת ממשלה 805 מ-29.11.96. היא כללה נציגים של כמה משרדי ממשלה, כמו משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון וכן נציגים של השלטון המקומי. הוועדה הגישה דין וחשבון בפברואר 1998.

46 בביקורת נמצא כי לעתים נמנע משרד הפנים מלהקים ועדות חקירה לשינוי גבולות שיפוט, עקב חוות דעת מקצועיות מטעם מינהל התכנון שמנמקות את המלצתן שלא לשנות גבולות שיפוט, בהתאם לעקרונות תכנוניים שנקבעו בתכניות המתאר המאושרות.

47 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), עמ' 367-407.

לדעת משרד מבקר המדינה, בתפקידו של משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי בעניין זה, עליו לגבש מדיניות כוללת בנוגע לשינוי תחומי שיפוט כדי לייעל את הליך קבלת ההחלטות, ולצמצם השיפה להטיות ולחוסר אחידות בשיקולים בעת קבלת החלטות במקרים פרטניים. קביעת עקרונות מנחים בתחום זה ופרסומם יאפשרו להגביר את השקיפות של תהליכי קבלת ההחלטות, ואף לבחון אם ההחלטות המתקבלות משיגות את היעדים והמטרות הלאומיות הכוללניות.

עוד נמצא כי משרד הפנים לרוב אינו יוזם בעצמו בחינה של שינוי תחומי שיפוט, ובדרך כלל הוא מגיב על בקשות של הרשויות המקומיות. רוב הבקשות הן בעלות אופי נקודתי, כלומר בחינה של יחסי גומלין מרחביים בין שתי רשויות. השינוי בתחום השיפוט לא נבדק באופן מערכתי מתוך ראייה אזורית, מחוזית וארצית, כיוון שהמנדט שניתן לוועדות החקירה המתמנות חל רק על בקשות נקודתיות שהגיעו מהרשות. יתר על כן, לעתים מוקמות בזו אחר זו ועדות, ובכל פעם נבדקות סוגיות אחרות בעניינה של רשות מסוימת או בעניינן של כמה רשויות באותו אזור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי מן הראוי שכגוף שלטוני מרכזי יבחן סוגיות מבניות בראייה כוללת ולא רק נקודתית, וינקוט יזמות לשינוי מערכתי בהתאם לכך, לפי הצרכים והיעדים שהמשרד מופקד על השגתם.

להלן כמה דוגמאות: בדצמבר 2010 מונחה ועדה לבחינת הגבולות שבין קריית אונו לפתח תקווה ולגבעת שמואל; כשלושה חודשים מאוחר יותר מונחה ועדה לבחינת הגבולות שבין קריית אונו לאור יהודה; במאי 2008 ובפברואר 2009 הוקמו ועדות בעניינה של לוד, ונוסף על כך הוקמו במאי 2008 ובספטמבר 2011 ועדות לבחינת המבנה המוניציפלי באזור נמל תעופה בן גוריון; גם יחסי הגומלין של המועצה האזורית גזר עם שכנותיה נדונו בנפרד, וכך גם לגבי יחסי הגומלין של המועצה האזורית בני שמעון עם שכנותיה. הדבר כרוך בבזבוז משאבים ארגוניים של הרשויות ומשרד הפנים, ויתר על כן - בעת בדיקה של כל בקשה בנפרד לא נעשית בחינה אזורית של סוגיית תחומי השיפוט, ולפיכך מתעורר חשש שההחלטות המתקבלות אינן מיטביות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי עליו לבחון דרכים לייעול הליכים נפרדים אלה. למשל - באמצעות נקיטת יזמה לבחינה כוללת של תחומי השיפוט בהליך אחד. בדיקה מקיפה וכוללת תשדרג את ההחלטות ואף תמנע בזבוז משאבים.

בחינת הצורך ברפורמה כוללת בחלוקה המרחבית של השלטון המקומי

מפת תחומי השיפוט של השלטון המקומי החלה להתגבש עוד לפני קום המדינה, וגיבושה נמשך במהלך העשור שלאחר ייסודה. מאז חלו תמורות גדולות בתחום הדמוגרפי, בכלכלת המדינה ובפיתוחה, ואילו במפה הוכנסו שינויים נקודתיים בלבד, בדרך כלל כתוצאה מיזמתן של רשויות מקומיות. בעניין זה יצוין, כי כ-80% מהרשויות המקומיות בישראל הן רשויות בעלות אופי עירוני (עיריות ומועצות מקומיות), והשאר - רשויות מקומיות בעלות אופי כפרי-חקלאי (מועצות אזוריות). רוב אוכלוסיית המדינה (כ-92%) מתגוררת בתחומי העיריות והמועצות המקומיות, ושטח שיפוטם הכולל של יישובים אלה הוא כ-20% משטח המדינה. על רקע פערים אלה בחלוקת השטחים ובעקבות הצרכים ההולכים ומשתנים, מתעוררות לעתים קרובות דרישות מצד עיריות ומועצות מקומיות להעביר לתחומן שטחים ממועצות אזוריות.

על אף השינויים הרבים שחלו במדינה מאז הותוותה מפת השלטון המקומי, לא בחן משרד הפנים אם החלוקה הקיימת של תחומי השיפוט עולה בקנה אחד עם אינטרסים לאומיים מעודכנים, ואם יש צורך לחולל שינוי מערכתי בתחום. בביקורת לא נמצאו מסמכים של עבודת מטה הבוחנת את הבעיות שמתעוררות במצב הקיים, ומציעה להן פתרונות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון לעומק את מידת התאמתה של המפה הקיימת לצרכים הנוכחיים, בהתחשב ביעדים שנקבעו במדיניות הממשלה. זיהוי פערים ובעיות שמעורר המצב הקיים יאפשר לבחון אם יש צורך בשינוי מערכתי של החלוקה הקיימת ברמה האזורית, המחוזית או הלאומית ולהציע דרכי פעולה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי בשנת 2003 הכין תכנית מקיפה לאיחוד רשויות מקומיות, ואולם - רק חלק קטן מהתכנית יושם, וגם הוא בוטל בחלקו לאחר מכן. לפיכך לא מצא המשרד לנכון לעדכן את התכנית הקיימת. מדיניותו של המשרד היא שאין מקום לרפורמה כוללת בתחום, היות שהנושא טעון מאוד מבחינתן של רשויות מקומיות רבות.

עקב ריבוי הבקשות לשינוי תחומי שיפוט בעשורים האחרונים, והשינויים שחלו בחברה ובכלכלה, וחרף המורכבות והקשיים הכרוכים ביישום שינויים מקיפים - על קובעי המדיניות במשרד הפנים לתת את הדעת לצורך לבחון את מפת השלטון המקומי בראייה כוללת, כדי להשיג יעדים לאומיים בתחום החברה, הכלכלה והתכנון הפיסי. על משרד הפנים לגבש חלופות לשינוי מפת הגבולות, בהתחשב בשיקולים מוניציפליים, כלכליים וסביבתיים תוך שיתוף מרב הגורמים הנוגעים בדבר. בכלל זאת, יש מקום שמשרד הפנים יבחן מחדש את הצורך, במקרים המתאימים, באיחוד רשויות לשם התייעלות וחסכון, כפי שכבר עלה פעמים רבות במהלך השנים.

הליכי הטיפול בבקשות לשינוי תחומי שיפוט

בנוהל המפורט להליך הטיפול בבקשה לשינוי תחומי שיפוט שפרסם משרד הפנים כמה שלבים עיקריים: (1) קליטת הבקשה ובדיקה אם היא עומדת בתנאי הסף, כלומר כוללת מידע בסיסי⁴⁸ שבלעדיו אין משרד הפנים דן בבקשה; (2) החלטת מנכ"ל המשרד אם להקים ועדת חקירה לבחינת הבקשה; (3) מינוי ועדה; (4) עבודת הוועדה: קיום דיונים, שימועים והכנת דוח מסכם והמלצות; (5) הכרעת שר הפנים בנוגע להמלצות הוועדה⁴⁹. אם מתקבלת החלטה לשנות את גבולות השיפוט מתפרסמים צווים הכוללים מפות של גבולות מעודכנים.

הבדיקה המקדמית של הבקשות

1. נמצא כי משרד הפנים לא קבע תבחינים שלפיהם מתקבלת ההחלטה אם להקים ועדת חקירה בעניינן של בקשות שעמדו בתנאי הסף (שלב (2) לעיל), אף שמדובר בשלב מכריע שבסופו מוחלט אם להמשיך בהליך הבירור. עם זאת נמצא, כי האגף למינהל מוניציפאלי מגבש המלצה למנכ"ל על יסוד חוות הדעת שהוא מקבל ממינהל התכנון ומהמחוז (ראו להלן).

48 למשל, החלטת מועצת הרשות בנוגע לבקשה, נימוקים לשינוי תחום השיפוט, הצגת נתונים דמוגרפיים ותכנוניים, מפות וכיו"ב.

49 לאחר שהצוות המקצועי במינהל לשלטון מקומי ומנכ"ל המשרד מכינים חוות דעת בנושא.

2. במקרים שהוחלט שלא להקים ועדה, לא נמצאו אסמכתאות המעידות על דיון שהתקיים בעניין זה. מהתשובות שנשלחו לרשויות מקומיות שבקשתן נדחתה עולה, שהנימוקים לדחיית הבקשה התבססו בעיקרם על חוות דעת מטעם מינהל התכנון ולשכת התכנון המחוזית הנוגעת בדבר. בביקורת לא נמצא שבהחלטה על דחיית הבקשות הובאו בחשבון גם שיקולים מוניציפליים, נוסף על השיקולים מתחום התכנון. במקרה אחד לא נמצאו חוות דעת מקצועיות שלפיהן הוחלט שלא להקים ועדת חקירה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי ראוי שהליך קבלת ההחלטות בנוגע להקמת ועדת חקירה יתבסס על תבחינים ברורים ושיקופים, שיבטאו את מכלול הנושאים שיש להביא בחשבון בהחלטה מסוג זה, דהיינו - שיקולים סביבתיים, כלכליים וחברתיים.

3. בדיקה אקראית של כמה מקרים העלתה, כי בדרך כלל מתקבלת חוות דעת של גורמים מקצועיים במינהל התכנון ושל הממונה על המחוז כבסיס לקבלת ההחלטה על הקמת ועדה בשלב המקדמי. עם זאת, בדרך כלל לא נדרשת חוות דעתם של גורמים מקצועיים בתחום הכספי ובתחום הביקורת במינהל לשלטון מקומי, אף שמידע זה עשוי להיות רלוונטי לקבלת ההחלטות בנוגע להקמת ועדה. במקרים בודדים נמצא כי נתונים כספיים ונתונים מדוחות הביקורת נוספו לחוות הדעת שהעביר מינהל התכנון, ואולם נוהג זה נפסק, משום שהגורמים המקצועיים במינהל לשלטון מקומי החליטו שדי בחוות הדעת של הממונה על המחוז.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לגבש בנוהל את רשימת הגורמים המקצועיים במשרד שמהם יש לקבל חוות דעת בשלב הבדיקה המקדמית של הבקשות, עוד לפני הקמת הוועדות, ואגב כך לשקול בחיוב לשלב חוות דעת מקצועיות בנוגע למצבן הכספי של הרשויות ולתקינות תפקודן, כדי להביא בחשבון השיקולים על הקמת ועדה.

מצב הטיפול בבקשות

משרד מבקר המדינה בדק את מצב הטיפול בבקשות לשינוי תחומי שיפוט שהתקבלו במשרד הפנים משנת 2008 ועד יוני 2011. בטבלה שלהלן מוצגים השלבים שבהם היו נתונות בקשות בינואר 2012:

טבלה מס' 1: מצב הטיפול בהליכים לשינוי תחומי שיפוט בינואר 2012

סך הכול הליכים שהיה צורך לבררם (ד-ז)	שר הפנים לא הכריע בנוגע להמלצות הוועדה	עבודת הוועדה לא הסתיימה	הקמת הוועדה מתעכבת	שר הפנים הכריע בנוגע להמלצות הוועדה	הוחלט לא להקים ועדה	בקשות שלא עמדו בתנאי סף או בוטלו	סך כל הליכים שהוחל בהם הטיפול (ב-ז)	מועד התחלת ההליך
ח	ז	ו	ה	ד	ג	ב	א	
3	2	1	0	0	2	2	7	*2011
16	5	3	4	4	0	13	29	2010
15	1	2	2	10	0	5	20	2009
20	7	4	0	8	0	0	19	2008
53	15	10	6	22	2	20	75	סך הכול

* הליכים שהחלו עד יוני 2011.

מהטבלה עולה כי בתקופה שבין ינואר 2008 ליוני 2011 החל הטיפול ב-75 הליכים לשינוי תחומי שיפוט. ב-44 הליכים (כ-58%) הסתיים הטיפול (עמודות ב-ד בטבלה), וב-31 הליכים (כ-42%) לא הסתיים הטיפול, והם היו בשלבים שונים - הקמת הוועדה מתעכבת, עבודת הוועדה לא הסתיימה או ששר הפנים לא הכריע בנושא (לאחר שהוגשו המלצות הוועדה).

כדי לעמוד במדויק על היקף התופעה של הליכים שלא הושלמו, בדק משרד מבקר המדינה כמה הליכים לא הושלמו מאלה שנמצא שמוצדק לבררם (בקשות שעמדו בתנאי סף והוחלט למנות ועדת חקירה בעניינן).

מהטבלה עולה (עמודה ח') כי מספר ההליכים שהיה צורך להשלים את בירורם ולקבל הכרעה בעניינם הוא 53, ומהם לא הושלמו 31 הליכים (58%). עוד עולה כי כמחצית מההליכים שלא הושלמו התעכבו משום ששר הפנים לא הכריע לגביהם, לאחר שהוגשו המלצותיהן של ועדות החקירה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי נכון לנובמבר 2012 נותרו שבעה מקרים שעדיין לא הושלמה בהם עבודת הוועדה, ותשעה מקרים שלגביהם השר לא קיבל החלטה. משרד הפנים לא מסר נתונים מעודכנים בנוגע למקרים שבהם התעכבה הקמת הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם הנתונים המעודכנים מלמדים על מקרים רבים שבהם לא מוצה הליך הבירור של תחומי השיפוט, וקבלת החלטות מתעכבת זה זמן רב.

יש לציין כי כשליש מההליכים שלא הושלמו החלו בשנת 2008, ורוב דוחות החקירה בעניינם הוגשו למשרד הפנים במהלך השנים 2009 ו-2010⁵⁰, כך שההחלטות לגביהם מתעכבות זמן רב. יתר על כן, בביקורת נמצא כי יש הליכים אחדים שהחלו עוד לפני שנת 2008, ועדיין לא התקבלו הכרעות בעניינם. בביקורת לא נמצאו נימוקים לעיכוב, או לעובדה ששר הפנים לא קיבל הכרעה בעניינם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי כתוצאה מכך שחלק ניכר מההליכים לא הוכרעו - ירדו לטמיון המשאבים שהשקיעו הרשויות בהכנת הבקשות, והמשאבים שהשקיע משרד הפנים בטיפול בהן. יתר על כן, ההליכים לא השיגו את יעדיהם, והבעיות שבגינן ננקטו לא באו על פתרונן; נוסף על כך, אי-קבלת החלטות עלולה לפגוע באמון הציבור בממשלה. להלן דוגמאות:

שינוי תחום שיפוט של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקה

1. בשנת 2005 החל מינהל התכנון לגבש נתונים, כחלק מסקר היתכנות להכנת תכנית אב ותכנית מתאר מקומית ליישוב ג'יסר א-זרקה (להלן גם - היישוב). בדצמבר אותה שנה פנה מהנדס המועצה בעניין זה ללשכת התכנון המחוזית במחוז חיפה והציג נתונים בנוגע לצורכי הפיתוח של היישוב. במרץ 2006 פנה ראש המועצה המקומית למנהל מינהל התכנון בבקשה להתחיל בהכנת תכנית ליישוב וציין את המחסור בשטחים לפיתוח היישוב.

50 בחמישה מקרים הוגשו הדוחות בשנת 2009, בשלושה בשנת 2010 ובשני מקרים בשנת 2011.

2. בסוף ינואר 2007 דנה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים) בסוגיית התכנון המתארי של ג'יסר א-זרקה. בדיון ציין ראש המועצה, כי פנה למשרד הפנים בבקשה להקים ועדת חקירה להרחבת תחום השיפוט של היישוב וביקש מנציגי משרד הפנים להתחיל בהכנת תכנית המתאר ליישוב. בסיכום הדיון קראה ועדת הפנים למשרד הפנים למנות ועדת חקירה לבדוק את תחום השיפוט של היישוב ואת אפשרות הרחבתו. כיומיים לאחר מכן, בתחילת פברואר 2007, פנה ראש המועצה למשרד הפנים בבקשה נוספת להקים ועדת חקירה, אך לא נענה.

3. בשלהי שנת 2007 פנה ראש המועצה לשר הפנים דאז, בבקשה לקיים פגישה ולדון בשורה של נושאים ובראשם הרחבת תחום השיפוט של היישוב. בפברואר 2008 התקיים דיון בנושא ובו השתתפו שר הפנים וראש המועצה, וביוני 2008, חמישה חודשים לאחר מכן, פנה ראש המועצה למנכ"ל המשרד דאז בבקשה חוזרת למנות ועדת חקירה לתחומי השיפוט של היישוב. באותו חודש מינה מנכ"ל המשרד ועדת חקירה, ובכתב המינוי ביקש כי תשלים את עבודתה בתוך ארבעה חודשים.

בביקורת לא נמצאה הבקשה המפורטת לשינוי הגבולות והמסמכים המתעדים את בדיקת תנאי הסף. כמו כן לא נמצאו חוות דעת של מינהל התכנון ושל הממונה על מחוז חיפה בנוגע לסוגיה. לפיכך לא ברור אם הקמת הוועדה התבססה על בקשה מפורטת ומנומקת, ואם הליכי התכנון המתארי שהוחל בהם נלקחו בחשבון בבדיקה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי עבודת הוועדה התעכבה מיולי 2008 ועד מרץ 2009 משום שעד פברואר 2009 לא היו בפניה מלוא הנתונים הנדרשים לדיון בבקשה. משרד מבקר המדינה מציין, כי הדבר מעיד לכאורה על היעדרה של בקשה מפורטת, כנדרש בנוהל.

4. במאי 2009 החליט מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר אריה בר, להקפיא את עבודת הוועדה, ואולם בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את דרך קבלת ההחלטה ואת הנימוקים לכך.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, כי הקפיא את עבודת הוועדה לפי בקשתה, לאחר שנוכחה לדעת כי מתגבשת תכנית מתאר ליישוב. מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר אריה בר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי התקיימו כמה ישיבות עם גורמים במינהל התכנון בנושא, והוחלט במשותף להקפיא את עבודת הוועדה עד קבלת המסקנות של צוות התכנון.

כשנה ושבעה חודשים לאחר מכן, באוקטובר 2010, כתבה מנהלת האגף למינהל מוניציפלי ליושב ראש הוועדה שמונתה לבדוק את תחומי השיפוט, כי הקפאתה של עבודת הוועדה נמשכת, משום שהכנת תכנית המתאר ליישוב לא התקדמה כנדרש, ומשרד הפנים מבקש שעבודת ועדת החקירה תתבסס, בין היתר, על המתווה של תכנית המתאר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי מן הראוי היה ששיקולים תכנוניים אלה יישקלו בעת הקמת הוועדה, ועל פיהם תתקבל ההחלטה אם יש מקום להקימה.

5. בינואר 2012 העביר הממונה על מחוז חיפה למנכ"ל משרד הפנים חוות דעת מפורטת בנוגע להרחבת תחום השיפוט של היישוב. בחוות הדעת האמורה צוין, כי בוועדת ההיגוי של תכנית המתאר נבחנו חלופות שונות להרחבת תחום היישוב על בסיס שיקולים מגוונים, והועדפה החלופה של הרחבת היישוב לכיוון מזרח. הממונה על המחוז ציין כי הוא תומך בחלופה זו ונימק את המלצתו. בסיכום של חוות דעתו כתב כי הוא "רואה חשיבות רבה בקידום התכנית תוך הרחבת תחום השיפוט מזרחה".

מכל האמור לעיל עולה, כי גם הליכי התכנון של היישוב וגם ההליכים לשינוי תחום השיפוט (שלעתים כרוכים אלה באלה) נמשכים שנים רבות ואינם מושלמים, והנימוקים לעיכובים אינם תמיד ברורים; משנת 2005 ועד ינואר 2012 חלפו כשבע שנים, ובכל זאת לא נפתרה סוגיית המחסור בשטחים ביישוב. כתוצאה מכך מתעורר חשש כי פיתוחו של היישוב אינו נעשה בהתאם לצרכיו.

בשל העובדה שליישובים רבים אין תכניות מתאר תקפות, ולעתים חלים עיכובים בהכנתן, על משרד הפנים לגבש מדיניות בנוגע לדרך הפעולה הראויה לקביעת תחומי שיפוט בתנאים כאלה, וכך לקבוע כללים בנוגע לזיקה שבין תכנון מתארי לקביעת תחומי השיפוט.

שינוי תחום שיפוט של המועצה המקומית באר יעקב

המועצה המקומית באר יעקב (להלן - באר יעקב) ביקשה להעביר לתחום שיפוט שטחים של מפעלים הסמוכים לה והמצויים בתחומה של המועצה האזורית גזר, ומשרד הפנים החל לטפל בעניין באפריל 2008. מנכ"ל משרד הפנים מינה, כחודש לאחר מכן, ועדת חקירה לבחינת הסוגיה.

בביקורת לא נמצאו חוות דעת שעל בסיסן התקבלה ההחלטה להקים את הוועדה, כנדרש בנוהל, ולא נמצאו מסמכים המתעדים דיון בנושא, ואף לא בקשתה של באר יעקב מאפריל 2008.

בנובמבר 2008 החליט מנכ"ל המשרד לבטל את מינוי הוועדה כיוון שסבר שבאר יעקב אינה משתפת פעולה עם הוועדה. בדצמבר 2008 חזר בו המנכ"ל מביטול הוועדה בעקבות התנגדותה של באר יעקב למהלך. באוגוסט 2010 הגישה ועדת החקירה למנכ"ל משרד הפנים דוח ובו צוין, כי בקשה דומה הוגשה למשרד הפנים בשנת 1985, ולאחר חקירה הומלץ להעביר שטחים למועצה המקומית באר יעקב, ואולם המלצה זו לא יושמה בסופו של דבר. בדוח משנת 2010 המליצה ועדת החקירה שלא להיענות לבקשתה של באר יעקב, ולא לאמץ את ההסכמות שהגיעו אליהן באר יעקב והמועצה האזורית גזר בנוגע לשינוי תחום השיפוט, משום שהוועדה לא מצאה הצדקה לשינוי מבחינה כלכלית ותכנונית. מאז שהועברה ההמלצה להכרעת שר הפנים באוגוסט 2010, טרם התקבלה תשובתו, ולא נמצאו נימוקים או הסברים להשיהיה זו.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "התקבלה המלצת הוועדה שלא לערוך שינוי בגבולות הרשויות המקומיות" ואולם, היות שמשמעות ההחלטה היא ויתור על האפשרות להגדיל את הכנסות הארנונה (אם היו מועברים שטחים), "העדיף השר שלא לחתום על החלטה המבטאת זאת".

מן האמור לעיל עולה, כי הרחבת תחומי השיפוט של באר יעקב בגבולה עם המועצה האזורית גזר נדון עוד באמצע שנות ה-80 של המאה העשרים, והסוגיה לא הוכרעה אז. לפני למעלה משלוש שנים שוב עלתה הסוגיה לסדר היום, ללא בדיקה מקדמית, ואף שהתקיים הליך של חקירה וגיבוש המלצות שהיה כרוך בהשקעת משאבים של הרשויות הנוגעות בדבר ושל משרד הפנים, הסוגיה טרם הוכרעה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העמימות בעמדתו של משרד הפנים בנושא ואי-קבלת החלטות במשך זמן רב אינן עולות בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

שינוי תחום שיפוט של עיריית בת ים

במרץ 2008 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת חקירה לשינוי תחום השיפוט של עיריית בת ים (להלן - בת ים) עם רשויות סמוכות לה (עיריית חולון ועיריית ראשון לציון), על רקע מחלוקת שהתגלעה

ביניהן בנוגע להמלצות של ועדה קודמת בעניין זה שקמה בשנת 2003. בקשת בת ים הוגשה ביוני 2008 לאחר מינוי הוועדה, ולא נמצאו אסמכתאות לכך שהתקבלו בעניינה חוות דעת ממנהל התכנון או מגורמי מטה אחרים. ועדת החקירה קיימה דיונים בנושא מיוני 2008, ובנובמבר 2009 הגישה את דוח הוועדה למנכ"ל משרד הפנים. המלצותיה היו שלא לשנות את תחומי השיפוט, אבל לבחון אפשרות של חלוקת הכנסות בין הרשויות הנוגעות בדבר. עד ינואר 2012 לא התקבלה החלטה בעניין ההמלצות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי החלטת השר מתעכבת משום שסוגיית חלוקת ההכנסות עדיין אינה בשלה להחלטה.



מניתוח כמותי של כל ההליכים לשינוי תחומי שיפוט יוצא שבחלק ניכר מהם מתעכבת קבלת ההחלטות במשך זמן רב, ובמקרים רבים אף במשך שנים מספר. כתוצאה מכך הופכים הליכים רבים, שנמצאו ראויים לבחינה ולהכרעה, בלתי תכליתיים, ואינם משיגים את יעדיהם - התאמת מפת הגבולות לצרכים החברתיים והכלכליים ולצורכי הפיתוח של הרשויות המקומיות. נוסף על כך נוצרת עמימות ביחס לגורלם של הליכים שלא הסתיימו ולא הוכרעו. בבדיקה לא נמצאו נימוקים לעיכוב בקבלת ההחלטות.

על משרד הפנים לפעול בכל הנוגע לשינוי תחומי שיפוט ביעילות, בתכליתיות וללא עיכובים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שבמקרים רבים הוא אינו מקבל החלטות בתחום זה, אף שמדובר במקרים שנמצאו ראויים לבחינה על ידי גורמי המקצוע במשרד, ושהושקעו בהם משאבים הן של הרשויות המקומיות והן של משרד הפנים.

הימנעות מקבלת החלטות בנוגע להליכים שנמצאו ראויים לבחינה ושהוגשו בעניינם המלצות מקצועיות, ללא נימוקים או הסברים, אינה תואמת את כללי המינהל התקין. גם הימנעות מקבלת החלטות ללא הנמקה עלולה ליצור רושם של סחבת או של עירוב שיקולים שאינם ענייניים, ולפגוע באמון הציבור ובאמון של הרשויות המקומיות בממשלה. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בהחלטות המשפיעות על חלוקת העושר המרחבי בין הרשויות. אשר על כן, על משרד הפנים לגבש תבחינים לקבלת החלטות מושכלות בנושא, להגדיר לוח זמנים להשלמת ההליכים, לפרסמו ולפעול על פיו.

משך הזמן של הליכים שהושלמו

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן של ההליכים לשינוי תחומי שיפוט שהחלו בשנת 2008 והושלמו⁵¹ עד יוני 2011. כפי שצוין לעיל, נכון לינואר 2012 מדובר ב-22 הליכים, ואולם בבדיקה נעשתה על 21 הליכים שלגביהם נמצאו מלוא הנתונים של לוחות הזמנים שבהם טופלו.

הועלה כי משך הזמן הממוצע להשלמת ההליכים הוא כ-20 חודשים, כלומר שנה ושמונה חודשים, ומחצית ההליכים נמשכו מעל 21 חודשים. שלב בדיקת הבקשה עד מינוי ועדת חקירה נמשך כחמישה חודשים וחצי בממוצע, עבודת הוועדה (כולל הכנת דוח מסכם) נמשכת כשבעה חודשים בממוצע, ועד קבלת הכרעת שר הפנים בעניין הדוח חולפים כשמונה חודשים בממוצע.

51 שהתקבלה הכרעת שר הפנים בעניינם.

יצוין כי בדוח מבקר המדינה בנושא זה משנת 1996⁵² נבדק משך הזמן הממוצע של 11 הליכים ונמצא כי הוא ארך 33.5 חודשים. מכאן שמאז הביקורת הקודמת חל שיפור, וההליכים התקצרו בכ-40%. שיפור זה הושג בין היתר בעקבות בחינת הנושא בוועדה הבין-משרדית ליעול וזירוז של הליכי שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים ויישום חלק מהמלצותיה, כמו הכנת נהלים מפורטים בנושא, קביעת הוראות מפורטות בנוגע למידע שיש לכלול בבקשה לשינוי תחום שיפוט והסתייעות במיקור חוץ לתפעול ועדות החקירה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף השיפור, עדיין נמשכים ההליכים זמן רב. ביחוד פרק הזמן הממוצע של קבלת הכרעת שר הפנים בעניין המלצות הוועדות, שהוא ארוך יותר מפרק הזמן הממוצע של עבודת הוועדה וגיבוש הדוח. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לפעול לקיצור הליכי קבלת ההחלטות בעניין שינוי תחומי שיפוט, ולבחון את הסיבות להתמשכותו של הליך קבלת ההחלטות לאחר שהוועדות הגישו דוח מסכם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, כי בכוונתו לקיים עבודת מטה באגף למינהל מוניציפאלי, במינהל התכנון ובמחוזות כדי לקצר עוד את ההליכים האמורים.

חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות

הכנסותיהן של הרשויות המקומיות מורכבות מכספים שמעבירים אליהן משרדי הממשלה (כמו תקציבים למימון פעולות או מענקים) ומהכנסות עצמיות שמקורן העיקרי הוא גביית מסי ארנונה, אגרות והיטלי פיתוח והשבחה. שיעור גבוה של הכנסות עצמיות מסך ההכנסות מלמד על חוסנה הכלכלי של הרשות המקומית ועל עצמאותה. מסי הארנונה, שהם מרכיב ממשי בהכנסה העצמית של רשות מקומית, נגבים מבעלי נכסי המקרקעין שבתחום הרשות המקומית, וסכומי המס לגבייה נקבעים לפי שטח הנכס ולפי השימוש שנעשה בו (מגורים, מסחר, תעשייה וכיו"ב).

לעתים מצויים בתחומי השיפוט של רשות מקומית מתקנים ממשלתיים (כמו מתקני תשתית ובסיסי צבא) שהוקמו על ידי השלטון המרכזי שמיקומם נקבע משיקולים תכנוניים ולא משיקולים מוניציפליים. בררת המחלוקת היא שהרשות שבתחומה מצויים מתקנים אלה מספקת להם שירותים מוניציפליים וגובה מהם את המסים, ואילו רשויות סמוכות אינן נהנות מההכנסות, משום שיעדן של ההכנסות נקבע בדרך כלל על פי חלוקה טריטוריאלית. בחלק מהמקרים ניתן להשתמש באופן מושכל במיסוי המתקבל ממתקנים אלה, באופן שיישם גם עקרונות של צדק חלוקתי, צמצום פערים, שיפור איתנות כלכלית וכיו"ב.

הסדרי חלוקת הכנסות הם אמצעי לקידום השוויון והצדק החלוקתי, תוך התחשבות במטרות של מדיניות לאומית - עידוד התיישבות, צמצום פערים חברתיים וקידום הפריפריה. אמצעי זה מאפשר להעביר הכנסות ממסי ארנונה והיטלים מרשות מקומית אחת לאחרת, בלי להידרש לשינוי תחום השיפוט שלהן - שהוא הליך מורכב ולעתים אף לא ישים או לא מוצדק⁵³. באמצעות חלוקת הכנסות יכול לעתים משרד הפנים להגדיל את הכנסותיהן העצמיות של רשויות מקומיות, למנוע בעוד מועד משברים כספיים ולסייע לרשויות המצויות במשבר. אמצעי זה עשוי, אפוא, במקרים שבהם ניתן ומוצדק ליישמו, למנוע פגיעה בשירותים שמקבלים התושבים כתוצאה ממשבר כספי חמור, ולחסוך

52 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (ינואר 1996), עמ' 21.

53 בפועל, לעתים נכרכים התהליכים זה בזה, ושינוי תחומי שיפוט מלווה גם בהסדרים משלימים לחלוקת הכנסות.

משאבים רבים המושקעים בהליכי הבראה (כמו מענקים שמעבירה הממשלה לכיסוי גירעונות). כמו כן יש ביכולתם לצמצם את הצורך להעביר מכהונתן מועצות נבחרות או ראשי רשויות - הליכים הכרוכים בפגיעה מסוימת בעקרונות דמוקרטיים (ראו להלן בפרק על הפיקוח והבקרה על תפקודן הכספי של הרשויות המקומיות).

יתרון נוסף של הסדרים אלה הוא האפשרות לווסת באמצעותם את הלחצים שמפעילות הרשויות המקומיות לפתח מקרקעין לשימושים מניבי ארנונה (תעשייה, מסחר ושירותים), שכן במקרים רבים לחצים אלה נובעים מהצורך של הרשויות להגדיל את הכנסותיהן העצמיות. כך ניתן להשיג ניצול מושכל ויעיל של הקרקע ולשמור על ערכים סביבתיים. הסדרה של חלוקת הכנסות היא, אפוא, אמצעי מדיניות חשוב המאפשר לחולל שינויים מבניים ולהשיג אגב כך יעדים חברתיים, כלכליים וסביבתיים.

דוגמה לכך היא פיתוחם של אזורים תעשייתיים משותפים לכמה רשויות מקומיות המסכימות ביניהן על אופן ניהול אזור התעשייה המשותף ועל השיטה של חלוקת ההכנסות שהוא מניב. פיתוח משותף יכול לפתור את בעיית המחסור בקרקע להקמת אזורים תעסוקה, לחסוך משאבים ולצמצם את הפגיעה בשטחים הפתוחים.⁵⁴

בשנת 2000 הוכנס תיקון לפקודת העיריות שהעניק לשר הפנים סמכות לאשר הסדרים מסוג זה בין רשויות מקומיות; בשנת 2006 הורחבו סמכויותיו של שר הפנים בעניין הסדרי חלוקת הכנסות במסגרת חוק ההסדרים, שהביא לתיקון בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות. בתיקון נקבע, כי שר הפנים רשאי, בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה, להכריז בצו על אזור בתחום רשות מקומית אחת או יותר שבו יחולקו ההכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות. כלומר - לשר הפנים ניתנה סמכות ליזום הסדר לחלוקת הכנסות ולקבוע את מתכונתו.

מדיניות כוללת לחלוקת הכנסות

לתיקון האמור לפקודת העיריות מ-2006 קדמה החלטת ממשלה (החלטה 4130 מאוגוסט 2005) שנושאה "ייעול חלוקת הכנסות ברשויות המקומיות". בדברי ההסבר להחלטה צוין, כי מטרתו של התיקון המוצע בפקודת העיריות היא: לצמצם פערים בהכנסות של רשויות מקומיות מארנונה שאינה ממגורים, לתת פתרון לרשויות שאין באפשרותן לפתח אזורים מניבי ארנונה ולאפשר ניצול מיטבי של הקרקע לתועלתן של כמה רשויות.

גם בכרך "אמצעי המדיניות" של תכנית המתאר הארצית המשולבת של ישראל (תמ"א 35) צוין, כי הסדרי חלוקת הכנסות עשויים לשמש אמצעי לפתרון סכסוכי גבולות מתמשכים בין רשויות מקומיות, ואמצעי לצמצום התופעה שבה כל רשות מפתחת לעצמה אזור תעשייה או תעסוקה ללא תיאום; במסמך זה אף הוצע להתנות הקמה עתידית של אזורים תעסוקה בקיומו של הסדר בין רשויות מקומיות לחלוקת הכנסות ממנו.

בהחלטת הממשלה שצוינה לעיל הוטל על שר הפנים להקים ועדות שיבחנו את כל אזורים תעשייתיים, המסחר, התעסוקה והמשרדים הקיימים במדינה, ואת האפשרות להכריז על אזורים אלה אזורים לחלוקת הכנסות, וזאת בתוך 30 יום מאישור התיקון לחוק בכנסת.

54 להרחבה ראו ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפאלי הישראלי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2006); נחום בן-אליא וערן רזין, השלטון המקומי ומדיניות שמירת השטחים הפתוחים, מכון דש"א (2008).

נמצא כי משרד הפנים לא ביצע החלטה זו. הוועדות לא הוקמו, והמשרד לא מיפה את האזורים המניבים הכנסות, לא בחן את האפשרויות לחלוקת הכנסות על פי הצרכים המוניציפליים והתכנוניים ולא גיבש מדיניות בנושא.

רק בשנת 2010 הוחל בגיבושן של אמות מידה לחלוקת הכנסות, לאחר שהמשרד מינה שורה של ועדות חקירה לחלוקת הכנסות, בעקבות בקשות שהעבירו אליו רשויות מקומיות. משום כך נגרמו עיכובים ממושכים בטיפול בבקשות לחלוקת הכנסות, כפי שיפורט להלן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי היה עליו לפעול בהתאם להחלטת הממשלה ליצור תשתית מבנית שתסייע בתפקודן התקין של הרשויות המקומיות, וכמו כן להשתמש, במידת הצורך, בסמכות שהוקנתה לו בתיקון לפקודת העיריות, כדי ליזום הסדר לחלוקת הכנסות שיביא לצמצום פערים בין רשויות מקומיות ויקדם את יציבותן הכספית.

הנחיות מינהליות

קבלת החלטות בנוגע לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות עוסקת בחלוקת העושר בין תושבי המדינה ממשאבים משותפים. מן הראוי שהחלטות בנושא יתקבלו על פי אמות מידה ברורות, ענייניות, הוגנות, שוויוניות וגלויות ועל יסוד שיקולים סבירים ומידתיים, בדומה לכללים שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון על דרך הקצאתם של משאבים ציבוריים ועל מתן תמיכות ומענקים מכספי ציבור⁵⁵. לעניין זה יאים דברי בית המשפט העליון שקבע, כי אמות מידה ושיקולים כאמור לעיל "מהווים אבן פינה בקיומו של מינהל תקין המשרת את הציבור נאמנה"⁵⁶.

בביקורת נמצא כי משרד הפנים לא הכין הנחיות מינהליות פנימיות בנוגע לאמות המידה ולשיקולים שיש להביא בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות על חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות. זאת - אף שמדובר בהחלטות המשפיעות על חלוקת העושר ויש בהן כדי להשפיע על רווחתם של תושבים רבים שמסי הארנונה מיועדים לטובתם.

בהיעדרם של הנחיות ברורות וקווים מנחים לעבודת ועדות החקירה, וללא אמות מידה מוגדרות לחלוקת המשאבים - עלול להתעורר חשש שהחלוקה לא תיעשה תמיד באופן המיטבי והצודק ביותר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי עליו לגבש הנחיות מינהליות בנוגע להליכי קבלת ההחלטות על חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות, כדי לייעל הליכים אלה ולהבטיח שההחלטות יתקבלו בהתאם לכללי מינהל תקין ולעקרונות השוויון והשקיפות.

אמות מידה לקבלת החלטות

בשנת 2010 החל משרד הפנים בגיבושן של אמות מידה לחלוקת הכנסות (להלן - מודל לחלוקת הכנסות או המודל). את המודל גיבשו גורמים מקצועיים בלשכת מנכ"ל משרד הפנים, במינהל

55 להרחבה ראו הסמכות המינהלית - מהדורה שנייה, עמ' 246-248.

56 בג"ץ 3638/99 אמנון בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220, 228.

לשלטון מקומי ובלשכה המשפטית של משרד הפנים בסיועו של יועץ חיצוני (להלן - הצוות המקצועי).

המודל נועד לסייע לוועדות החקירה לחלוקת הכנסות בגיבוש המלצותיהן, להביא לידי כך שההמלצות יתקבלו על בסיס אחיד וישקפו את מדיניות משרד הפנים. כמו כן בקש המודל לפתור סוגיות ודילמות שעלו בהליכי קבלת החלטות בתחום על פי הניסיון שנצבר במשרד הפנים.

במהלך גיבוש המודל נעשה ניסיון להגדיר כללים לקביעת זכאותן של רשויות מקומיות לקבלת הכנסות ולקבוע שיטה לחישוב חלוקת ההכנסות ולהקצאה הוגנת שלהן. במרץ 2010 הוצגה טיוטה של המודל בפני מנכ"ל משרד הפנים, והוא ביקש להמשיך לקדם את הנושא ולהציגו בפני שר הפנים. ממרץ עד יוני 2010 המשיך הצוות המקצועי לפתח את המודל ואף הכין הדמיות (סימולציות) ליישומן.

המודל שהתגבש כלל שני עקרונות: (1) קביעת תנאי סף שלפיהם יוחלט אילו רשויות זכאיות לקבל הכנסות ומאילו ניתן לקחת הכנסות. למשל, נקבע כי רשות מקומית זכאית להיכלל בהסדר שמעביר אליה הכנסות אם דירוגה החברתי-כלכלי⁵⁷ נמוך מ-6, אם שיעור מסי הארנונה שהיא גובה עולה על 50% ואם אוכלוסייתה עולה על 7,500 נפש וכיוצא ב; (2) שיטה לקביעת גובה ההכנסות שיש להעביר, ולפיה החלטות בנוגע ל-70% מההכנסות הנדונות יתקבלו על פי נוסחה מתמטית המשקללת נתונים כמותיים (כמו המצב הכלכלי-חברתי של הרשות והפערים בהכנסות בין הרשויות), ולגבי 30% הנותרים יתקבלו ההחלטות על פי שיקול דעתה של ועדת החקירה בהתייחס לשיקולים נוספים⁵⁸. כמו כן הוצע כי חריגה מהמודל תתאפשר רק אם תנומק.

שר הפנים לא אישר את המודל המוצע משום שסבר כי הוא אינו גמיש דיו, וכי אין זה רצוי להגביל את רוב שיקול הדעת בתחום זה לנוסחה. בהמשך לכך, הכינו במרץ 2011 גורמים מקצועיים בלשכת מנכ"ל משרד הפנים מסמך ובו קווים מנחים כלליים לקבלת החלטות בתחום.

אין חולק על כך שלשר הפנים יש סמכות שלא לאשר את המודל שהוצע, ואולם המסמך שגובש כתחליף למודל הוא כללי מאוד, ואינו כולל אמות מידה מוגדרות שיאפשרו לקבל החלטות הוגנות ושוויוניות. כך, למשל, פורטו בו נושאים שיש להתחשב בהם בעת קבלת החלטה מקדמית, בדומה לאלה שהוצעו במודל שגיבש הצוות (כמו המצב החברתי-כלכלי של הרשות, גודל אוכלוסייתה ואיתנותה הפיננסית), ואולם לא נקבעו תנאי סף ברורים ואמות מידה מוגדרות שלפיהם יתקבלו ההחלטות. למשל - לא הובהר מהו גודל האוכלוסייה המזערי המאפשר לרשות מקומית להיכלל בהסדר וכיצד ישפיע על חישוב הסכומים שיועברו, מהו הדירוג החברתי-כלכלי המרבי המהווה תנאי סף, ואיזה משקל יינתן לו בתחשיב. כמו כן לא נקבעו המדדים לאיתנות פיננסית, וכיצד ישוקלל היבט זה במכלול השיקולים⁵⁹.

אמות מידה ברורות לחלוקת משאבים הן אכן פינה למינהל תקין. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי עליו לגבש אמות מידה ברורות, הוגנות וגלויות לקבלת החלטות בנוגע להסדרי חלוקת הכנסות, ולא להסתפק בקביעה כללית של הנושאים שיובאו בחשבון. על משרד הפנים להבטיח שההחלטות יתקבלו תוך איזון בין הצורך לבססן על אמות מידה ברורות ובין הצורך ליחס משקל גם לעניינים מקומיים וייחודיים.

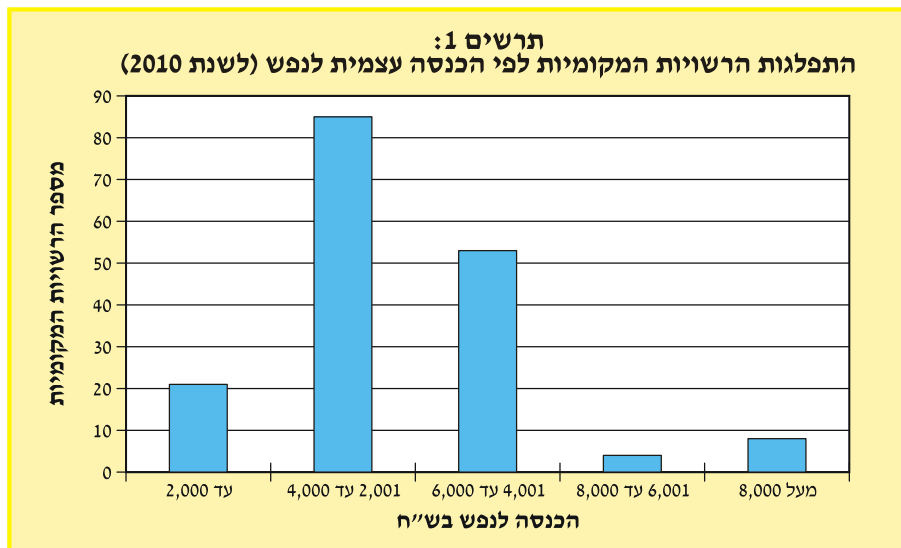
57 לפי דירוג שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס).
58 שיקולים כמו - סוג האזור שממנו יחולקו הכנסות, הסכמות קודמות בין הרשויות, השפעות סביבתיות של האזור על רשות מסוימת, חלופות אחרות לשיפור חוסנן הכלכלי של הרשויות המקומיות וכיו"ב.
59 ליקויים בנוגע לקביעת אמות מידה לחלוקת משאבים נמצאו גם בדוח מבקר המדינה בנושא מענק שר הפנים ומענקים מיוחדים לרשויות המקומיות; ראו מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011, עמ' 123-178.

ההצדקה לחלוקת הכנסות - צמצום פערים באיתנות הכספית של הרשויות המקומיות

איתנותה הכספית ועצמאותה הכלכלית של רשות מקומית משתקפות באיזונה התקציבי, בשיעור ההכנסות העצמיות שלה, ובעיקר בשיעור ההכנסות שיש לה מארנונה שאינה למגורים. זה שנים שמחקרים שונים מצביעים על פערים גדולים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות בישראל⁶⁰. גם לפי נתונים מהשנים 2009 ו-2010 שבדק משרד מבקר המדינה נמצא כי עדיין יש פערים גדולים באיתנות הכספית של הרשויות המקומיות, כפי שיפורט להלן⁶¹.

הכנסות עצמיות של הרשויות לנפש

התרשים שלהלן מציג את התפלגות הרשויות המקומיות לפי הכנסתן העצמית השנתית לנפש. הנתונים המובאים בתרשים מתייחסים לרשויות מקומיות ששיעור גביית הארנונה בהן גבוה מ-80% (כשני שלישים מהרשויות המקומיות)⁶²:



מהתרשים עולה כי קיים שוני רב בגובה ההכנסה לנפש בין הרשויות המקומיות האמורות והפערים בין הכנסותיהן של הרשויות המקומיות מגיעים למאות אחוזים. עוד נמצא כי ההכנסה החציונית

60 ראו למשל: ערן רזין, פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (1998); אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2009).

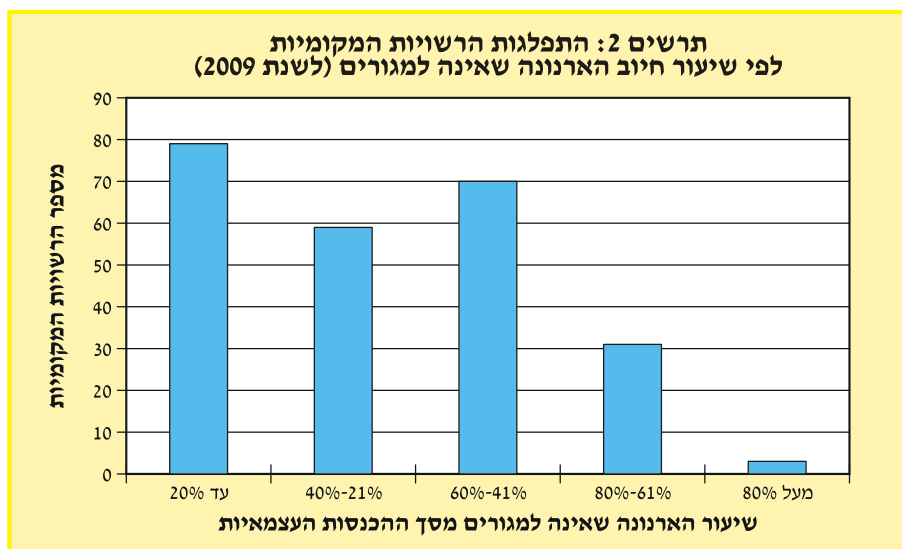
61 פירוט נוסף בנוגע להיבטים כספיים של הרשויות המקומיות בשנים 2008-2010 יובא גם בהמשך, בפרק העוסק בפיקוח של משרד הפנים על תפקודן הכספי של הרשויות המקומיות.

62 התרשים מבוסס על עיבוד של נתוני הדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים של שנת 2010 ושל נתוני משרד הפנים על מספר התושבים ברשויות. בשנת 2010 היו 174 רשויות ששיעור גביית הארנונה בהן היה גבוה מ-80%. לגבי שלוש רשויות מקומיות לא היו נתונים מעודכנים על מספר תושביהן ולכן הן לא נכללו בניתוח.

לנפש ברשויות שנבדקו היא 3,600 ש"ח לנפש, ההכנסה הממוצעת היא 3,900 ש"ח וסטיית התקן היא 2,150 ש"ח.⁶³

שיעור חיוב הארנונה שאינה למגורים

מדד נוסף שיש לו זיקה לחוסנה הכלכלי של הרשות המקומית הוא שיעור חיוב הארנונה שאינה למגורים. שיעור גבוה מצביע על חוסן כלכלי, משום שבדרך כלל הוצאותיה של הרשות המקומית בגין שירותים הניתנים לשימושי קרקע שאינם למגורים, פחותות מהוצאותיה בגין השירותים הניתנים לתושבים; נוסף על כך תעריפי הארנונה בגין שימושים שאינם למגורים הם בדרך כלל גבוהים יותר. התרשים שלהלן מציג את הפערים בקרב הרשויות המקומיות ביחס למדד זה:⁶⁴



מהתרשים עולה כי קיים שוני רב בתמהיל ההכנסות של הרשויות המקומיות, ויש פער בנושא זה בין הרשויות המקומיות. בדיקה של הטווח העלתה כי הוא נע משיעור של אחוזים בודדים עד שיעור של עשרות אחוזים. השיעור הממוצע של חיוב ארנונה שאינה למגורים הוא 53%, החציון הוא שיעור של 33% וסטיית התקן היא 22%, וגם מדדים אלה מצביעים על פער גדול בין הרשויות.

הכנסה לנפש מארנונה שאינה למגורים

מניתוח שהכין משרד הפנים עולה כי קיימים פערים גדולים בהכנסה לנפש מחיוב ארנונה שאינה למגורים בין קבוצת העיריות והמועצות האזוריות ובין קבוצת המועצות המקומיות.⁶⁵ בעיריות

63 חישוב הנתונים לא כלל מקרה קיצוני של רשות מקומית שהכנסותיה העצמיות לנפש עומדות על כ-76,000 ש"ח.

64 התרשים מבוסס על עיבוד נתונים של הלמ"ס (הרשויות המקומיות בישראל, 2009). נתוני הלמ"ס מתייחסים ל-242 רשויות מקומיות.

65 בישראל יש 126 מועצות מקומיות, 70 מהן שייכות למגזר הערבי ו-56 שייכות למגזר היהודי.

ההכנסה הממוצעת לנפש היא כ-1,000 ש"ח, במועצות האזוריות כ-720 ש"ח ואילו במועצות המקומיות - כ-260 ש"ח - פער של כ-400% בין העיריות למועצות המקומיות במדד זה.

פערים אלה מחייבים בחינה מחודשת של המבנה המשקי של הרשויות המקומיות. ברור מבקר המדינה בנוגע לתכנון תכניות הבראה לרשויות המקומיות ויישומן צוין⁶⁶, כי משרד הפנים אינו מיישם הסדרים יזומים לחלוקת הכנסות בתכניות הבראה לרשויות מקומיות שנקלעו למשברים, אף שבאמצעותם ניתן להציע פתרון ארוך טווח לבעיות יסודיות במצבן הכלכלי. עמדתו של משרד הפנים היא ששינויים בחלוקת ההכנסות הקיימת הם מורכבים וקשים ליישום, ועל כן אינו יוזם בעצמו מהלכים מקיפים מסוג זה.

למשרד הפנים יש סמכויות לחולל שינויים מבניים בחלוקת ההכנסות של הרשויות המקומיות; עקב מדיניותו המוצהרת של משרד הפנים על כוונתו לשפר את איתנותן הכספית של הרשויות המקומיות, לחזק את עצמאותן ולפעול למניעה מוקדמת של משברים כספיים ברשויות - עליו לגבש מדיניות מושכלת להפעלה של סמכויותיו החוקיות בתחום חלוקת ההכנסות.

הטיפול בבקשות לחלוקת הכנסות

משרד הפנים נוהג להקים ועדות חקירה לקביעת אזורים לחלוקת הכנסות על פי בקשות נקודתיות שיוזמות ומגישות הרשויות. תפעולן של ועדות חקירה אלה נעשה במתכונת דומה לזו שתוארה בפרק על שינוי תחומי שיפוט.

משרד מבקר המדינה בדק את מצב הטיפול ב-22 בקשות לחלוקת הכנסות⁶⁷ שהגישו רשויות מקומיות בין ינואר 2008 ליוני 2011. מצב הטיפול בבקשות בינואר 2012 היה כמפורט להלן:

טבלה מס' 2: מצב הטיפול של משרד הפנים בבקשות לחלוקת הכנסות

שנת הגשת הבקשה	סך כל הבקשות שהוגשו	בקשות שלא עמדו בתנאי סף	הוחלט לא להקים ועדה	הקמת הוועדה מתעכבת	עבודת הוועדה לא הסתיימה	לא הכריע בנוגע להמלצות הוועדה	שר הפנים הכריע בנוגע להמלצות הוועדה
2008	14	0	0	1	3	3	7
2009	4	0	1	2	0	0	1
2010	3	1	0	2	0	0	0
*2011	1	0	0	1	0	0	0
סך הכול	22	1	1	6	3	3	8

* עד יוני 2011.

66 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (מרץ 2009), עמ' 55-56.
 67 לעתים בקשותיהן של הרשויות המקומיות נוגעות גם לשאלות של שינוי גבולות וגם לחלוקת הכנסות; בביקורת התייחסנו למקרים של בקשות משולבות בבקשות לחלוקת הכנסות.

מהטבלה עולה כי 12 הליכים (כ-54%) לא הושלמו, רובם משום שהקמת הוועדה התעכבה או לא הסתיימה. חלק ניכר מההליכים שלא הושלמו החלו בשנים 2008-2009, כלומר לפני למעלה משלוש שנים.

ממסמכי משרד הפנים עולה, כי הקמתן של ועדות רבות התעכבה משום שהגורמים המקצועיים במשרד הפנים המתינו לגיבושם של תבחינים וקווים מנחים לקבלת החלטות בעניין חלוקת הכנסות, אך הכנתם של אלה התמהמהה, כפי שתואר לעיל. נמצא כי המקרים שבהם התקבלה הכרעתו של שר הפנים, היו אלה שלגביהם המליצו ועדות החקירה שלא לחלק הכנסות. כלומר, במשרד הפנים עדיין לא התקבלה החלטה לחלק הכנסות בין רשויות מקומיות, ואפילו נוסח עקרוני של צווים לחלוקת הכנסות לא הוכן.

מלבד זה התברר, כי יש הליכים שהחלו עוד לפני ינואר 2008 (התקופה המפורטת בטבלה) ולא הושלמו. להלן דוגמאות:

חלוקת הכנסות מאזור התעשייה מישור רותם

1. אזור התעשייה מישור רותם נמצא בתחומי השיפוט של המועצה האזורית תמר (להלן - תמר). בדצמבר 2006 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת חקירה לשינוי תחומי השיפוט של רשויות מקומיות הגובלות בתמר⁶⁸ בהתייחס לשטחו של מישור רותם (להלן - הוועדה), לאחר שתמר לא הסכימה להסדר של חלוקת הכנסות שהציעה ועדה קודמת משנת 2004⁶⁹.

2. במרץ 2007 עדכן מנכ"ל משרד הפנים את כתב המינוי של הוועדה והוסיף לחקירה שתי רשויות נוספות הסמוכות לתמר⁷⁰. בעקבות הסמכות שניתנה לשר הפנים בשנת 2006 להחליט על חלוקת הכנסות מתוקף סעיף 9ב לפקודת העיריות, תוקן כתב ההסמכה, וכלל לראשונה הנחיה לבדוק חלוקת הכנסות מכוחו של סעיף זה באמצעות ועדת חקירה.

על פי פקודת העיריות⁷¹ על ועדת חקירה לחלוקת הכנסות להגיש תסקיר לשר הפנים בתוך תקופה שלא תעלה על שלושה חודשים מיום מינויה. עוד נקבע בחוק כי שר הפנים ייתן, בתוך 30 ימים ממועד הגשת התסקיר כאמור, את החלטתו המנומקת אם לקבל את מסקנות התסקיר או לדחותן; כמו כן נקבע כי החלטת השר המנומקת תפורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים. סעיפים אלה ממחישים את החשיבות שייחס המחוקק לכך שההחלטות בנוגע לחלוקת הכנסות יתקבלו במהירות ויהיו שקופות ומנומקות⁷². על פי הנוהג במשרד הפנים, הגורמים המקצועיים במשרד מגישים לשר את המלצות הוועדה בצירוף חוות דעתם בעניין.

3. ביולי 2007 הגישה הוועדה למנכ"ל משרד הפנים תסקיר ובו המלצות להשאיר את אזור התעשייה בתחומה של רשות מקומית אחת (הוועדה לא הכריעה בתחומה של איזו רשות), ולחלק את ההכנסות מאזור התעשייה לכל הרשויות שנבדקו, לפי חלוקה שקבעה. הוועדה נימקה את המלצותיה לחלק הכנסות בצורך לצמצם פערים בהכנסות מארנונה ממשאבים לאומיים בין הרשויות המקומיות האמורות, ולשפר את מצבן הכספי של חלק מהרשויות, כדי לאפשר להן לספק שירותים ברמה נאותה לתושביהן.

68 עיריית ערד, עיריית דימונה, והמועצה האזורית ערבה-תיכונה.

69 עם זאת, במסגרת יישום המלצות הוועדה משנת 2004 הועברו שטחים מהמועצה האזורית תמר לעיריית דימונה.

70 המועצות המקומיות כסייפה וערעה.

71 סעיף 9ב(ו) לפקודת העיריות.

72 לביקורת על נוסח סעיף זה ראו הסדרים מוניציפאליים, עמ' 26.

הוועדה ציינה בתסקיר, כי היא דנה ארוכות בשיטת חלוקת ההכנסות ובנתה "מערכת שיקולים" שהביאה בחשבון שורה של מדדים כמו - גודל האוכלוסייה וסך ההכנסות של הרשויות השונות. ואולם, בתסקיר לא הוצגו התחשיבים המדויקים שלפיהם התקבלו ההמלצות הפרטניות בנוגע לחלוקת ההכנסות והמשקל שניתן לכל מדד ומדד.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי היה עליו לבקש מהוועדה להציג את "מערכת השיקולים" באופן פרטני, לפרט את המשקל שניתן לכל מדד ואת התחשיבים שלפיהם הומלץ על חלוקת ההכנסות, בייחוד משום שזו הפעם הראשונה שגובשו המלצות בנוגע לסמכותו של שר הפנים להסדיר חלוקת הכנסות. הדברים מקבלים משנה תוקף בשל החשיבות הרבה שיש לשקיפותם של הליכי קבלת החלטות ולהקפדה על עקרון השוויון בנושאים הנוגעים לחלוקת העושר.

4. בדצמבר 2007, כארבעה חודשים לאחר שהוגש התסקיר, החליטה הממשלה (החלטה מס' 2721) על פי בקשתו של שר הפנים דאז, ועל פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, להעביר את סמכויותיו של שר הפנים בעניין ספציפי זה לשר הבינוי והשיכון, משום שלשר הפנים דאז הייתה קרבה משפחתית לראש עיריית דימונה, שהבדיקה נגעה גם לה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי שלבי הטיפול הראשונים באישור המלצות הוועדה נמשכו חודשים ארוכים לאחר שהוגשו, והדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. היה על משרד הפנים לגבש החלטה בעניין ההמלצות בתוך 30 יום, ולוודא מראש כי הסמכויות הנתונות בידי השר יועברו לשר אחר.

5. בביקורת נמצא כי רק כחצי שנה לאחר מכן, ביוני 2008, העביר מנהל המינהל לשלטון מקומי לשר הבינוי והשיכון את עמדת הגורמים המקצועיים במינהל ביחס להמלצות ועדת החקירה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי גם עיכוב זה בהליך הטיפול בהמלצות הוועדה אינו עולה בקנה אחד עם דרישת החוק שהחלטות השר בנושא יתקבלו בתוך פרק זמן קצר.

6. ביולי 2008 הודיע שר הבינוי והשיכון למנהל המינהל לשלטון מקומי, כי החליט לאשר את המלצות הוועדה כלשונו, וביקש ממנו לפעול ליישום ההחלטות. בהמשך לכך, בספטמבר, פנה מנהל המינהל לשלטון מקומי לשר האוצר בבקשה לקבל את הסכמתו, משום שהחוק מתנה את יישום ההחלטה בהסכמתו של שר האוצר. באוקטובר 2008 נתן שר האוצר את הסכמתו. ואולם ההחלטה לא יושמה, משום שהיועץ המשפטי של משרד הפנים סבר שיישומה מעורר קשיים משפטיים עקב קביעת בית המשפט העליון בעניין אחר.⁷³ בית המשפט העליון קבע כי בתקופה של ערב בחירות⁷⁴ על שר הפנים להימנע מקבלת החלטות שיש בהן כדי לחייב תוצאה לטווח הארוך.

7. נמצא כי גם לאחר שבמרץ 2009 כוננה ממשלה חדשה, לא הובאה ההחלטה האמורה להכרעת שרי הפנים והאוצר, ולמותר לציין כי לא יושמה על ידם. נמצא כי במהלך שנת 2010 שקל מנכ"ל

73 ראו בג"ץ 6413/08 מועצה אזורית חבל מודיעין נ' שר הפנים, תק-על 2008(4) 2937.
74 יצוין כי ב-21.9.08, התפטר ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, מראשות הממשלה והממשלה ה-31 בראשותו הפכה לממשלת מעבר; באוקטובר 2008 פוזרה הכנסת ה-17 ונקבע מועד חדש לבחירות.

משרד הפנים למנות ועדה חדשה לנושא, שעבודתה תתבסס על המודל לחלוקת הכנסות, שכן כאמור באותה עת החל משרד הפנים בגיבושו. ואולם בסופו של דבר לא מונתה ועדה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי לאחר הבחירות היה עליו להמשיך בטיפול מהיר וענייני בהמלצות ועדת החקירה ולהביאן בפני שר הפנים בצירוף החלטות השרים שקדמו לו, כדי שיוכל לקבל החלטה מוקדם ככל האפשר.

8. בנובמבר 2011, כשנה ושמונה חודשים לאחר הבחירות, הגיש מנכ"ל המשרד המלצה לשר הפנים שלא לאמץ את המלצות הוועדה, בשל חלוף הזמן והשתנות הנסיבות, והמליץ להקים במקום זה ועדה חדשה לבדיקת חלוקת הכנסות. שר הפנים אישר באותו חודש את המלצות המנכ"ל ואכן, באפריל 2012 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה חדשה לבדיקת חלוקת הכנסות מאזור התעשייה מישור רותם ומאזורים נוספים בדרום הארץ. במאי עודכן כתב המינוי של הוועדה לאחר שנוספו לה אזורים לבדיקה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אופן הטיפול בחלוקת הכנסות מאזור התעשייה מישור רותם היה לקוי. הייתה סחבת בתהליכי קבלת ההחלטות בניגוד ללוח הזמנים שנקבע בהוראות החוק, נגרם בזבוז משאבים, ולא הושגו היעדים שלשם נקטו ההליכים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, כי העיכוב בעניין נבע מחוסר ודאות בנוגע לעלות הכספית שהיה צפוי שתוטל על המועצה האזורית תמר בנושא הגנת ים-המלח, ועד שלא התקבלה החלטה לא יכלה הוועדה להתקדם בהחלטותיה. המשרד מסר כי יפעל לתיקון הנושא ולבחינת חלוקת הכנסות ממישור רותם על ידי הקמת ועדת חקירה.

חלוקת הכנסות ממתקנים באזור מצפה רמון ורמת נגב

1. בדצמבר 2005 הגישה המועצה המקומית מצפה רמון (להלן - מצפה רמון) בקשה לשינוי תחום שיפוט כש שיכלול אזורים מניבי ארנונה (מתקנים שונים של המדינה, בסיס צבאי וכלא) שמצויים בתחום שיפוט של המועצה האזורית רמת נגב (להלן - רמת נגב) וכן את שטח מכתש רמון. ממסמך של משרד הפנים עולה, כי חוות הדעת בעניין הבקשה ממנהל התכנון ומהמחוז התקבלו בתחילת שנת 2007. כמו כן עולה כי מינהל התכנון סבר באוקטובר 2007, כי יש לבחון חלוקת הכנסות מהאזורים האמורים ללא שינוי תחומי שיפוט. בסופו של דבר לא הוקמה ועדה על פי בקשתה של מצפה רמון.

2. בינואר 2008 הגישה מצפה רמון לשר הפנים בקשה נוספת להקים ועדה לשינוי תחום שיפוט, ולמעשה חזרה על בקשתה משנת 2005, להעביר לתחומה אזורים מניבי ארנונה ואת שטח מכתש רמון. מצפה רמון נימקה את בקשתה בכך שאינה יכולה לפעול מתוך איזון תקציבי, בשל מיקומה הגאוגרפי המטיל עליה הוצאות גדולות, ואין לה מקורות הכנסה מספיקים. קודם להגשת הבקשה ניסו מצפה רמון ורמת נגב, בעידודו של משרד הפנים, להגיע להבנות בנושא, אך הדבר לא עלה בידן. בבדיקה לא נמצאו מסמכים המתעדים את טיפולו של משרד הפנים בבקשתה של מצפה רמון.

רמת נגב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי היא סבורה שהמחלוקת בנוגע לחלוקת הכנסות יסתיימו בהסכמות בין הרשויות בעידודו של משרד הפנים. עוד ציינה, כי בספטמבר 2008 אישרה מליאת המועצה הצעה להסדר, ולפיו יועברו מרמת נגב למצפה רמון 2.5

מיליון ש"ח, ואולם, למרות המשא ומתן הממושך דחתה מצפה רמון את ההצעה והעדיפה לבקש את הקמתה של ועדה.

3. במרץ 2010 הגישה מצפה רמון בקשה נוספת לשר הפנים שיפעיל את סמכותו ויסדיר חלוקת הכנסות מהאזורים שביקשה בעבר להעבירם לתחום שיפוטה. היא עשתה זאת בעקבות דיונים עם הגורמים המקצועיים במשרד הפנים, ומתוך הבנה שהליך זה יקודם באופן מהיר יותר. היא ציינה כי בקשתה משנת 2008 לא נדונה, אף שנתמכה על ידי הממונה על מחוז הדרום. בביקורת לא נמצאו חוות דעת של הגורמים המקצועיים שמהן ניתן ללמוד על הבדיקה הראשונית של הבקשה משנת 2010, אשר על פי רישומי המשרד עמדה בתנאי סף להמשך בירורה.

עוד התברר בביקורת כי העיכוב במינוי ועדה לבחינת הבקשה נבע מהמתנה לגיבוש המודל שעל פיו יתקבלו החלטות בנושא חלוקת הכנסות. בשנת 2011 הציעו הגורמים המקצועיים במינהל לשלטון מקומי למצפה רמון להגיש בקשה לשינוי גבולות, אף שבעבר דחה מינהל התכנון אפשרות זו, והמליץ על הסדר לחלוקת הכנסות במקומה.

4. באוגוסט 2011 פנתה מצפה רמון שוב למשרד הפנים, וערכה את בקשתה המנומקת מינואר 2008 להרחיב את תחום שיפוטה, תוך הבעת מורת רוחה על התמשכות ההליכים. ואולם, גם בקשה זו לא הביאה לידי מינוי ועדה לבחינת הנושא, ולא נמצאו אסמכתאות לכך שהבקשה טופלה, כיון שלא נמצאו חוות דעת לבדיקת הבקשה או החלטה לגביה.

5. במאי 2012 עדכן מנכ"ל משרד הפנים את כתב המינוי של הוועדה שמונתה באפריל, לבדוק סוגיות של חלוקת הכנסות באזור הדרום, וביקש שהבדיקה תכלול את האזורים שמצפה רמון ביקשה לקבל מהם חלק ממסי הארנונה. בתשובת מצפה רמון למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, צוין כי הוועדה לא החלה עדיין בעבודתה - הישיבה הראשונה שנקבעה ליוני 2012 בוטלה, ולא נקבעה במקומה ישיבה אחרת.

מכל האמור לעיל עולה, כי טיפולו של משרד הפנים בנושא חלוקת הכנסות ממתקנים באזור מצפה רמון ורמת נגב נמשך כשש שנים, ועדיין לא התקבלו החלטות בעניין. התיאור של השתלשלות האירועים מצביע על סחבת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי אי-קבלת החלטות בזמן סביר גורמת בזבוז משאבים ואינה משקפת את היעילות המצופה מהמינהל הציבורי. חמור מזה, סחבת בקבלת החלטות עלולה לגרום נזקים כלכליים לרשויות המקומיות, לפגוע בשירותים הניתנים לתושביהן, ואף עלולה להנציח פערים ואי-שוויון. כמו כן יש בכך כדי לפגוע באמון הרשויות המקומיות ותושביהן בתפקודו התקין של משרד הפנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 מסר משרד הפנים, כי יפעל לתיקון הנושא על ידי הקמת ועדת חקירה.

משך הזמן של הליכים לחלוקת הכנסות שהושלמו

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן הממוצע (בחודשים) שנדרש לקבלת החלטות בעניינין של ועדות לחלוקת הכנסות, בשמונה הליכים שהושלמו. להלן בטבלה הפירוט לפי שלבי הטיפול:

טבלה מס' 3: משך הזמן של שלבי הטיפול בבקשות לחלוקת הכנסות

ממוצע	מקבלת בקשה ועד מינוי ועדה	ממינוי ועדה ועד הגשת דוח	מהגשת הדוח ועד הכרעת שר הפנים	סך הכול
ממוצע	4.2	15.6	15.9	35.6
חציון	2.4	14.6	13.7	38.0

כאמור, בחוק נקבע כי על ועדות החקירה לבדיקה של חלוקת הכנסות להשלים את עבודתן בתוך שלושה חודשים, והחלטת השר בנוגע להמלצותיהן תתקבל בתוך 30 יום. מהטבלה עולה כי הליכי קבלת ההחלטות ממינוי הוועדה ועד הכרעת שר הפנים נמשכו כשלוש שנים בממוצע; עבודת הוועדות נמשכה כשנה וארבעה חודשים בממוצע, וזה גם משכו הממוצע של הליך קבלת ההחלטות של שר הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי משך הזמן של הליכי קבלת ההחלטות בנושא חלוקת הכנסות הוא ארוך מדי ואינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. יש לפעול לקיצור פרקי הזמן הממושכים של הליכי האישור על ידי הגורמים השונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012 מסר משרד הפנים, כי יפעל לקיצור משך הזמן של עבודת הוועדות.

סוגיות משותפות להליכי שינוי תחומי שיפוט ולהסדרים לחלוקת הכנסות

הרכב ועדות החקירה לשינוי תחומי שיפוט ולחלוקת הכנסות

הרכב ועדות החקירה לשינוי תחומי שיפוט ולקביעת הסדרים לחלוקת הכנסות לא הוגדר בחוק או בנהלים של משרד הפנים. בעבר היו ועדות החקירה לשינוי תחומי שיפוט - ועדות פנימיות של משרד הפנים, ומשנות ה-80 של המאה העשרים הן מורכבות מעובדי משרד הפנים וממומחים מחוץ לשירות המדינה⁷⁵. ואולם, לא הוגדר מה יהיה משקלם של עובדי משרד הפנים בוועדות אלה ובוועדות לחלוקת הכנסות, שהסמכות למנותן נקבעה בשנת 2006. בביקורת נמצא כי בוועדות לשינוי תחומי שיפוט ולחלוקת הכנסות לא משתתפים נציגי ציבור ממגזרים שונים.

עוד נמצא, כי מספר החברים בוועדות השונות שפעלו בשנים 2008-2011 אינו אחיד; נמצאו מקרים שבהם מונה אדם אחד לבחון סוגיה (בדרך כלל סוגיות שאינן מורכבות) כ"בודק יחיד", מקרים שבהם מנתה הוועדה שלושה חברים (כולל יושב הראש), ומקרים שבהם מנתה הוועדה ארבעה או חמישה חברים. במהלך הביקורת מסר משרד הפנים, כי אין הוא נוהג עוד למנות "בודק יחיד" בענייני תחומי שיפוט, משום שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק והנהלים בנושא.

75 להרחבה בעניין זה ראו ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפאליים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2000), עמ' 17-23.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע בנוהל כללים בנוגע להרכב הוועדה והמספר הרצוי של חבריה (לרבות מספר מזערי של חברים), ואגב כך לשקול מהו מספרם הרצוי של עובדי משרד הפנים בהרכבן של ועדות אלה. על שמשרד הפנים לשקול לשתף בוועדות נציגי מגזרים שונים (תוך הקפדה על איזון ביניהם), ולא רק מומחים, כדי להעמיק את שיתוף הציבור בהליכים אלה.

כאמור לעיל, בעקבות עתירה לבג"ץ בעניין שילובן של נשים בוועדות החקירה גיבש משרד הפנים נוהל שיבטיח ייצוג של נשים בוועדות. בעניין זה יצוין, כי בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הנוגעת למינויין ולהרכבן של ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן מינואר 2003, נקבע כי על ועדה ציבורית לתת ייצוג הולם, בנסיבות העניין, לנשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה. נוסף על כך פרסם היועץ המשפטי לממשלה במרץ 2003, הנחיה כללית בעניין ייצוג הולם למגזרים מסוימים בעת הפעלת סמכות למנות מינויים. בהנחיה ניתן דגש לייצוג נשים, ייצוג אוכלוסייה ערבית (לרבות דרוזית וצ'רקסית) וייצוג אנשים בעלי מוגבלות. אמנם ההנחיה האמורה אינה עוסקת במינוי ועדות, ואולם יש בה כדי ללמד על החשיבות שיש להגשמת עקרון השוויון שכלשון ההנחיה הוא: "עקרון יסוד במשפט הישראלי. עקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, בפעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי".

נמצא כי משרד הפנים הקפיד על ייצוגן של נשים בוועדות שמונו, ואולם בקרב חברי הוועדות בארבע השנים האחרונות (עד ינואר 2012), לא היו נציגים של האוכלוסייה הערבית. נתון זה מלמד על פגיעה בייצוג ההולם של האוכלוסייה הערבית, שהיא כחמישית מאוכלוסיית ישראל, מה גם ששליש מהרשויות המקומיות הן רשויות ערביות⁷⁶.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי אי-ייצוגה של האוכלוסייה הערבית בוועדות לשינוי גבולות שיפוט אינו עולה בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר החשיבות שיש למתן ייצוג הולם למגוון מגזרים ולהגשמת עקרון השוויון.

שקיפות בהליכי קבלת ההחלטות

משנת 2008 מציג משרד הפנים באתר האינטרנט שלו מידע מפורט בנוגע לרוב ההליכים לשינוי גבולות שיפוט ולחלוקת הכנסות. באתר מפורטים לוחות הזמנים של שלבי הטיפול בבקשות לשינוי גבולות שיפוט (עד מועד סיום עבודת ועדות החקירה). כמו כן מפרסם המשרד, בנוגע למרבית ההליכים, גם מסמכים כמו חוות דעת שניתנו בעניין הבקשות, פרוטוקולים של ועדות החקירה, אסמכתאות לפרסום דבר החקירה בעיתונות ודוחות מסכמים של הוועדות. עם זאת, בבדיקה אקראית נמצא כי לא בכל המקרים מתפרסמים כל המסמכים באתר האינטרנט, ובמקרים בודדים נמצא כי לא פורסמו חוות הדעת הנוגעות אליהם. בדרך כלל היו אלה מקרים שחוות הדעת המקצועיות לא תמכו בהיענות לבדיקת הבקשות משיקולים תכנוניים. גם לא תמיד נמצא מלוא המידע על דרך קבלת ההחלטות במקרים שבהם הוחלט שלא למנות ועדת חקירה.

יש לציין כי המידע בנושא זה אינו מרוכז באתר האינטרנט במאגר אחד. למשל, מידע על הטיפול בבקשה לאחר סיום עבודת הוועדה - מצוי בנפרד מהמידע על השלבים של עבודת הוועדה. כמו כן

76 לפי נתוני הלמ"ס, הפרופיל הדמוגרפי לשנת 2009; עוד יצוין כי לפי נתוני הלמ"ס (הרשויות המקומיות בישראל, 2009) כ-14% מאוכלוסיית העיריות הם ערבים, ובקרב אוכלוסיית המועצות המקומיות שיעורה של האוכלוסייה הערבית הוא כ-60%; במועצות האזוריות שיעור אוכלוסייה זו הוא כ-9%.

לא ברור מהמידע באתר, מה מצב הטיפול במקרים שבהם הסתיימה עבודת הוועדה, אך עדיין לא התקבלה הכרעת השר, ובמקרים שבהם ההחלטה מתעכבת - אין מצרפים נימוקים לכך.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את העובדה שמשרד הפנים מפרסם מידע לציבור בנוגע להליכים האמורים. פרסום המידע המפורט כאמור, עולה בקנה אחד עם עקרון השקיפות והדיווח, ויש לו חשיבות בהליכים המעוררים עניין ציבורי כמו ההליכים לשינוי תחומי שיפוט ולחלוקת הכנסות. הדבר תואם גם את תפיסת היסוד של המינהל הציבורי כנאמן הציבור. עם זאת, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים כי יפרסם באתר האינטרנט מידע מרוכז על כל שלבי ההליך, ובייחוד מידע על השלבים שלאחר סיום עבודת הוועדה, כדי ליישם באופן מלא את עקרונות השקיפות ולאפשר שיתוף אפקטיבי יותר של הציבור.

הפיקוח והבקרה על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות

דיני הרשויות המקומיות מקנים לשר הפנים סמכויות נרחבות בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות. על הרשויות חלה חובת דיווח על ענייני הכספים שלהן באמצעות דוחות כספיים שאת מתכונתם קובעים שרי הפנים והאוצר, ועליהן להציג הסברים על פעולותיהן, הכנסותיהן והוצאותיהן בפני הממונה על המחוז על פי דרישתו. לשר הפנים יש סמכות לאשר את תקציבי הרשויות המקומיות ולתקנם, וכן סמכויות פיקוח על ניהול נכסי העירייה ועסקיה. יתר על כן, לשר הפנים יש סמכויות ל"היכנס לנעלי" הרשויות המקומיות, אם על פי הנתונים המופיעים בדוחותיהן הכספיים מצבן הכספי הוא מעורער, למנות להן חשב מלווה ואף להעביר מכהונתם את חברי מועצת הרשות ואת העומד בראשה. תכליתו של הפיקוח של משרד הפנים על תפקודן הכספי של הרשויות המקומיות היא, להבטיח שהרשויות מנהלות את ענייניהן הכספיים ביעילות ובשקיפות ועל פי כללי מינהל תקין, ואגב כך להבטיח את תפקודן התקין במתן שירותים לתושבים.

סקירת מצב המשק של השלטון המקומי בשנים 2008-2010

כפי שצוין, משרד הפנים אינו בודק את מגמות השינוי במצבן הכספי של הרשויות המקומיות, ואינו מנתח אותן בראייה רב-שנתית כדי להפיק מכך תובנות ולקחים. משרד מבקר המדינה ניתח את המגמות העיקריות בשנים 2008-2010 שמהן ניתן ללמוד על מצבו הכלכלי של משק הרשויות המקומיות. הניתוח מבוסס על נתונים שנלקחו מהדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים שהתקבלו ממשרד הפנים של 243 רשויות מקומיות⁷⁷. הוא נוגע לנושאים כמו גובה ההכנסות⁷⁸ שלהן, שיעור

77 בתקופה זו היו בסך הכול 255 רשויות מקומיות והניתוח אינו כולל עשר רשויות מקומיות שלגביהן לא היו למשרד הפנים מלוא הנתונים לשנים 2008-2010. כמו כן לא נכללו בניתוח המועצות המקומיות התעשייתיות מגדל תפן ורמת חובב.

78 הכנסותיהן של הרשויות המקומיות בניכוי הנחות ארנונה שניתנו באותה תקופה ("הכנסות נטו").

ההכנסות העצמיות שלהן⁷⁹, הגירעון המצטבר⁸⁰, הגירעון השוטף⁸¹ ועומס המלוות⁸² ושיעורם של אלה מסך ההכנסות⁸³.

הכנסותיהן של הרשויות המקומיות

הכנסותיהן של הרשויות המקומיות מורכבות, כאמור, מהכנסות עצמיות, מהעברות של תקציבים ייעודיים ממשרדי הממשלה (כמו משרד החינוך ומשרד הרווחה) וממענקים שמעביר אליהן משרד הפנים. שיעור הכנסותיהן העצמיות של הרשויות מלמד על מידת עצמאותן ומשפיע על חוסן הכלכלי.

טבלה מס' 4: הכנסות הרשויות המקומיות (במיליארדי ש"ח)

שיעור השינוי 2010-2008	2010	2009	2008	
7.8%	40.3	38.6	37.4	הכנסות כוללות
7.9%	28.6	27.8	26.5	הכנסות עצמיות
אין שינוי	71%	72%	71%	שיעור הכנסות עצמיות

מהטבלה עולה כי בין השנים 2010-2008 חל גידול של כשלושה מיליארד ש"ח (כ-8%) בסך ההכנסות הכוללות של כל הרשויות שנבדקו. בבדיקה לא נמצאו הבדלים ניכרים בשיעור הגידול של ההכנסות בין הרשויות המדורגות בקבוצות השונות של הדירוג החברתי-כלכלי⁸⁴.

בנוגע להכנסות העצמיות נמצא, כי בשנים שנבדקו חל גידול של כ-8%. עם זאת, בבדיקה נמצא כי שיעור הגידול בהכנסותיהן העצמיות של הרשויות המדורגות באשכולות 1-3 של הדירוג החברתי-כלכלי (להלן - הדירוג הנמוך) - היה קטן יותר בשנים האמורות ועמד על כ-5.5%.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בשנים האמורות ביחס לדירוג החברתי-כלכלי שלהן:

- 79 היחס שבין ההכנסות שגובות הרשויות המקומיות מפרטים וממוסדות כמו ארנונה כללית, היטלים ואגרות ומנכסים מניבים ובין סך כל הכנסותיהן.
- 80 גירעון מצטבר, כהגדרתו בסעיף 140ג לפקודת העיריות, הוא עודף ההתחייבויות על הנכסים לפי הדוחות הכספיים.
- 81 גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 140ג לפקודת העיריות, הוא עודף הוצאות על הכנסות בתקציב השוטף לפי הדוחות הכספיים.
- 82 סך ההלוואות שנטלה הרשות המקומית.
- 83 סך ההכנסות ללא מענקים לכיסוי גירעון.
- 84 הדירוג החברתי-כלכלי עודכן על ידי הלמ"ס בשנת 2006.

**טבלה מס' 5: שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות
לפי הדירוג החברתי-כלכלי**

2010	2009	2008	הדירוג החברתי-כלכלי
41%	45%	42%	נמוך (1-3)
70%	70%	69%	בינוני (4-6)
82%	83%	82%	גבוה (7-10)

הנתונים מלמדים על הבדל ניכר בשיעור ההכנסות העצמיות בין קבוצות הרשויות המקומיות, ובייחוד בולט הפער שבין קבוצת הרשויות המקומיות בדירוג הנמוך לקבוצת הרשויות בדירוג הגבוה - פער של פי שניים.

נתונים אלה מצביעים על פער ניכר בין הרשויות המקומיות מבחינת חוסנן הכלכלי ובמידת תלותן בשלטון המרכזי (ראו לעיל גם בתת-הפרק על חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות). הנתונים מלמדים גם כי לא חלו שינויים ניכרים בשלוש השנים האמורות בשיעור הכנסותיהן העצמיות ובמידת עצמאותן הכלכלית של הרשויות.

גירעונותיהן של הרשויות המקומיות

המאזן הכספי משמש אבן בוחן לחוסנה הכספי של הרשות המקומית ולניהול התקין של ענייניה הכספיים; גירעון גדול עלול להשפיע לרעה על יכולת תפקודה ועל יכולתה לספק רמה נאותה של שירותים לתושביה. יצוין כי בדיני הרשויות המקומיות נקבע, כי גירעון שוטף הגדול מ-10% וגירעון מצטבר הגדול מ-15% יצדיקו מינוי חשב מלווה לרשות המקומית - מינוי שיש בו התערבות ממשית של משרד הפנים בניהולה הכספי. משרד הפנים קבע גם כי גירעון מצטבר של מעל 20% בחשבונותיה של רשות מקומית מצביע על הצורך לגבש לה תכנית הבראה. להלן נתונים על סכומי הגירעונות ברשויות המקומיות שנבדקו:

טבלה מס' 6: הגירעונות השוטפים והמצטברים ברשויות המקומיות

שיעור השינוי באחוזים 2010-2008	2010	2009	2008	
-19%	101	104	124	מספר הרשויות שיש להן גירעון שוטף
-48.3%	305.6	344.7	590.6	סך כל הגירעונות השוטפים* (מיליוני ש"ח)
-3.5%	193	198	200	מספר הרשויות שיש להן גירעון מצטבר
-12.8%	4.23	4.52	4.85	סך כל הגירעונות המצטברים (מילארדי ש"ח)

* הנתונים נוגעים לרשויות שסיימו את שנת הכספים בגירעון ואינם כוללים רשויות שסיימו את השנה בעודף.

גירעונות שוטפים

מהטבלה עולה כי בשנים 2009-2010 הצטמצם מספר הרשויות שסיימו את השנה בגירעון שוטף. למרות השיפור בנתון זה, לפי נתוני 2010 עדיין יש מספר גדול מאוד של רשויות בגירעון (101)

רשויות שהן כ-42% מהרשויות). כמו כן נמצא, כי ל-18 רשויות מקומיות (כחמישית מהרשויות הגירעוניות), היה גירעון שוטף בשיעור הגבוה מ-10%. הדבר מצביע על כך שהפיקוח אינו הדוק דיו, או שאין ביכולתו להביא את הרשויות לאיזון תקציבי משום שיש להן גירעון מבני. מהטבלה עולה גם כי בשנת 2010 הסתכמו הגירעונות השוטפים של כמאה רשויות בכ-305 מיליון שקל, אך בשנים 2008-2010 חלה ירידה ניכרת (48%) בסכום הכולל של הגירעונות השוטפים, ואפשר שהדבר נובע מנטילת הלוואות לכיסוי הגירעונות (ראו פירוט נוסף להלן).

למרות השיפור, סכומי הגירעון השוטף שנצברים בחשבונותיהן של הרשויות המקומיות גבוהים מאוד, חרף סמכויות הפיקוח של משרד הפנים על הדוחות הכספיים שלהן ועל תקציביהן (ראו פירוט בתת-הפרק על הדוחות הכספיים). בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי בשנים 2009-2010 גדל הגירעון השוטף של 57 רשויות בכ-90 מיליון ש"ח, ואילו הגירעון השוטף של 44 רשויות הצטמצם בכ-150 מיליון ש"ח. מכאן שיש קבוצה גדולה של רשויות שמצבן הכספי מידרדר, אף שהנושא נמצא בפיקוחו של משרד הפנים.

גירעונות מצטברים

מהטבלה עולה כי בשנת 2010 היו ל-193 רשויות מקומיות (כ-75% מכלל הרשויות) גירעונות מצטברים. בשנים 2008-2010 חלה ירידה מסוימת בסכומי הגירעונות המצטברים. השיפור במצב הגירעונות המצטברים הוא פועל יוצא של כיסוי הגירעונות באמצעות הלוואות שלקחו הרשויות המקומיות⁸⁵, ושל מענקים מיוחדים שהעבירה המדינה לרשויות במסגרת תכניות להבראתן הכלכלית⁸⁶. חרף השיפור בנתונים הכוללים, בשנת 2010 הסתכם הגירעון המצטבר של הרשויות המקומיות בסכום עתק של כ-4.2 מיליארד ש"ח.

בביקורת הועלה, כי בשנים 2009-2010 גדל הגירעון המצטבר של 69 רשויות מקומיות בכ-200 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי לחלק ניכר מהרשויות המקומיות יש גירעון מצטבר בשיעור גבוה שעלול להביא לידי ערעור יציבותן הכלכלית, ואם תימשך המגמה אף לקריסתן הכלכלית. הטבלה שלהלן מפרטת את התפלגות הרשויות המקומיות לפי שיעור הגירעון המצטבר:

טבלה מס' 7: התפלגות הרשויות לפי שיעור הגירעון המצטבר

2010	2009	2008	שיעור הגירעון המצטבר
101	94	88	0-12.5%
29	27	33	12.5%-17.5%
63	77	79	מעל 17.5%
193	198	200	סך כל הרשויות שיש להן גירעון מצטבר

מהטבלה עולה כי בשנת 2010 היה ל-63 רשויות מקומיות (כ-33% מסך כל הרשויות הגירעוניות) גירעון מצטבר גבוה (מעל 17.5%). כמו כן היו 29 רשויות מקומיות (כ-15% מסך כל הרשויות הגירעוניות) שגירעונן המצטבר נע בין 12.5% ל-17.5%.

85 ההלוואות אינן נרשמות במאזן כהתחייבות, ועל כן נטילתן מאפשרת שיפור בגירעון התזרימי ולא בגירעון החשבונאי.
86 בשנת 2009 הוקצו בתקציב משרד הפנים כ-240 מיליון שקל למימון תכניות הבראה, ובשנת 2010 עמד התקציב למטרה זו על כ-150 מיליון שקל.

כלומר, לכ-48% מהרשויות המקומיות הגירעונית היה בשנת 2010 גירעון שעלול לסכן את יציבותן הכלכלית ולהקשות על תפקודן התקין.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי החל בשנת 2004 מטופל המשבר הכספי ברשויות המקומיות באופן שוטף ומאסיבי באמצעות תכניות הבראה, ובמשך השנים חל שיפור במצבן של רשויות מקומיות רבות. המשרד ציין כי יותר ממחצית הרשויות שהיו במשבר יצאו ממנו ולא נזקקו שוב לתכניות הבראה. עוד ציין, כי הרשויות המקומיות שזקוקות עדיין לתכנית הבראה מתאפיינות בניהול כושל ובליקויים ארגוניים מהותיים - גורמים המשפיעים על יכולתה של הרשות לייצב את מצבה הכספי. לרשויות הנתונות במשבר יש קושי לגייס אשראי, ולמשרד הפנים אין אפשרות לתת מענה גמיש שמשנתנה בהתאם לצרכים של כל רשות ולמאפייני המשבר שבה. לפיכך גיבש משרד הפנים בשנת 2011 תכנית הבראה חדשה שייתנו מענה להיבטים השונים של המשבר הכספי, ובשנת 2012 הוא מנסה אותן בשתי רשויות מקומיות. משרד הפנים ציין גם כי הוא מפתח אמצעי התערבות נוספים ברשויות מקומיות שמצבן הכספי מידרדר, כדי לבלום את המשבר, ואולם לא כל האמצעים מיושמים בשל אילוצים תקציביים.

עומס המלוות ברשויות המקומיות וחובותיהן

סכומי ההלוואות שנוטלות הרשויות המקומיות אינם מוצגים כהתחייבויות במאזן הכספי (ראו פירוט נוסף בתת-הפרק על הדוחות הכספיים), ולכן, כדי לעמוד על היקף חובותיהן של הרשויות, ראוי לבחון מלבד הגירעונות גם את עומס המלוות שבחשבונותיהן.

רשויות מקומיות נוטלות הלוואות למטרות שונות - לפעולות פיתוח, לאיזון תקציבן השוטף ולכיסוי גירעונותיהן. עומס רב של מלוות והצורך לפרוץ אותן, משפיע על יכולתן של הרשויות להקצות משאבים לביצוע פעולותיהן השוטפות, ועלול להשפיע לרעה על רמת השירותים שהן נותנות לתושביהן. הלוואות כרוכות גם בעלויות מימון (תשלומי ריבית), שאף הן נטל על קופת הרשות. לכן, קבע משרד הפנים ששיעור חוב⁸⁷ של רשות מקומית העולה על 50% מהכנסותיה יהיה אחד התבחינים העיקריים לאישור תכנית הבראה.

הטבלה שלהלן מפרטת את סכומי ההלוואות והחוב של הרשויות המקומיות בשנים 2008-2010:

טבלה מס' 8: סכומי ההלוואות והחוב (במיליארדי ש"ח) של הרשויות המקומיות

השנתי 2010-2008	2010	2009	2008	
-0.5%	14.01	14.26	14.08	סכומי ההלוואות
-3.6%	18.25	18.77	18.94	סך החוב הכולל

מהטבלה עולה כי יתרת סכומי ההלוואות שחייבות הרשויות המקומיות הייתה בשנת 2010 כ-14 מיליארד ש"ח. סכום זה הוא כ-35% מסך כל הכנסותיהן של הרשויות, והוא מלמד על חובות גדולים שפירעונם עלול להקשות על יכולתן של הרשויות המקומיות למלא את תפקידיהן. כמו כן עולה מהטבלה, כי בסך הכול אין שינויים ניכרים בסכומי ההלוואות של כלל הרשויות, ולפיכך ראוי

87 חוב של רשות מקומית הוא סכום של גירעונותיה המצטברים והלוואותיה, שיעור החוב הוא הסכום האמור ביחס להכנסות הרשות.

לסייג גם את השיפור שהוצג לעיל בסכומי הגירעון השוטף, משום שהוא אינו מלווה בצמצום עומס המלוות.

משרד הפנים קבע במדרים פיננסיים שפיתח, כי עומס מלוות בשיעור הגבוה מ-34% מהכנסות הרשות, הוא אבן בוחן למצב כלכלי מידרדר, ושיעור הגבוה מ-50% מצביע על מצב חמור. מהביקורת עולה כי בשנת 2010 היו 121 רשויות שעומס המלוות שלהם היה עד 34% מהכנסותיהן, ל-80 רשויות היה שיעור עומס מלוות שבין 34% ל-50%, ול-39 רשויות מקומיות היה עומס מלוות בשיעור גבוה מ-50%.

משתמע מכאן ששיעור עומס המלוות היה גבוה מהרצוי בכמחצית מהרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא פועל להקטנת מצבת ההלוואות של הרשויות המקומיות, אך הדבר אינו יכול להיעשות בטווח הזמן המידי וגם לא בטווח זמן קצר. המשרד ציין, כי הוא מעודד את הרשויות המקומיות למחזור הלוואות במקרים שהדבר עשוי להביא לחיסכון כספי, והוא הקים צוותים מיוחדים לטיפול בשמונה רשויות מקומיות שהיה להן חוב כספי גבוה. עוד מסר, כי הוא יזם תכנית התייעלות וסיוע לרשויות מקומיות שנדרשות לפרוע הלוואות בסכומים גבוהים המקשים על תפקודן, ואולם יישום התכנית לא יצא אל הפועל בשל היעדר תקציבים.

מהטבלה עולה שחובותיהן של הרשויות המקומיות (הסכום של גירעונותיהן המצטברים ושל ההלוואות שלהן) הסתכמו בשנת 2010 בכ-18 מיליארד ש"ח, שהם כ-45% מסך הכנסותיהן וכ-2% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג)⁸⁸. בשנים 2008-2010 הצטמצם מעט גודל החוב, ואולם נוכח העובדה שחוב בשיעור של 50% מההכנסות הוא כאמור אחד מאבני הבוחן לצורך בהכנת תכנית הבראה כלכלית, הרי שעדיין מדובר בסכומים גבוהים ומדאיגים, שיש בהם כדי להצביע על משבר כלכלי בחלק ניכר מהרשויות המקומיות.



מכל האמור לעיל עולה, כי בשנים 2008-2010 חל שיפור במצבן הכספי של הרשויות המקומיות בראיתן כמכלול אחד; עם זאת, הנתונים מצביעים על גירעונות שוטפים בסכומים גבוהים מאוד, על גירעונות מצטברים ועל חובות של הרשויות המקומיות שיש בהם כדי לסכן את יציבותן הכלכלית של חלק ניכר מהן. חרף השיפור נמצא כי ברשויות רבות ישנם נתוני גירעון וחוב המצביעים על צורך ממשי בפעולות להתייעלותן ולהבראתן. ממצאים אלה, והעובדה כי במשך שלוש השנים שנסקרו הידרדר מצבן הכספי של רשויות מקומיות רבות עד כדי מצב של סיכון כלכלי או משבר, מצביעים על כך שפעולות הפיקוח והבקרה של משרד הפנים אינן משיגות את מלוא יעדיהן, כפי שיפורט בהרחבה בפרקים שלהלן.

88 מתוך הלמ"ס, "חשבונות לאומיים לשנים 1995-2010".

הפיקוח והבקרה על פעילותן הכספית של הרשויות המקומיות

תכלית הפיקוח

משברים כספיים מסכנים את יכולתן של הרשויות למלא את תפקידיהן ואף עלולים להביא לפגיעה ברווחת התושבים. כמו כן, הם כרוכים בתשלום ריבית על החובות, במימון הוצאות משפטיות בגין חובות והפרת חוזים, במימון שירותי ייעוץ, ובעלויות רכש גדולות בעקבות תמחור של הסיכון על ידי ספקי שירותים. כפועל יוצא ממשברים כספיים חמורים נאלצת הממשלה להעביר כספים רבים לטיפול בהם, ובכך מכבידים משברים מקומיים אלה על תקציב המדינה. יתר על כן, משברים כאלה עלולים להביא בסופו של דבר להתערבות משרד הפנים בניהולה של הרשות עד כדי מינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה⁸⁹ - התערבות הכרוכה בפגיעה בייצוגיות של התושבים בניהול יישובם ובעקרון הדמוקרטיה המקומית⁹⁰. אשר על כן, יש חשיבות רבה לכך שהפיקוח והבקרה על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות יאפשרו לאתר מוקדם ככל האפשר משברים כספיים עוד לפני החמרתם.

הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות

פיקוח ובקרה נאותים ותכליתיים צריכים להתבסס על מידע מהימן וזמין על מצבן הכספי של הרשויות, ניתוח שיטתי של המידע, גיבוש הערכת מצב תקופתית וקבלת החלטות בנוגע לפעולות אכיפה והתערבות שיש לנקוט - ולבצע אותן בסופו של דבר. בהתאם למתווה זה יוצגו ממצאים של הביקורת בנוגע לתפקודו של משרד הפנים בפעולות הבאות: (א) ביסוס "תמונת מצב" מהימנה של מצבן הכספי של הרשויות המקומיות; (ב) ניתוח המצב ואבחון בעיות הדורשות טיפול; (ג) נקיטת פעולות לטיפול בבעיות שזוהו.

מתכונתם של הדוחות הכספיים

הרשויות המקומיות מחויבות בדיני הרשויות המקומיות להכין דוחות כספיים שנתיים וחצי שנתיים, להגישם למשרד הפנים ולמועצת הרשות המקומית ולפרסם את תמציתם לציבור הרחב. הדוחות הכספיים הם כלי ניהולי וכלי בקרה ממשיים האמורים לצקת תוכן לעקרונות יסוד כמו שקיפות ונשיאה באחריות (accountability). הם מציגים את מצבה הכספי של הרשות המקומית ומאפשרים ביקורת ציבורית על פעילותה הכספית ועל הדרך שבה היא משתמשת במשאבים ציבוריים שמופקדים בידה. הדוחות עשויים לספק מידע הנדרש לקבלת החלטות בתחומים שונים, לשמש אמצעי חשוב לחיזוי רמת המשאבים הדרושה לפעילויות מתמשכות ולגיבוש המדיניות הכספית והתקציבית הרצויה לרשות המקומית.

פיקוחו של משרד הפנים על פעילותן הכספית של הרשויות המקומיות מבוסס כמעט בלעדית על נתוני הדוחות הכספיים. על יסוד נתוניהם מתקבלות, בין היתר, החלטות בנוגע לחלוקת מענקים לרשויות המקומיות ולאישור תקציביהן. יתר על כן, על פי דיני הרשויות המקומיות, החלטות בנוגע להתערבותו של משרד הפנים בניהולן של הרשויות המקומיות - מינוי חשב מלווה, גובה ממונה ופיזור מועצה נבחרת - יש לקבל על יסוד נתוני הדוח הכספי השנתי. לפיכך נודעת חשיבות לכך שהדוחות יסקפו נאמנה את מצבן הכספי של הרשויות המקומיות ויצגו אותו באופן בהיר ושיטתי,

89 ראו תקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), התשס"ד-2004. ביוני 2011 כיהנו 24 ועדות ממונות ברשויות המקומיות, שש מהן מונו בגין מצבן הכלכלי החמור של הרשויות ושלוש בגין אי-אישור תקציב הרשות במועד. השאר מונו בשל כשלים תפקודיים בהתאם להמלצות ועדת חקירה.

90 בעניין זה ראו: אבי בן בסט ומומי דהן, הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2009).

בסמוך ככל הניתן לביצוע הפעולות. לפי פקודת העיריות, יקבעו שרי הפנים והאוצר את מתכונת הדוחות הכספיים, היקפם, הפרטים הכלולים בהם ומועדי הגשתם. מתכונת הדיווח הכספי נקבעה בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת חשבונות).

מתכונת הדוחות הכספיים הנוכחית של הרשויות המקומיות מבוססת בעיקרה על עקרונות שהותוו בשנות ה-50 של המאה העשרים, עוד קודם להתקנת תקנות הנהלת החשבונות. היא ייחודית לרשויות המקומיות, ואינה דומה לזו הנהוגה במגזרים אחרים המקבילים באופיים, כמו המתכונת של הדוחות הכספיים של מוסדות ללא כוונת רווח או של משרדי הממשלה⁹¹.

לפני למעלה מחמש עשרה שנים החליטה הממשלה (החלטה 82 מיוני 1996) לבחון מחדש את מתכונת הדיווח, משום שהמתכונת הנהוגה ברשויות אינה מציגה באופן שלם ומדויק את מצבן הכספי של הרשויות המקומיות. להלן פירוט של כמה ליקויים ומידע חסר בדוחות הקיימים:

1. בדוחות הכספיים מוצגות ההכנסות וההוצאות בשיטות רישום חשבונאיות שונות, וכתוצאה מכך לא ניתן להקביל ביניהן בהתאם לעקרונות יסודי בחשבונאות - עקרון ההקבלה. ממסמכי משרד הפנים עולה שכתוצאה מכך אין אפשרות לבחון באופן כולל את הפעילות הכספית, תוך ניתוח מגמות וכיווני התפתחות.

2. הדוחות הכספיים אינם כוללים את מלוא המידע הרלוונטי המהותי לתיאור מצבה הכספי של הרשות המקומית - אין רושמים בהם את כל נכסיה, והם אינם מציגים את כל ההתחייבויות של הרשויות המקומיות. למשל - התחייבויות אקטואריות בגין סיום יחסי עובד-מעביד. לפי דוח מבקר המדינה בנושא מאזן המדינה וחבות פנסיה תקציבית⁹² - למשרד הפנים אין מלוא הנתונים על התחייבויות אלו, ואולם אומדן שהכין המשרד בנוגע להתחייבויותיהן של כ-80% מהרשויות המקומיות הסתכם בכ-42 מיליארד ש"ח (עד סוף שנת 2006). מדובר, אפוא, בהתחייבויות בסכומי עתק שאינן באות לידי ביטוי בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות.

3. הלוואות, שהן למעשה חוב של הרשות המקומית, נרשמות בדוחות במתכונתם הנוכחית כהכנסות, ואולם אין להן ביטוי מקביל בהתחייבויות⁹³. כתוצאה מכך, המידע בדוח הכספי לוקה בחסר ואינו משקף באופן מהימן את מצבה הכספי של הרשות המקומית. בהיעדר רישום של ההלוואות כהתחייבויות, הדוח מציג את מצבה הכספי של הרשות באופן טוב יותר משהוא בפועל, וכתוצאה מכך יש חשש שהגורמים המוסמכים לא ינקטו פעולות נדרשות לשמירה על חוסנה הכלכלי של הרשות. נוסף על כך, המידע החסר אינו מאפשר לזהות מגמות כספיות עתידיות (עיתוי החזר ההלוואות) ולהביאן בחשבון.

91 הכנסות הרשויות המקומיות נרשמות בחלקן הגדול על "בסיס מזומן" - שיטה לרישום ודיווח של פעולות ששולמו בפועל בתקופה החשבונאית, ואילו ההוצאות נרשמות בחלקן הגדול על "בסיס מצטבר" שהיא שיטה אחרת, ולפיה פעולות חשבונאיות נרשמות גם אם בתקופת הדיווח עוד לא היה להן ביטוי כספי (והוא צפוי להתרחש בתקופה אחרת).

92 מבקר המדינה, דוח שנתי 259 (2008), עמ' 150.

93 לדוח הכספי נוסף במהלך השנים נתון נפרד המכונה "עומס מלוות" שמשקף את היקף ההלוואות, אבל אינו חלק מהמידע המשמש לחישוב המאזן.

מידע מהימן ומקיף הוא תנאי לאסדרה יעילה ותכליתית. שיטת הדיווח הכספי של הרשויות המקומיות במתכונתה הנוכחית אינה מספקת תשתית עובדתית מהימנה לשם קבלת החלטות מושכלות, וכתוצאה מכך נפגעת יעילותן של פעולות הפיקוח והבקרה על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות ועל נכסיהן. הדבר מקשה גם על נקיטת הפעולות הנדרשות לשם ניהול נאות של משאבי הרשויות המקומיות.

המלצות ועדת ברנע

1. חסרונותיה של השיטה הנוכחית הביאו את ממשלת ישראל, במהלך הדיון על תקציב המדינה לשנת 1997, לקבל החלטה בנוגע לשינוי שיטת הדיווח החשבונאית ברשויות המקומיות. ביולי 1997 מינה שר הפנים ועדה ציבורית בראשות פרופ' אמיר ברנע (להלן - ועדת ברנע) לבחינת כללי הדיווח הכספי ברשויות המקומיות; בפברואר 1998 הגישה הוועדה לשר הפנים ולמנכ"ל המשרד את המלצותיה לשינוי נרחב של השיטה הקיימת, והן אומצו ברובן.

ועדת ברנע המליצה שהפעולות הנדרשות ליישומן הפרטני של המלצותיה ייקבעו על ידי ועדה מקצועית שתוקם במשרד הפנים. בהתאם לכך מינה מנכ"ל משרד הפנים באוקטובר 1998 ועדה מקצועית ליישום שיטת הדיווח הכספי ברשויות המקומיות, בראשות ד"ר שוקי אמרני (להלן - ועדת אמרני), והיא המליצה על ביצוע "פיילוט" (ניסוי מקדים) ליישום השיטה החדשה במדגם של תשע רשויות מקומיות במהלך שנת 2000 - לפני היישום המלא שלה.

2. מחזור מנכ"ל שפרסם משרד הפנים בינואר 2008 (להלן - החוזר מ-2008) עולה, שנעשו שני ניסויים מקדימים: הראשון נעשה בשנת 2000 במדגם של תשע רשויות, בהתאם להמלצותיה של ועדת אמרני, והשני נעשה בשנת 2003 במדגם של 27 רשויות. ואולם, בסופו של דבר, לא עברו הרשויות המקומיות לדווח בשיטה החדשה. במאי 2011 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל (להלן - החוזר מ-2011) שבו צוין כי "מסיבות שונות שעיקרן אילוצי תקציב, הוחלט לבצע את המעבר לשיטה חדשה בהדרגה במגמה להשלים את המעבר בכל הרשויות המקומיות עד לשנת 2013". ואולם, גם מאז לא ננקטו כל הפעולות הנדרשות להשלמת המעבר לשיטה החדשה, ומשרד הפנים לא השלים את ערכונן של תקנות הנהלת החשבונות.

מאז הגישו ועדת ברנע וועדת אמרני את המלצותיהן, לפני למעלה מעשור, ההמלצות לא יושמו. הרשויות המקומיות ממשיכות לדווח במתכונת הקודמת שנמצאו בה ליקויים. שיטה זו עלולה לגרום לקבלת החלטות מוטעות, מאחר שהיא אינה מאפשרת לתת לגורמים המוסמכים דין וחשבון מלא, בהיר ומהימן על מצבן הכספי של הרשויות. לפיכך עלול הדבר לפגוע בעקרון הנשיאה באחריות של הגורמים המופקדים על ניהול הכספים והנכסים ובעקרון השקיפות לציבור - החיוניים למינהל ציבורי תקין.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על תפקודו הלקוי שהתאפיין בסחבת ממושכת ובמחדל ביישום השינוי שנמצא חיוני לתהליכי קבלת החלטות תקינים ולשקיפות בענייני הכספים והנכסים של הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי באוגוסט 2012 מינה שר הפנים ועדה ציבורית בראשות המשנה למנכ"ל המשרד, לבחינה מחודשת של מערכת הדיווח הכספי בשלטון המקומי, במטרה לשפר ולייעל את ניהול משק הכספים, השקיפות והבקרה התקציבית, וכי הוועדה נדרשה להגיש דוח מסכם עד דצמבר 2012.

ביקורת הדוחות הכספיים

על פי תקנות הנהלת חשבונות, על הרשות המקומית להכין, לא יאוחר מסוף חודש מאי של כל שנה, דוח כספי על השנה הקודמת ולהעבירו לממונה על ביקורת החשבונות במשרד הפנים. האגף לביקורת הרשויות המקומיות מופקד על ביצוע הביקורת החשבונאית של דוחות הרשויות המקומיות, והוא מסתייע לשם כך ברואי חשבון חיצוניים (להלן - רואי החשבון). עלות ההתקשרות עם רואי החשבון הייתה בכל אחת מהשנים 2011-2012 כ-37 מיליוני ש"ח.

בחזורי מנכ"ל משרד הפנים⁹⁴ צוין, כי הנהלת משרד הפנים מייחסת חשיבות רבה לסיום עבודת הביקורת במועד המתחייב מהוראות החוק וההנחיות. בחוזרים נקבעו לוחות זמנים להשלמת הביקורת על הדוחות הכספיים השנתיים, ולפיהם יגישו הרשויות את הדוחות הכספיים לביקורת עד סוף חודש מרץ בכל שנה, ורואי החשבון יגישו את הדוחות המבוקרים בחודש יוני בכל שנה.

בסיכום דיון של המשנה למנכ"ל משרד הפנים עם הממונים על המחוזות, שהתקיים בפברואר 2011, ציין המשנה למנכ"ל, כי נכון לאותו חודש טרם הסתיימה הביקורת של רואי החשבון על הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות לשנת 2009, כלומר - נוצר עיכוב של למעלה משמונה חודשים. עוד נמצא בביקורת שהדוחות הכספיים המבוקרים לשנת הכספים 2010 פורסמו בדצמבר 2011, כלומר - באיחור של כשישה חודשים. בתכנית העבודה של האגף לביקורת לשנת 2011 צוין, כי דוחות הביקורת הכספיים ברשויות המקומיות מאושרים על ידי אגף הביקורת כשנה לאחר תום שנת הכספים המבוקרת, וכי אגף הביקורת יפעל לקיצור לוחות הזמנים של הביקורות על הדוחות, וייערך לכך שהן יושלמו בתוך שבעה חודשים. עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, טרם פורסמו כל הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2011.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי נכון למועד כתיבת התשובה, הסתיימה ביקורת ראיית החשבון לשנת הכספים 2011, ובאגף לביקורת שוקדים על פרסום דוח שנתי מרוכז.

נמצא כי בשנים האחרונות הסתיים הליך הביקורת של הדוחות הכספיים באיחור ניכר מהמועד שנקבע בחזורי המנכ"ל. כתוצאה מכך לא היה בידי משרד הפנים מידע מהימן ועדכני דיו לצורך בקרה תכליתית.



משרד הפנים מופקד על הפיקוח על תפקודן של הרשויות המקומיות ועל ניהול כספי הציבור והנכסים שמופקדים בידיהן. הדוחות הכספיים הם הבסיס לפיקוח תקין ותכליתי, ולצורך הביקורת החשבונאית עליהם מקצה המשרד עשרות מיליוני שקלים בכל שנה. על אף המשאבים הרבים המושקעים בהכנת הדוחות ובביקורת עליהם, העיכובים בהשלמתם מביאים לכך שאין בידי הגורמים המקצועיים במשרד הפנים מידע עדכני על מצבן של הרשויות המקומיות. מתעורר חשש שבהיעדרו מתקבלות ההחלטות שאינן מיטביות ואינן רלוונטיות. יתר על כן, מאחר שההחלטות על התערבותו של משרד הפנים בניהולן של הרשויות המקומיות מתבססות על הדוח הכספי המבוקר, הרי שעיכובים במסירתו מביאים לשיהוי בנקיטת פעולות ההתערבות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי העיכובים בהשלמת הביקורת על הדוחות הכספיים אינם עולים בקנה אחד עם הוראות התקנות בעניין זה, ועם ההנחיות שהוא עצמו פרסם. על משרד הפנים לפעול לקיצור לוחות הזמנים להשלמת הדוחות המבוקרים, כדי להשיג את המטרות של הפיקוח והבקרה - שהליכי קבלת החלטות יתבססו על מידע אמין ועדכני.

ניתוח מצב הרשויות המקומיות וגיבוש תכנית פעולה

הדוחות הכספיים (השנתיים, החצי-שנתיים והרבעוניים) ומקורות מידע נוספים כמו נתונים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים מתחום התכנון הפיזי ומדוחות ביקורת שעושה משרד הפנים, יכולים לשמש כאמור בסיס לאבחון מצבה הפיננסי של הרשות המקומית ולגיבושן של תחזיות כלכליות.

הנהלת משרד הפנים לא מינתה גורם שתפקידו לנתח את המידע המצטבר הרב על הרשויות המקומיות, ולגבש הערכת מצב תקופתית מקיפה על מצבה של הרשות המקומית ובעיותיה (ראו להלן בפרק על היבטים בהיערכות הארגונית). היא אף לא קבעה נהלים לבדיקת הדוחות הכספיים שמגישות הרשויות, תכניה ומתכונתה. בפועל מופקדים המחוזות על סקירת הדוחות הכספיים (המבוקרים) שמגישות הרשויות המקומיות. נמצא כי גם המחוזות שנבדקו לא קבעו נהלים בעניין בדיקת הדוחות הכספיים השנתיים. עם זאת, במחוז חיפה נקבע נוהל פנימי הנוגע לבדיקת הדוחות הרבעוניים, ולפיו יש לקיים בדיקה שהנתונים ברוח אכן משקפים את התקציב שתוכנן, ושהגירעונות "אינם גבוהים" (בלי לפרט אמות מידה). גם נהלים אלה אינם מבטאים את הצורך לגבש באופן מושכל ושיטתי הערכת מצב על מצבה הכספית של הרשות המקומית, והם מתמקדים בהיבט של ביצוע התקציב והגירעונות.

ניתוח באמצעות מדדים פיננסיים

אמנם הנתונים על הגירעונות חשובים מאוד להערכת מצבן הכספית של הרשויות, ואולם הם אינם המדדים היחידים להערכה זו. מטה משרד הפנים גיבש שורה של מדדים פיננסיים ששימוש שיטתי בהם יכול להביא לידי הבנה עמוקה של מצבה הכספית של הרשות ושל הגורמים לו. בהנחיות שפרסם המשרד לחשבים מלווים (להלן - הנחיות לחשב) פורטו מדדים פיננסיים שלפיהם ניתן לקבוע אם לרשות יש די משאבים כדי לעמוד בהתחייבויותיה (מדד נזילות); אם הרשות יעילה מהבחינה התקציבית (מדד יעילות); אם היא עצמאית ומצבה איתן (מדד חוזק מבני); וכן מדדים המאפשרים לבחון את תוצאות ביצועיה בתחום הכספית ואת השפעותיהן של התחייבויותיה הכספיות לטווח הארוך (מדד מבנה ההון). באמצעות תוכנות מחשב שקיימות במשרד הפנים ניתן להפיק דוח המבוסס על חישובם של מדדים אלה (להלן - דוח המדדים).

בהנחיות לחשב צוין, כי דוח המדדים הוא כלי מרכזי שממקד ומכוון אל נקודות התורפה של הרשות, חוסר יעילותה וכשלים מבניים בתקציבה או במבנה ההון שלה. עוד צוין כי מטרת דוח המדדים היא לבדוק מגמות בפעילותה הכספית של הרשות במרוצת השנים, לזהות במהירות נקודות של חוזק וחולשה שלה, להעריך את מצבה בהשוואה לרשויות אחרות ולהבליט נתונים חריגים על מצבה הכספית. כמו כן צוין שדוח המדדים יכול לשמש בסיס לקבלת החלטות בנוגע לאישור תקציב הרשות, ללקיחת אשראי ולתקצובה.

נמצא כי במחוזות שנבדקו כמעט שאין משתמשים באופן שוטף ושיטתי בדוח המדדים, כדי להעריך את מצבן הכספי של הרשויות. בדרך כלל מתמקדת הבדיקה במחוזות בפער שבין התכנון לביצוע כפי שהוא משתקף בדוחות הכספיים. גם במטה המשרד אין גורם המופקד על ניתוח מצבן הכספי של הרשויות בהתאם למדדים האמורים.

גיבוש דוח אבחון ותחזיות

בהנחיות לחשב המלווה נקבע, כי בתוך 60 יום ממועד מינויו ימסור החשב דוח אבחון מפורט ובו חוות דעת בעניין כשלים כספיים בניהול כספי הרשות וכן מיפוי של בעיותיה התקציביות. עוד נקבע כי הדוח יכלול צעדים ישימים שאפשר לנקוט כדי להתמודד עם הקשיים.

1. ואולם, בביקורת נמצא, כי הליך הפיקוח והבקרה השוטף של משרד הפנים אינו כולל שימוש שיטתי בדוח ככלי לאבחון ולהערכה של מצבה הכספי של הרשות המקומית, אף שהדבר עשוי לסייע בגיבוש המלצות לפעולה שניתן ליישמן בהליך אישור התקציב או באמצעי אכיפה אחרים (כמו מינוי גובה ממונה). כתוצאה מכך פעולות הפיקוח והבקרה לעתים אינן אחידות ואינן עקביות.

נמצא כי מדי פעם מציגים הגורמים המקצועיים במשרד הפנים תובנות והערכות לגבי מצבן של הרשויות המקומיות בתכתובות שוטפות ובסיכומי דיונים המתקיימים על פי הצורך (אד-הוק). בדרך כלל הערכות אלה נוגעות לרשויות שכבר נמצאות במשבר כספי חמור, והן עוסקות בצורך לנקוט פעולות אכיפה המתחייבות על פי חוק, כמו פיזור ועדה או מינוי חשב מלווה, ואינן מכוונות לנקיטת צעדי התייעלות מידיים. שיטת עבודה זו אינה מאפשרת לגבש חוות דעת כוללת, שיטתית ומעמיקה על מצב הרשויות המקומיות. יתר על כן, היא אינה מביאה לידי נקיטת פעולות דחופות לשיפור מצבן, ליעול ניהול כספי הציבור ולמניעת משברים חמורים בעוד מועד.

משרד הפנים אינו מגבש הערכות מצב שיטתיות ומתועדות על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות; כמו כן, כאמור בפרק על היבטים ארגוניים, אין במשרד מערכת מידע משותפת המרכזת את המסקנות העולות מהדוחות הכספיים, את הפעולות שיש לנקוט ואת המעקב על ביצוען, כדי שכל העוסקים בנושא - במחוזות, במטה, במערך היועצים של המשרד ובהנהלה הבכירה שלו יהיו מתואמים ויוכלו להשתמש במידע המשותף.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות הניתוח של הדוחות הכספיים לתהליכי הפיקוח והבקרה, ראוי שהנהלת משרד הפנים תיתן את הדעת למתכונת הבדיקה הרצויה של הדוחות הכספיים ולאופן ניתוחם. כשם שהנחתה את החשבים המלווים להשתמש בדוח המדדים ולהכין דוח אבחון של מצב הרשות - מוצע כי תשקול להוציא הנחיות דומות לגזברי הרשויות ולבעלי התפקידים במחוזות ובמטה. כך אפשר יהיה לקיים מתכונת שיטתית ואחידה של הערכת מצב, וייתכן שהדבר יביא לידי ייעול הדיונים ושיפור התיאום בין הגורמים השונים העוסקים בנושא.

2. בביקורת נמצא כי משרד הפנים אינו משתמש בנתונים הרבים שיש ברשותו, כדי לזהות מגמות עתידיות במצבן הכספי של הרשויות המקומיות, ולערוך תחזיות שיאפשרו להתכונן בעוד מועד להשפעותיהם של שינויים תכנוניים, דמוגרפיים ופיסקליים על איתנותה הכספית של הרשות. גם בעניין זה נמצא, כי לעתים מזהים הגורמים המקצועיים תהליכים שיש להתכונן אליהם, כמו שינויים

צפויים בהכנסות כתוצאה משינויים טכנוניים, ואולם הדבר לא נעשה באופן שיטתי לגבי כל הרשויות, ואין אפשרות לצקת תוכן מעשי ויישומי להערכות אלה.

נקיטת פעולות וטיפול בבעיות כספיות

עוד נמצא, כי גם כשמוזהה משרד הפנים חריגות מהתקציב בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, אין הוא נוקט פעולות תכליתיות מידיות לטיפול בהן. בדרך כלל נעשה בירור של החריגות עם הגורמים המקצועיים ברשויות באמצעות שיחות והתכתבויות, ולפעמים מתקיים דיון עם הנהלת הרשות ועם העומדים בראשה. דיונים אלה אינם מביאים, בדרך כלל, לצמצום החריגות, והן נמשכות ולעתים אף מחריפות במשך שנים. הסיבה לכך היא שיכולתו של המחוז לנקוט פעולות אכיפה אפקטיביות בשלבים המוקדמים של זיהוי החריגה היא מוגבלת מאוד, אף שיש לו סמכויות אכיפה מסוימות, כמו אישור התקציב של הרשויות והתערבות בפרטיו (כפי שיפורט להלן בפרק על אישור התקציב). לפיכך מבוסס הטיפול בחריגות בשלבים אלה על ניסיונות שכנוע ועל מיקוח ופשרות.

אם מקור החריגות הוא בהתארגנות הכלכלית של הרשות המקומית, כמו חוסר יעילות, מקורות הכנסה דלים וכשלי ניהול - אין למחוז אמצעי מדיניות מספיקים לטיפול יסודי בבעיות אלה. להלן כמה דוגמאות:

עיריית דימונה

בטבלה שלהלן מובאים נתונים עיקריים על מצבה הכספית של עיריית דימונה כפי שהשתקפו בדוחות הכספיים לשנים 2006-2011.⁹⁵

טבלה מס' 9: נתונים כספיים עיקריים של עיריית דימונה (במיליוני ש"ח)

שנה	2006	2007	2008	2009	2010	2011
סך כל ההכנסות*	158	160	170	174	171	179
גירעון שוטף	0.14	-10.5	-0.6	-0.4	-0.3	-0.8
גירעון מצטבר**	-18.6	-27.8	-28.5	-29	-28	-28
עומס מלוות	67.8	70.3	71.7	99	102.1	105.7
גודל החוב	86.4	98.1	100.2	128	130.1	133.7
שיעור הגירעון המצטבר	12%	17%	17%	17%	16%	16%
שיעור עומס מלוות	43%	44%	42%	57%	60%	59%
שיעור גודל החוב	55%	61%	59%	74%	76%	75%

* הכנסות בניכוי מענקים לכיסוי גירעונות.

** הגירעון המצטבר מושפע מכמה מרכיבים מלבד הגירעון השוטף, ועל כן אין קשר ישיר ביניהם.

מהטבלה עולה כי בשנים 2006-2011 חלה הידרדרות של ממש במצבה הכספית של עיריית דימונה. בשנת 2006 היה שיעור הגירעון המצטבר כ-12%, והוא חרף בשנת 2007. הגירעון המצטבר נותר

95 במועד סיום הביקורת, יולי 2012, עדיין לא פרסם משרד הפנים את נתוני הדוח השנתי המבוקר לשנת 2011, והנתונים מובאים מתוך הדוח הרבעוני האחרון של שנה זו.

גדול במשך שנים, כשהעירייה מאזנת את תקציבה באמצעות הלוואות ההולכות וגדלות, עד ששיעורן הגיע בשנת 2010 לכ-60% מההכנסות.

עיריית דימונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי המשבר הכספי שלה החל עוד קודם לכן, ותכנית ההבראה שגובשה לעירייה בשיתוף משרד הפנים, התבססה על הציפייה שהכנסות העירייה יגדלו כתוצאה משינוי בגבולות שיפוטה או מהסדר לחלוקת הכנסות. ואולם, בסופו של דבר לא יושמה תכנית ההבראה כפי שתוכננה, וכספים שיועדו לשיפור מצבה לא הועברו במלואם במשך שנים. זאת - בשל השהייה בקבלת ההחלטות בנוגע להכללת מישור רותם בתחומה של דימונה או מהעברת חלק מההכנסות משטח זה לדימונה.

עוד מסרה העירייה כי המשבר הכספי שאליו נקלעה, הוא תוצאה של תהליכים שהביאו לצמצום הכנסותיה, כמו הקמת תאגיד מים וכיוב ושחיקה של מענקים שמעביר משרד הפנים, ואילו הוצאותיה בתחומים כמו השתתפות בתקציב המועצה הדתית ותשלום היטל הטמנת פסולת עלו. גם הוצאותיה בגין חיסכון פנסיוני מעמיסים על תקציבה וכן הוצאותיה הרבות בתחום שירותי הרווחה. העירייה הוסיפה כי בדיקה מקצועית של משרד הפנים העלתה, כי המשבר הכספי של דימונה נובע ממחסור בהכנסות בשעה שהוצאותיה קשיחות כמעט לחלוטין.

1. ביולי 2009 ציין מנהל המינהל לשלטון מקומי דאז, בסקירה שהעביר למנכ"ל המשרד דאז, כי בתחילת שנת 2009 קיבלה העירייה אישור ממנכ"ל משרד הפנים שקדם לו (מר אריה בר) ⁹, "ליטול הלוואה בסך 14 מיליון ש"ח כדי לאזן את תקציבה. בסיום הסקירה התריע מנהל המינהל דאז, שנוכח הנתונים הכספיים של העירייה לשנים 2007-2009 שנאספו במשרד הפנים, "העירייה תיכנס למצב כספי בעייתי ותיצור גירעון תקציבי עתידי".

מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, מר אריה בר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי החליט לאשר את הלוואה לאחר התייעצות עם גורמים רבים.

2. בעת האישור של תקציב העירייה לשנים 2010 ו-2011, בדקו הגורמים המקצועיים במחוז אם התקציב שהובא לאישורם משקף באופן אמין את רמת ההכנסות הצפויה, והעירו על פער בין ההכנסות הצפויות על פי התקציב, ובין האפשרות המעשית לממש ציפיות אלה. עם זאת, בבדיקה האמורה של התקציב לא העירו הגורמים במחוז על הגידול המתמיד בעומס המלוות, ועל הצורך לצמצם הוצאות, להגדיל הכנסות ולהתייעל, כדי שלא להגדיל עוד יותר את העומס.

הם גם לא דרשו מהעירייה להציג בפניהם תכנית לשיפור מצבה הכספי תוך הכנסת שינויים בתקציבה, כדי להביא לייעולה ולמנוע את הידרדרותה.

יתר על כן, בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, נקבע, כי "היה לרשות מקומית גירעון משנים קודמות תפריש בתקציב את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון או כל סכום אחר שאישר שר הפנים או מי שהסמיך לכך". נמצא כי המחוז לא דרש מהעירייה לכסות את הגירעונות שהיו לה במסגרת תכנון התקציב לשנת 2010, בהתאם לסמכותו על פי התקנות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי הדרישה האמורה אינה בת-ביצוע, בשל הקושי של השלטון המקומי לשמור על האיזון בתקציבו, והמשרד מקיים הליכים לשינוי החקיקה האמורה.

3. תקציבו של משרד הפנים למימון תכניות הבראה אינו גדול דיו כדי לגבש תכניות הבראה לכל הרשויות שזקוקות לכך, ולכן גיבשו משרדי הפנים והאוצר תבחינים מצטברים שלפיהם נקבע לאילו רשויות יאושרו תכניות הבראה. מסקירה, שהכין האגף לתקציב, בספטמבר 2010 עולה, כי על אף

מצבה הכספית המידרדר של עיריית דימונה לא ניתן היה לגבש עבורה תכנית הבראה, משום שהיא לא עמדה בכל התבחינים האמורים.

בנובמבר 2010 פנה מנהל המינהל לשלטון מקומי דאז למשרד האוצר בבקשה לגבש תכנית הבראה לדימונה, אף שאין היא עומדת בתבחינים לכך, בשל "צורך דחוף בהחלת תכנית הבראה". הוא ציין כי "במהלך השנים האחרונות [עיריית דימונה] קיבלה הלוואות לאיזון ועל כן עומס המלוות שלה חריג. אין ספק כי לא יהיה מנוס מלהכניסה לתכנית הבראה והורדה הדרגתית של הלוואות לאיזון".

למרות זאת לא גובשה לעיריית דימונה תכנית הבראה. בעניין זה יצוין, כי דימונה אינה הרשות היחידה שלא קיבלה סיוע לשיפור מצבה הכספית לאחר שהוחמר. ממסמכי משרד הפנים עולה, כי בתחילת שנת 2011 הצביע מצבן הכספית של 111 רשויות על הצורך לגבש להן תכנית הבראה, ואולם, כאמור לעיל, עקב מגבלת התקציב ניתן היה לאשר תכניות כאלה ל-63 רשויות בלבד.

4. בינואר 2011 ציינה מנהלת אגף התקצוב בפני ממלא מקום מנכ"ל משרד הפנים, כי עקב נתונים המצביעים על מצב כספית מידרדר, יש לדרוש מהעירייה להכין תכנית הבראה, ובמקביל לשקול מינוי חשב מלווה, ואולם פעולות אלה לא ננקטו.

שר הפנים רשאי למנות לעירייה חשב מלווה, אם שיעור הגירעון השוטף של רשות מקומית, כפי שהופיע בדוח המבוקר האחרון, הוא עשרה אחוזים או יותר, ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% או יותר. אמנם, מהנתונים בטבלה שלעיל עולה שלדימונה לא היה שיעור גירעון שוטף יותר גבוה מעשרה אחוזים, ואולם תקציבה אוזן באמצעות הלוואות, ולמעשה, היא תפקדה עם גירעון המובנה בתקציבה ומוסווה באמצעות הלוואות שמשרד הפנים אישר לה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי עמדתו העקרונית של האגף לתקצוב הייתה, כי אין לאשר הלוואות בלי שהרשות נמצאת בתהליך של הבראה והתייעלות, אך כדי שלא לשתק את פעילות הרשות, במקרים חריגים וקיצוניים, אושרו ההלוואות כמקדמות. נושא זה אף הוסדר במסמך מדיניות שגיבש משרד הפנים בשנת 2012 עם משרד האוצר.

5. ביולי 2011 קיים הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים סיור בדימונה. מסיכום הסיור עולה, כי הוא הביע את מורת רוחו מכך שבשנים האחרונות עיריית דימונה מאזנת את תקציבה באמצעות הלוואות שמאשר לה משרד הפנים. הוא ציין ששיטה זו אינה יכולה להימשך לאורך זמן, ויש להשיג לרשות מקורות הכנסה נוספים באמצעות הסדרים לחלוקת הכנסות (בעניין זה ראו לעיל בתת-הפרק על חלוקת הכנסות). עוד עולה מסיכום הסיור, כי לדעת הממונה על המחוז מצבה הכספית של עיריית דימונה עורר את הצורך בתכנית הבראה, ואולם, העירייה התנגדה למהלך זה (הכרוך במינוי חשב מלווה) והעדיפה ליזום תכנית התייעלות.

6. בספטמבר 2011 ציין האגף לתקצוב בסקירה שהופנתה למנכ"ל משרד הפנים, כי יש להכין לדימונה תכנית התייעלות כלכלית, ואולם, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, לא נקט משרד הפנים צעדים מעשיים לשיפור מצבה הכספית של עיריית דימונה ולא דרש ממנה, בתוקף סמכותו, לנקוט פעולות בעניין זה. עיריית דימונה סיימה את שנת הכספים 2011 כשמצבה הכספית ממשיך להחמיר.

מהממצאים שהובאו לעיל עולה, כי משנת 2006 הולך ומידרדר מצבה הכספית של דימונה, תוך שהיא מאזנת את תקציבה באמצעות הלוואות בהיקף גדול באישורו של משרד הפנים. למרות ההחמרה הגוברת במצבה הכספית, ומודעותו של משרד הפנים לעניין זה, לא נקט המשרד פעולות כדי להביא לידי הבראתה של הרשות, ולא עשה די למיצוי פתרונות, אף שבאחריותו ובסמכותו לפעול בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי עליו לבחון את הממצאים שהובאו לעיל, ולהפיק לקחים שיאפשרו לו לטפל ביעילות במשברים כספיים שרשויות מקומיות נקלעות אליהם. המקרה של דימונה ממחיש את הצורך בגיבוש מדיניות ברורה בנוגע לאישור הלוואות לרשויות מקומיות הנתונות במשבר כספי, ואת חשיבותו של תיאום הפעולות בין הגורמים השונים במשרד הפנים.

לצד אחריותו של משרד הפנים - אין להתעלם גם מאחריותה של עיריית דימונה למשבר הכספי שנקלעה אליו. על העירייה לנקוט פעולות התייעלות ולגבש תכנית כלכלית לפתרון המשבר.

עיריית דימונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2012, כי העירייה החלה לגבש תכנית התייעלות בשיתוף עם משרדי הפנים והאוצר, והדגישה כי עקרונות התכנית המתגבשת ממחישים כי הבעיה של דימונה היא היעדרן של הכנסות מספיקות ולא ניהול כושל. העירייה מסרה, כי היא פועלת לצמצום הוצאותיה ולהרחבת בסיס הגבייה של הארנונה באמצעות ביצוע סקר נכסים, וציינה כי על משרד הפנים לפעול למימוש העקרונות של צדק חלוקתי, כדי לשפר את מצבה.

עיריית טבריה

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים עיקריים על מצבה הכספי של עיריית טבריה מתוך הדוחות הכספיים לשנים 2006-2010.⁹⁷

טבלה מס' 10: נתונים כספיים עיקריים של עיריית טבריה (במיליוני ש"ח)

שנה	2006	2007	2008	2009	2010
סך כל ההכנסות*	204.2	226.3	221.5	264.9	236.8
גירעון שוטף	-29.9	-3.5	0.0	-13.2	-29.4
גירעון מצטבר**	-87.9	-87.7	-70.2	-70.7	-91.8
עומס מלוות	85.3	88.7	94.2	76.1	76.5
גודל החוב	173.2	176.4	164.4	146.8	168.3
שיעור הגירעון המצטבר	43%	39%	32%	27%	39%
שיעור עומס מלוות	42%	39%	43%	29%	32%
שיעור גודל החוב	85%	78%	74%	55%	71%

* הכנסות בניכוי מענקים לכיסוי גירעונות.

** הגירעון המצטבר מושפע מכמה מרכיבים מלבד הגירעון השוטף, ועל כן אין קשר ישיר ביניהם.

מהטבלה עולה כי בשנת 2006 היה מצבה הכספי של עיריית טבריה חמור, והוא התבטא בגירעון שוטף של כ-30 מיליון ש"ח (כ-15% מסך ההכנסות), ובגירעונות מצטברים של כ-90 מיליון ש"ח (כ-43% מההכנסות). גם עומס המלוות היה רב, ובסיכומו של דבר היה גודל החוב של העירייה כ-173 מיליון ש"ח (כ-85% מהכנסותיה). בשנת 2010 נותר הגירעון השוטף כפי שהיה בשנת 2006,

97 במועד סיום הביקורת, יולי 2012, טרם פרסם משרד הפנים את נתוני הדוח השנתי המבוקר לשנת 2011, כמו כן, לא היו במשרד הפנים נתוני הדוח הרבעוני האחרון של שנת 2011.

הגירעון המצטבר גדל מעט, ועומס המלוות צומצם. ואולם, גודל החוב של העירייה נותר גבוה, ושיעורו היה כ-71% מהכנסותיה.

ממסמכי משרד הפנים עולה, כי עיריית טבריה לא עמדה ביעדי תכנית הבראה שגובשה לה ב-2006, אך למרות זאת המשיך משרד הפנים להעביר לה מענקים. עוד עולה כי דיווחיה הכספיים הרבעוניים באותה שנה לא היו מהימנים. גם בדוחות הביקורת המפורטים של רואי החשבון מטעם משרד הפנים לשנת 2007 הובאו ממצאים חמורים על תפקודה הכספי של העירייה. כמו כן נמצא כי למשרד הפנים לא היה בסוף 2008 מידע מהימן על מצבה הכספי של העירייה, משום שהדוחות הכספיים המבוקרים טרם הוגשו (ראו לעיל בתת-הפרק על הדוחות הכספיים).

1. בביקורת נמצא, כי על אף האמור לעיל, ובניגוד להמלצתם של הגורמים המקצועיים - לא מונה חשב מלווה לעירייה, ולמעשה, לא ננקטו כל פעולות התערבות אחרות לשיפור מצבה, למשל - באמצעות התערבות בסעיפי התקציב שלה.

2. בביקורת לא נמצאו מסמכים משנת 2009 שניתן ללמוד מהם על הערכות מצב והמלצות לנקיטת פעולות בנוגע לתפקודה הכספי של עיריית טבריה. בספטמבר 2010 המליצו הגורמים המקצועיים במשרד שהעירייה תגבש תכנית הבראה עקב מצבה הכספי החמור, ואולם העירייה לא הכינה תכנית לשיפור מצבה הכספי.

3. בביקורת נמצא, כי גם בתחילת שנת 2011 נמצאו דיווחיה הכספיים של העירייה בלתי מהימנים (עד כדי חריגות של מיליוני שקלים), והגורמים המקצועיים שבו והמליצו בפני הנהלת משרד הפנים למנות לעירייה חשב מלווה, ואולם ההמלצה לא יצאה אל הפועל.

4. ממסמכי משרד הפנים עולה, כי תפקודה של העירייה נמצא לקוי במשך כשנתיים (2010-2011), והוא מתבטא בהוצאות שכן חריגות, חוסר יעילות, שימוש בכספים שהועברו לה שלא על פי ייעודם ובליקויים בתחום העסקת עובדים. נוסף על כך נמצאו בחשבונותיה גירעונות גדולים. על אף ליקויים אלה, לא נקט משרד הפנים פעולות אכיפה כדי לטפל בהם ולהביא לידי הבראתה הכלכלית של העירייה. ממסמכי משרד הפנים עולה כי על אף הצורך הדחוף בתכנית הבראה, סירבה העירייה ליישם תכנית כזאת במשך שנים. יתר על כן, אף שבשנת 2011 הורע מצבה הכספי של העירייה, לא נקט משרד הפנים פעולות בעניין זה כלל. יצוין כי ב-2011 לא אישר הממונה על מחוז הצפון את תקציב העירייה. ממסמכי המחוז עולה כי עד מאי 2012 גם לא הגישה העירייה הצעת תקציב לשנת 2012 לאישורו של הממונה על המחוז. בשל כך לא ננקטו כל פעולות לשיפור מצבה של העירייה שניתן לקיימן במסגרת הליך אישור התקציב.

5. על פי התקנות יש לשר הפנים סמכות לפזר את המועצה של הרשות המקומית אם הרשות מתעכבת בהכנתה של תכנית הבראה, והדבר מסכן את מצבה הכספי. לפיכך, כשלא חלה התקדמות בהכנתה של תכנית הבראה מצד העירייה, חרף מצבה הכספי החמור, המליץ האגף לתקצוב בפני מנכ"ל משרד הפנים באוקטובר 2011, לשקול את פיזור המועצה ולמנות לה לאתגר חשב מלווה. כחצי שנה לאחר מכן מינה מנכ"ל משרד הפנים חשב מלווה לעירייה, ואולם, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, לא אושרה לה תכנית הבראה, אם כי הוחל בהכנתה.

עיריית טבריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי למצבה הכספי הקשה היו כמה גורמים, ובהם שינוי דירוג החברתי-כלכלי שהביא להקטנה של מענק האיזון שהיא זכאית לו, והקמת תאגיד מים שצמצם את הכנסותיה. עוד ציינה העירייה, כי הוצאותיה השוטפות בתחום האחזקה גבוהות מהרגיל עקב היותה עיר תיירות, וההוצאות שנגרמו לה בגין פיתוח כבישי העיר. העירייה מסרה כי התלבטה בשאלה אם יש לחתור לאיזון התקציב גם במחיר של פגיעה ממשית בשירותים הניתנים לתושבים ובתיירות הנכנסת לעיר. עוד מסרה העירייה, כי במהלך השנים 2011-

2012 היא שקדה על תכנית התייעלות, והוויכוח שניטש בעבר עם משרד הפנים לא היה בנוגע לצורך בתכנית הבראה כי אם לגבי מתכונתה. בנוגע לאמינות הדיווחים הכספיים מסרה העירייה, כי בתקופה האחרונה חלו שינויים ארגוניים במערך החשבונאי של העירייה, כדי לשפר את רמת הדיווח.

הממצאים שהובאו לעיל בעניינה של עיריית טבריה מלמדים על כך שעל אף מצבה הכספי החמור של העירייה בשנים שנסקרו, והעובדה שהגורמים המקצועיים המליצו כמה פעמים למנות לעירייה חשב מלווה - לא נקט משרד הפנים שום פעולות של ממש בעניינה. על משרד הפנים להפיק מכך לקחים, ולשכלל את האמצעים שיש בידיו כדי שהפיקוח והבקרה ישיגו את תכליתם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא פועל בכמה מישורים כדי לאלץ רשויות מקומיות לתקן ליקויים, הן בתחום הכספי והן בתחום המינהל התקין. זאת באמצעות מעקב שוטף אחר תיקון הליקויים ובהתניית קבלת פרס השר בתיקונם. משרד הפנים הוסיף, כי גם אישורן של תכניות הבראה ומתן מענקים מותנה בתיקון ליקויים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תפקודה הכספי של עיריית טבריה. על העירייה לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו - לנקוט פעולות התייעלות ולהקפיד על דיווח מהימן על מצבה הכספי.



הדוגמאות שהובאו לעיל ממחישות את הקושי של משרד הפנים למנוע משברים כספיים בעודם בשלבים ראשוניים. גם כאשר המשרד ער לנתונים המצביעים על משבר כלכלי ועל תפקוד לא תקין של הרשויות המקומיות - הוא ממשיך לאשר להן הלוואות ולהעביר אליהן מענקים, אינו תובע מהן לפעול להתייעלות, ואינו נוקט כמעט פעולות אחרות שבסמכותו, וגם אז - פעולותיו אינן עקביות ואינן מתואמות. התנהגות זאת משפיעה על תפקודן של הרשויות ומחמירה את הידרדרותן הכספית. יצוין כי בביקורת נמצאו רשויות נוספות שמצבן הכספי חמור או מידרדר במשך שנים, ומקרים נוספים שמשרד הפנים לא נקט בהם פעולות מספיקות ואפקטיביות לשיפור מצבן של הרשויות.

הממצאים מלמדים שמתכונת הפיקוח של משרד הפנים על הרשויות המקומיות אינה מגשימה במלואה את תכלית הפיקוח - להבטיח שניהול כספי הציבור על ידיהן יהיה תקין ויעיל. אמנם, המשרד מזהה חריגות וליקויים בתחום זה, ואף החל בגיבוש אמצעים למיגורם של חלק מהם. ואולם, במקרים רבים הם אינם מתוקנים, והפעולות שנקטות אין די בהם כדי להביא להתייעלותן של הרשויות ולשיפור מצבן הכספי.

משרד הפנים נושא באחריות כוללת להבטחת יציבותן הכספית של הרשויות המקומיות ולפיקוח על הניהול התקין של משאביהן. על משרד הפנים כמאסדר להפיק לקחים מהממצאים שהובאו לעיל, ולגבש אמצעים לחיזוק יכולתו למנוע בעוד מועד משברים כספיים ברשויות המקומיות. על המשרד לתת את דעתו למכשולים העומדים בפניו בטיפול ברשויות שנקלעו למשבר כספי חמור, ולחפש דרכים כדי להתגבר עליהם ולייעל את תהליכי ההבראה של רשויות אלה.

הליך אישור התקציב

מחובתן של הרשויות להשתמש בכספים שלהן ביעילות מרבית בהתאם לשיקולים הנוגעים לצורכי התושבים ולטובתם. מסמכי התקציב עשויים לשמש, אפוא, אמצעי בדיקה אם ניהול הכספים הציבוריים עומד ביעדים אלה, ואם הוא עולה בקנה אחד עם הצורך לשמור על חוסנה הכלכלי של הרשות. לפי דיני הרשויות המקומיות, תקציבן טעון אישור של שר הפנים. לשר יש סמכות להורות לראש הרשות המקומית לתקן את התקציב, והוא רשאי לשנות או לדחות פריט בתקציב, או להוסיף פריט, אם לדעתו הוספתו היא חיונית. על פי הדין נדרש ראש הרשות המקומית לתקן את התקציב על פי הוראות השר בתוך 30 יום. שר הפנים אצל סמכויות אלה לממונים על המחוזות, והם מאשרים את תקציבי הרשויות שבתחום מחוזם.

לצד סמכויות הפיקוח נקבעו בדיני הרשויות המקומיות גם סמכויות אכיפה: בפקודת העיריות נקבע, כי אם לא הוגש התקציב המתוקן לאישור השר בהתאם להוראותיו ובמועד שקבע, לשר יש סמכות להעביר מכהונתם את מועצת הרשות ואת העומד בראשה. בחוק יסודות התקציב נקבע, כי אם רשות מקומית חורגת מתקציבה - רשאי שר הפנים להפחית את סכום החריגה מסכום המענק שקבע לאותה רשות מקומית, ולנקוט צעדים להפסקת הפעולות שבגינן יש חריגה. אם לא תיקנה רשות מקומית את החריגות מתקציבה - רשאים שרי הפנים והאוצר להפחית את סכום החריגה מכל סכום המועבר אליה מהממשלה, ורשאי שר האוצר, בהסכמת שר הפנים, להפחית את סכום החריגה מכספי מסים או מאגרות שיש להעבירם מאוצר המדינה לרשות המקומית לפי כל דין. בדיני הרשויות המקומיות נקבע כי נבחר הציבור ובעלי תפקידים בכירים ברשויות המקומיות נושאים באחריות אישית לניהול תקין של כספי הרשות המקומית, וניתן להטיל עליהם חיוב אישי. זאת - בהתאם לעיקרון שעל משרתי הציבור לפעול כנאמני הציבור ולטובתו, ולשאת באחריות כלפיו.

בדיקת הצעת התקציב וניתוחה

בחברת ההדרכה על ענייני הכספים של הרשות המקומית שפרסם משרד הפנים לנבחרי הרשויות המקומיות צוין, כי ניתוח הצעת תקציב מאפשר לבדוק את יעילות הפעולות של הרשות המקומית ולהסיק מהם מסקנות בנוגע לכדאיותן, לצורך בהתייעלותן או אם ראוי להפסיקן; הוא מאפשר לבחון אם מוצו מלוא מקורות המימון, לבדוק את הסיבות האפשריות לגירעונות ולגבש עבורם פתרונות, ולהשוות את נתוני התקציב לאלה של רשויות מקומיות דומות כדי לאתר חריגות ולמנוע בעוד מועד בזבוז של משאבים.

נהלים פנימיים

1. אף שמשרד הפנים גיבש הנחיות בנוגע לבדיקת התקציב על ידי חשבים מלווים שמונו לרשויות שנקלעו למשבר כספי, הוא לא פרסם הנחיות דומות לגורמים המקצועיים העוסקים בנושא במחוזות. במשרד הפנים אין נוהל פנימי המשותף לכל הגורמים העוסקים בבדיקת התקציב ובו מוגדרים יעדיה, לוחות הזמנים לביצועה, מתכונתה ופעולות שיש לנקוט בעקבותיה.

בהיעדר נוהל משותף לכל הגורמים העוסקים בנושא במחוזות, הבדיקות אינן נעשות במתכונת אחידה, ולעתים נוצרת אי-בהירות בנוגע לשיטות הבדיקה של חלק מהנושאים בתקציב, כפי שיפורט להלן בנוגע לבדיקת יעילות ההוצאות על שכר ושירותי כוח אדם.

2. משרד הפנים בדק בשנת 2010 היבטים של הליך אישור התקציב בסיוע חיצונית (להלן - חברת הבדיקה), והיא הגישה את המלצותיה לשיפור ההליך בינואר 2011. בדוח של חברת הבדיקה צוין, כי התבחינים לאישור תקציב אינם ברורים תמיד, והומלץ לפרסם חוזר מנכ"ל שיגדיר

הנחיות לאופן בדיקתו של התקציב ויקבע תבחינים לאישורו. כמו כן צוין כי אין נוהל בנוגע לאופן עדכון התקציב במהלך השנה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי כמאסדר הוא מפרסם מדי שנה הנחיות לעריכת התקציב וביניהן גם אמות מידה ברורות לאישור התקציב. ההנחיות מיועדות לכל הרשויות המקומיות ולגורמים הבוחנים את התקציב במחוזות. ואולם, הבדיקה העלתה כי ההנחיות נושאות אופי טכני, ואמות המידה המפורטות בהן אינן בודקות היבטים מהותיים כמו יעילות וחסכון ומניעת משברים כספיים.

על משרד הפנים לגבש נהלים והנחיות בנוגע לשיקולים שיש להביא בחשבון בעת אישור התקציב. אין הכוונה להסדרה טכנית של ההליך בלבד, אלא לקביעת אמות מידה וכללים שיקנו לפיקוח ולבקרה של משרד הפנים תוכן ממשי, וישמשו כלי עזר מועיל להכנת התקציב ולאישורו.

הבדיקה בפועל של הצעות התקציב

הביקורת העלתה כי הבדיקות של הצעות התקציב מתמקדות בסבירותם של האומדנים המוצגים בהן, ובבדיקה אם התקציב מאוזן. הבדיקה מתבססת על השוואה לנתוני שנים קודמות במטרה לעמוד על שינויים בתקציב ולבחון אם יש להם בסיס.

ואולם, בדיקת התקציב אינה מממשת את היכולת לבחון נושאים מרכזיים בתחום הניהול הכספי ברשויות, כפי שצוין בהנחיות שפרסם משרד הפנים לחשבים המלווים. הגורמים המקצועיים במחוזות אינם בודקים את נחיצותן של ההוצאות כדי למנוע בזבוז משאבים. למשל, ההוצאות בגין שכר ושירותי כוח אדם אינן נבחנות לעומק, אף שמשרד הפנים דורש מהרשויות מידע בנושא. הגורמים המקצועיים גם אינם בודקים, בדרך כלל, אם התקציב משקף מיצוי הולם של אפשרויות ההכנסה של הרשות המקומית ממסים ומאגרות. נוסף על כך, משרד הפנים אינו אוכף את ההוראות של תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, ולפיהן אם היה לרשות המקומית גירעון משנים קודמות, עליה להפריש בתקציבה את הסכומים הדרושים לכיסוי הגירעון, או כל סכום אחר שאישר שר הפנים או מי שהסמיך לכך.

מכל האמור לעיל עולה, שבדיקת התקציבים של הרשויות המקומיות היא מצומצמת בהיקפה, ואינה מממשת את כל הפוטנציאל של משרד הפנים להביא לידי ניהול יעיל יותר של כספי הציבור ולצמצם משברים כספיים.

תהליך התקצוב ברשויות המקומיות

על אף הפיקוח על התקציב והמשאבים המושקעים בו, הממצאים שהובאו לעיל מלמדים על כך שבשנת 2010 הסתכמו הגירעונות השוטפים של כמאה רשויות בכ-305 מיליון שקל, ובשנים 2009-2010 גדל הגירעון השוטף של 57 רשויות. עוד עולה מהנתונים, כי באותן השנים גדלו גירעונותיהן המצטברים של 69 רשויות מקומיות, ולרובן המכריע של הרשויות המקומיות (כ-75% מהן) יש גירעונות מצטברים. מכאן שהפיקוח על תקציבי הרשות עדיין אינו משיג את מלוא יעדיו, אף שיש שיפור במגמות.

הביקורת העלתה כי הסיבות לכך הן מגוונות, וניתן למנות ביניהן את התופעה שרשויות מקומיות רבות אינן מאשרות את תקציביהן במחוז, או שתקציביהן מאושרים בדיעבד באיחור ניכר (ראו

פירוט להלן בתת-הפרק על מועד אישור התקציב). כמו כן נמצא, כי על אף שהגורמים המקצועיים מאתרים לעתים קשיים צפויים באיזון התקציבי של הרשויות ומתריעים על כך, בפועל, הרשויות אינן נוקטות פעולות התייעלות. יתר על כן, במקום לצמצם הוצאות ולנסות להגדיל את מקורות ההכנסה באמצעות שיפור הגבייה, עדכון חוקי עזר ופיתוח כלכלי, לעתים מעדיפות הרשויות ליטול הלוואות. במקרים רבים הנהלת המשרד מאשרת להן לעשות כן, בניגוד לעמדתם של הגורמים במחוז (ראו לעיל בדוגמה שהובאה על עיריית דימונה). תהליך התקצוב ברשויות המקומיות הוא תוספתי⁹⁸, ולפיכך לא מתקיימת, זה שנים רבות, בדיקה מעמיקה של הנחות היסוד שעליהן מתבססות הצעות התקציב. הדבר מקשה על התערבות מעמיקה של משרד הפנים בתהליך התקצוב, ולמעשה אימץ המשרד את גישת התקצוב התוספתי, והוא אינו יוזם בחינה של התקציב מן היסוד.

משרד הפנים ער לליקויים הקיימים בתהליך התקצוב הקיים, והדברים באים לידי ביטוי בחוברות שהוא מפרסם לנבחרי הציבור (בשיתוף מרכזי ההדרכה והפיתוח בשלטון המקומי)⁹⁹. בחוברות אלה מצוין, כי תהליך התקצוב אינו כולל הגדרה של יעדים ותפוקות; אין בו מידע שיטתי על מימוש היעדים; המידע על עלות פעולות הרשות הוא לקוי; התקציב אינו עוסק בתוצאות ארוכות טווח, ואין בודקים בו כמעט עלות לעומת תועלת. כמו כן, צוין, כי מסמכי התקציב אינם בהירים דיים וקיימת בו נוקשות שאינה מעודדת פתיחות ליזמות חדשות ולהתייעלות.

למרות זאת לא יזם משרד הפנים בחינה מקיפה של תהליכי התקצוב ברשויות המקומיות ושל תהליכי האישור של התקציב שבסמכותו. המשרד לא בחן חלופות לתהליכי התקצוב הקיימים, כדי להתמודד עם הפגמים המובנים בתהליך הקיים שיש בהם כדי להביא לידי בזבוז משאבים, לניהול לקוי של כספי הציבור ולפגיעה בעקרונות השקיפות.

על משרד הפנים, כמאסדר של השלטון המקומי וכגורם שלטוני המופקד על הכוונת הרשויות המקומיות ועל הדרכתן, לתת את הדעת לליקויים המובנים בתהליך התקצוב הקיים ולבחון דרכים לשפר אותו. זאת - כדי שתהליך התקצוב והליכי אישורו יאפשרו למדוד ביצועים ולנקוט פעולות התייעלות בהתאם לצורך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, המרכז בידי מידע כוללני על הפעולות של כל הרשויות המקומיות, ועל הכספים והתקציבים שלהן - להשתמש במידע הרב שצבר ולפתח על בסיסו כלים ומדדים שיסייעו לפיקוח ולבקרה על ענייני הכספים של הרשויות המקומיות.

מועד אישור התקציב

בדיני הרשויות המקומיות נקבעו לוחות זמנים לאישור התקציב במועצת הרשות ועל ידי שר הפנים¹⁰⁰. נקבע כי גזבר הרשות המקומית יכין הצעת תקציב על פי הנחיות ראש הרשות, וראש הרשות יגיש אותה לאישור המועצה עד חודשיים לפני תחילת שנת הכספים. על המועצה לדרון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה, ולאשר את תקציב הרשות עד תחילת שנת הכספים. לשר הפנים ניתנה סמכות לאשר הארכות למועדים שנקבעו לאישור התקציב עד חצי שנה מהיום שבו אושר תקציב המדינה. מכאן שהמחוקק ייחס חשיבות לכך שהתקציב יאושר סמוך ככל האפשר לתחילת שנת הכספים, משום שהתקציב משמש כלי חשוב לתכנון ולבקרה.

98 תקצוב תוספתי (אינקרמנטלי) הוא תקצוב הבנוי על ניסיון התקצוב של השנה הקודמת, ואין בו בחינה יסודית של היעדים, המטרות והתשומות הנדרשות להשגתן.

99 למשל - החוברת על ועדת הכספים ברשויות המקומיות משנת 2008.

100 סעיף 206 לפקודת העיריות.

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים הקיימים במשרד הפנים בנוגע למועד אישור התקציבים של 255 רשויות מקומיות בידי הממונים על המחוזות, בשנים 2010-2011¹⁰¹. בטבלה שלהלן מוצגים הנתונים על מועד האישור של התקציב ברבעונים השונים:

טבלה מס' 11: מועדי אישור תקציבי הרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים

2011			2010			מועד האישור
מספר הרשויות	שיעור מכלל הרשויות	אחוז מצטבר	מספר הרשויות	שיעור מכלל הרשויות	אחוז מצטבר	
57	22%	22%	31	12%	12%	ברבעון הראשון
50	20%	42%	53	21%	33%	ברבעון השני
34	13%	55%	45	18%	15%	ברבעון השלישי
32	13%	68%	60	24%	75%	ברבעון הרביעי
173	68%		189	74%		אושרו במהלך השנה
21	8%		29	11%		אושרו לאחר תום השנה
61	24%		37	15%		לא אושרו כלל
255	100%		255	100%		סה"כ

מהטבלה עולה כי בשנת 2010 לא אישר משרד הפנים עד תום השנה, את תקציביהן של רבע מהרשויות המקומיות, ותקציביהן של כ-15% מהרשויות לא אושרו כלל. עוד עולה מהטבלה כי תקציביהן של רשויות מעטות בלבד אושרו סמוך לתחילת שנת הכספים שהוא המועד הרצוי לאישור; הליך אישור תקציביהן של רשויות מקומיות רבות מתמהמה זמן רב ולפיכך, עד תום המחצית הראשונה של השנה אושרו תקציביהן של שליש מהרשויות בלבד, ותקציביהן של כ-40% מהן אושרו רק במהלך המחצית השנייה של השנה.

מתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012 עולה, כי העיכוב באישור התקציב של חלק מהרשויות המקומיות נבע מכך, שאישור התקציב היה כפוף לאישור של תכנית הבראה וליישומה, ובתקופה האמורה היה עיכוב בהוצאה אל הפועל של תכנית הבראה בשל היעדר תקציב.

בנוגע לשנת 2011 עולים נתונים דומים, אם כי יש לציין שתקציביהן של כרבע מהרשויות לא אושרו כלל. יתר על כן, בבדיקה הועלה כי תקציביהן של 17 רשויות לא אושרו במשך שנתיים רצופות. בדרך כלל מדובר ברשויות שמצבן הכספי חמור, או שיש בהן משבר ניהולי, ועל כן יש משנה תוקף לחשיבות הפיקוח של משרד הפנים עליהם.

אף על פי שתקציבן של רשויות רבות לא אושר על ידי הממונים על המחוזות, משרד הפנים לא עמד על יישום ההוראות ולא נקט פעולות, כדי להבטיח את יכולתו לקיים פיקוח ובקרה על תקציבי הרשויות הללו.

אי-אישור התקציב בידי משרד הפנים במועדו שומט את הבסיס לפיקוח הנדרש של המשרד על ניהול כספי הרשויות המקומיות, כפי שנקבע בדיון. כמו כן, אישור תקציב חודשים ארוכים לאחר שהחלה שנת הכספים מרוקן מתוכן ממשי את סמכויות הפיקוח על ניהול הכספים בחלק ניכר של אותה השנה.

101 בשנים אלה היו 255 רשויות מקומיות.

אמנם, לפי דיני הרשויות המקומיות, במהלך התקופה שאין לגביה תקציב מאושר נדרשות הרשויות לפעול על פי התקציב השנתי הקודם, ואולם משרד הפנים אינו אוכף הוראה זו. הדבר חמור משום שלעתים נעשות פעולות כספיות בלי פיקוח של המשרד, תוך קביעת עובדות מוגמרות שאינן ניתנות לשינוי, למשל, הוצאת כספים שלא היה ראוי להוציאם.

אישור התקציב של הרשויות המקומיות הוא אמצעי מרכזי לפיקוח על ניהול כספיהן, ויש באפשרותו לסייע במניעת משברים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שתהליכי אישור התקציב נמשכים זמן רב, עד כדי פגיעה בתכליתם, ועל כך שאינו פועל לאכיפת ההוראות בעניין זה.

מבקר המדינה נדרש לתופעה זו ולסיבותיה ברוח על יחסי הגומלין שבין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים¹⁰². הוא ציין, כי אישור התקציב מתעכב בשל מגוון סיבות ובהן: שיהוי בפרסום ההנחיות של משרד הפנים בנוגע לאופן עריכתו, מחסור במידע שעל בסיסו ניתן לתכנן את התקציב והגשה לקייה של מסמכי התקציב בידי הרשויות המקומיות.

בדוח שהכינה חברת הבדיקה על הליך אישור התקציב צוין, כי בשנת 2010 לא פרסם משרד הפנים את ההנחיות לרשויות המקומיות בנוגע לדרך הכנת התקציב, ובשנת 2011 פורסמו ההנחיות באיחור (לאחר המועד שבו נדרשו הרשויות להגיש את הצעות התקציב למשרד הפנים). עוד צוין, כי הרשויות המקומיות נדרשות להגיש את התקציב לאישור אף שחסר להן מידע העשוי להשפיע על בנייתו, כמו החלטות של משרד הפנים והאוצר בנוגע לאישורים לגביית ארנונה. עוד צוין שבכ-70% מהמקרים רשויות מגישות את התקציב באופן לא תקין.

מהאמור לעיל עולה שהליקויים שהצביע עליהם דוח מבקר המדינה בעבר - לא תוקנו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי ראוי לבחון את הליקויים הארגוניים והמינהליים המביאים לידי כך שתהליכי אישור התקציב מתמשכים זמן רב וחלקם אינו ממוצה, כדי להפכם ליעילים ומועילים. על משרד הפנים לבחון אפשרות לפשט את תהליך אישור התקציב, ולנקוט פעולות נגד רשויות שאינן פועלות על פי הנחיות הממונים בנוגע לתקציביהן.



בפרק זה הובאו ממצאים בנוגע לפיקוח ולבקרה על ניהול כספי הרשויות המקומיות ומשאביהן, שהוא מנושאי הליכה שעליהם מופקד משרד הפנים כמאסדר. הממצאים מלמדים על כך שאף שיש שיפור מסוים במצב הכספי הכולל של הרשויות המקומיות, עדיין יש תופעות מדאיגות המצביעות על כך שמצבן הכספי של רשויות רבות חמור, ורשויות רבות נתונות בסכנה של הידרדרות כלכלית.

נמצא כי התשתית העובדתית שעליה מבוססת הבקרה הכספית אינה מהימנה, ויש בה עיוותים של ממש בהצגת מצבן הכספי של הרשויות; מידע מבוקר על מצבן הכספי של הרשויות מגיע למשרד הפנים לאחר עיכובים ממושכים; גם כשמתקבל מידע על חריגות מהתקציב - הוא אינו נבחן לעומק באופן שיטתי, ובמקרים רבים הוא אינו מביא לידי נקיטת פעולות מעשיות ומידיות לשיפור המצב; תהליך אישור תקציביהן של הרשויות המקומיות אינו מלווה בבדיקות מהותיות בנושאים כמו - יעילות השימוש בכספים והגדלת אפשרויות ההכנסות, והוא נמשך זמן רב; משרד הפנים אינו משתמש בסמכותו לאשר את התקציב, כדי לדרוש מהרשויות המקומיות להתייעל ולכסות גירעונות שצברו, כנדרש על פי החוק.

הליך אישורן של עסקאות מקרקעין

לרשויות מקומיות יש, על פי רוב, נכסי מקרקעין¹⁰³ המשמשים אותן בתחומים שונים כמו חינוך, תרבות ורווחה, או נכסים שהוקנו להן לפיתוח עתידי של צרכים ציבוריים (פיתוח גנים ופארקים, סלילת דרכים או הקמת מבני ציבור). חלק מהנכסים משמשים את הרשות לפעולותיה, וחלקם הם נכסים מניבי הכנסות (כמו דמי שכירות).

בדיני הרשויות המקומיות נקבעו הוראות בנוגע לביצוע עסקאות מקרקעין בידי הרשויות המקומיות, וכן כללים בנוגע לניהולם של נכסים אלה. נקבע בהם כי רשות מקומית אינה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת מועצת הרשות, ברוב קולות חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. אישור המועצה ואישור שר הפנים נדרשים גם בהשכרת נכסים בתנאים שנקבעו בחוק, למשל, לגבי התקשרויות לתקופת השכרה שעולה על חמש שנים. ככלל, התקשרות של רשות מקומית בחוזה להעברת מקרקעין טעונה מכרז פומבי; עם זאת, בתקנות העיריות פורטו מקרים שלגביהם נקבע כי הם פטורים מחובת מכרז, ובפועל עסקאות מקרקעין רבות אכן פטורות ממכרז.

משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל (5/98) הנחיות לרשויות המקומיות בנוגע להליך האישור של עסקאות מקרקעין. בחוזר צוין, כי כדי לייעל את הטיפול בבקשות לאישור עסקאות אלה על הרשויות להגישן למחוזות המשרד. כמו כן נדרש מהן להציג בפני משרד הפנים מידע על העסקה ועל הליך קבלת ההחלטות בעניינה, ולצרף לבקשת האישור מסמכים כמו חוזה ההתקשרות, הערכת שמאי, נסחי מקרקעין ותצהירים של מהנדס הרשות המקומית ושל היועץ המשפטי.

נוסף על כך, בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), נקבעו הוראות מיוחדות לגבי נכסי מקרקעין ש"נרכשו בביצוע תכנית על פי הסכם או שהופקעו כך תמורת פיצויים"¹⁰⁴. השכרתם של נכסים אלה מותנית בהתייעצות עם הוועדה המחוזית, ובתנאי שלא שונה ייעודם. אם שונה ייעודם, נקבעו סייגים נוספים בנוגע לאפשרות השכרתם של הנכסים.

עסקאות מקרקעין הן בדרך כלל עסקאות מכר או השכרה. עם זאת, לעתים מקצות רשויות מקומיות נכסי מקרקעין לגורמים שונים (כמו עמותות או קבוצות תושבים) בתמורה סמלית או ללא תמורה

103 מקרקעין מוגדרים בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, כ"קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".

104 סעיף 195 לחוק התכנון והבנייה.

(להלן - הקצאות מקרקעין). פעולות אלה טעונות אף הן אישור שר הפנים, מתוקף הנחיה שפרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל¹⁰⁵ בעקבות פסיקת בית המשפט בעניין זה¹⁰⁶.

תכליתן של הדרישות בחוק ובהנחיות כי יינתן אישור שר הפנים לעסקאות מקרקעין היא, לפקח על כך שניהול נכסי מקרקעין ייעשה בזהירות ומתוך שיקול דעת מעמיק, משום שנכסי המקרקעין הם משאב ציבורי יקר ומוגבל. למשל, יש חשיבות לבחון שהשיקולים שביסוד מכירת נכס אינם קצרי טווח, שכן ערכם הכספי הרב של נכסי המקרקעין עשוי להביא לידי כך שרשויות יבקשו למכור נכסי מקרקעין יקרים וחיוניים, כדי להיטיב את מצבן הכספי בהווה, בעוד הנכסים אמורים לשרת תכליות ציבוריות לאורך זמן. נוכח ערכם הכספי הרב של נכסי המקרקעין, יש לבחון גם אם העסקאות כדאיות מבחינה כלכלית, ונעשות משיקולים ענייניים, תוך שמירה על טוהר המידות. הדברים מקבלים משנה תוקף בשל העובדה שעסקאות רבות אינן טעונות מכרז, ועל כן אינן כרוכות בהליך מוסדר שתכליתו לשמור על הערכים שנמנו לעיל.

הטיפול בבקשות לאישור עסקאות מקרקעין

הנחיות מינהליות

כאמור, הסמכות לאשר עסקאות מקרקעין ניתנה לשר הפנים שאצל את סמכותו זו למנכ"ל משרדו¹⁰⁷. לממונים על המחוזות אצל השר סמכויות לאשר חלק מעסקאות המקרקעין¹⁰⁸ או פעולות מקרקעין מתחייבות, כמו העברת מקרקעין על פי הוראות פסק דין סופי¹⁰⁹. ביולי 2011 אצל שר הפנים סמכויות נוספות לממונים על המחוזות למשך שנה אחת¹¹⁰, בלי לגרוע מסמכויות המנכ"ל (עניין זה יפורט בהמשך, בפרק על ביזור הסמכויות למחוזות).

הנחיות פנים-משרדיות

כדי לקיים את הוראות החוק ולהשיג את תכליתן, מן הראוי שייקבעו הנחיות מינהליות פנימיות (נוסף על ההנחיות החיצוניות שפרסם משרד הפנים לרשויות המקומיות), שידריכו את הנוגעים בדבר בהפעלת הסמכות, ויקבעו את השיקולים הענייניים שיש להביאם בחשבון בעת אישורן של עסקאות מקרקעין. כאמור, הנחיות מינהליות מאפשרות את ייעולו של הליך הפעלת שיקול הדעת תוך שמירה על אחידות, עקביות והיצמדות למטרות החוק, וכן מאפשרות קיום של הליכי בקרה וביקורת¹¹¹.

בביקורת נמצא, כי משרד הפנים לא הכין נוהל פנימי כתוב המנחה את הגורמים המקצועיים במטה ובמחוזות בנוגע לאופן הפעלת הסמכות לאשר עסקאות מקרקעין ולהליך הבדיקה של בקשות לאישור עסקאות מקרקעין.

- 105 חוזר מנכ"ל 5/01 - נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית מ-12.5.01; לחזור פורסמו במהלך השנים כמה תיקונים (ראו פירוט בהמשך הדוח).
- 106 ראו בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220.
- 107 ילקוט פרסומים, התשל"א, עמ' 1523.
- 108 עסקאות השכרה וחילופי מקרקעין השווים בערכם.
- 109 פירוט נוסף ראו ילקוט פרסומים, התשמ"ז, עמ' 43.
- 110 ההסמכה נכנסה לתוקף בספטמבר 2011.
- 111 יצחק זמיר, הסמכות המנהלית (מהדורה ראשונה), עמ' 778-779.

עם זאת יצוין, כי בחלק מהמחוזות¹¹² נקבעו נהלים פנימיים בנוגע לדרך הטיפול בבקשה במחוז, ואולם, בביקורת נמצא כי הנהלים האלה אינם אחידים מבחינת רמת פירוטם והנושאים שהם עוסקים בהם, וחלקם מכסים רק חלק מההיבטים הכרוכים בבדיקת הבקשה.

הנחיות לרשויות המקומיות

במשך השנים העביר משרד הפנים לרשויות המקומיות (באמצעות חוזרי מנכ"ל) הנחיות כיצד להגיש בקשות לאישור עסקאות מקרקעין ובקשות לאישור הקצאות מקרקעין. חלק מחוזי המנכ"ל שפורסמו הם הודעות על תיקונים לנוהל המקורי. כתוצאה מכך יש כתשעה חוזרי מנכ"ל שונים שעוסקים בנושא. עניין זה עלה במהלך בדיקה שהזמין משרד הפנים לקראת ביזור חלק מהסמכויות לאישור עסקאות מקרקעין למחוזות. נמצא כי חברת ייעוץ שעמה התקשר המשרד בדצמבר 2009 הכינה טיוטה של נוהל משולב להליך אישור עסקאות מקרקעין, ואולם בסופו של דבר לא פורסם נוהל מאוחד ומעודכן (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי עקב מורכבותן של עסקאות מקרקעין וחשיבות הפיקוח עליהן - היה עליו לקבוע הנחיות פנימיות למטה ולמחוזות, שינחו את שיקול הדעת, ייעלו את התהליך ויתרמו להשגת תכליותיו. הנהלים גם יאפשרו ליצור אחידות באופן הטיפול בעסקאות אלה. על משרד הפנים לאחד את ההנחיות הרבות שהוציאו לרשויות המקומיות בתחום זה בקובץ אחד.

הליך אישור הבקשות

משרד מבקר המדינה בחן את הליך הבדיקה של בקשות לאישור עסקאות מקרקעין מסוג מכר או השכרה (לא נבדקו הליכי הבדיקה של הקצאות מקרקעין). נמצא כי ככלל, רשויות מקומיות מגישות את בקשותיהן לאישור עסקאות מקרקעין לסוגיהן למשרדי המחוז המתאים של משרד הפנים. שם נבדק שהבקשה כוללת את כל הטפסים והמסמכים הנדרשים. לאחר מכן מועברת הבקשה למטה המשרד ונבדקת על ידי יועצים משפטיים מהלשכה המשפטית. חוות הדעת המשפטית מועברת, בצירוף כל מסמכי הבקשה, לגורם המוסמך לאשרם (מנכ"ל המשרד או הממונים על המחוזות). המעקב אחר התהליך והתיאום בין הגורמים השונים המעורבים בו נעשים באגף לתקצוב במינהל לשלטון מקומי, כמפורט להלן.

הבדיקה במחוזות

בביקורת נמצא כי יש הבדלים בין המחוזות בנוגע לאופן הבדיקה של הבקשות ולהיקפה. לעתים אין לגורמים העוסקים בנושא הכשרה מתאימה לצורך בדיקתו, משום שהוא הדורש בקיאות בהיבטים משפטיים, כלכליים ותכנוניים¹¹³.

ברוב המחוזות נעשית הבדיקה של הבקשות באופן טכני. דהיינו - בודקים אם הרשויות הגישו את כל המסמכים הנדרשים בנוהל. בדרך כלל אין בוחנים במחוזות את תוכנם של המסמכים ואת מכלול ההיבטים הכרוכים במתן אישור לעסקת מקרקעין. יתר על כן, נמצא כי לרוב ניתנות ההמלצות

112 למשל מחוז הצפון, מחוז חיפה ומחוז המרכז.

113 למשל, במחוז ירושלים מטופלות הבקשות על ידי גורם מינהלי שלא עבר הכשרה פורמלית לבדיקה של עסקאות.

שלהם לאישור העסקה גם ללא בדיקה מהותית של חלק ניכר מתוכן הבקשות וללא מתן חוות דעת מפורטת ומנומקת. במשרד הפנים לא נקבעה בבירור חלוקת העבודה שבין המטה למחוזות בעניין בדיקת העסקאות, ולעתים נוצרת כפילות בהליך הבדיקה, כיוון שגם במטה בדקו אם הוגשו כל המסמכים הנדרשים. בהיעדר חלוקת עבודה ברורה מתעורר חשש שאולי יש עניינים שאינם נבדקים, משום שלא מוגדר מי אחראי לבדיקתם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי עליו לקבוע באופן ברור ומפורש את מתכונת הבדיקה של עסקאות מקרקעין במחוזות, ואגב כך לתת את הדעת לשיקולים שעל המחוז להביא בחשבון בעת גיבוש חוות הדעת, ולהכשרתם של האנשים במחוז שעוסקים בכך.

מתכונת הבדיקה במטה

לאחר שהבקשות נבדקות במחוזות הן מועברות לאגף לתקצוב ולפיתוח במטה. אם נמצא שהן כוללות את כל המידע הנדרש - הן מועברות לקבלת חוות דעת משפטית בעניינן (מיועצים משפטיים בלשכה המשפטית של משרד הפנים), ובסופו של ההליך הן מועברות למנכ"ל המשרד לשם קבלת החלטה סופית. בעבר, לפני העברת הבקשות למנכ"ל, הן הועברו גם למנהלת האגף לפיתוח מקומי ולראש המינהל לשלטון מקומי לקבלת חוות דעתם בעניין הבקשה. מאז פירוקו של האגף לפיתוח מקומי בשנת 2009, לא מתקבלות חוות דעת מקצועיות מגורמי מטה, מלבד חוות הדעת המשפטיות.

חוות הדעת המשפטיות: בביקורת נמצא כי חוות הדעת המשפטיות שניתנות בעניין העסקאות הן בדרך כלל לקוניות ואינן מנומקות; במקרה של חוות דעת חיובית מציינים היועצים המשפטיים כי "אין מניעה משפטית לאשר את העסקה" ללא פירוט נוסף. לפיכך, לא ניתן ללמוד על הנושאים שנבחנו במהלך גיבוש חוות הדעת, הסוגיות המשפטיות שהתעוררו ודרך הסקת המסקנות. למשל, נמצא מקרה של עסקת מקרקעין שבהליך המכרז התעוררו קשיים משפטיים, או חשש לפגם לכאורה בהליך המכרז. מחוות הדעת לא ברור אם הנושא נבחן בלשכה המשפטית של משרד הפנים, ומכל מקום לא הוסבה תשומת לבו של המנכ"ל לעניין.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי ראוי שחוות הדעת המשפטיות שניתנות בעניין הבקשות לאישור עסקאות מקרקעין יהיו מפורטות ומנומקות, כך שישקפו את הנושאים שנבחנו, את הקשיים שהתעוררו ואת הנימוקים למסקנה שהתגבשה בסופו של דבר. בדרך זו יוכלו מקבלי ההחלטות לעמוד מקרוב על מורכבות העסקה שהם נדרשים לאשר, ויוכלו לבחון שוב, במקרה הצורך, את הסוגיות. מתן חוות דעת מפורטת עשויה גם לאפשר זיהוי של סוגיות חוזרות ולתרום לגיבוש ידע משותף בארגון. כמו כן מאפשר הפירוט לערוך ביקורת ובקרה על חוות הדעת שניתנות, ולצמצם מקרים של טעויות בשיקול הדעת.

בדיקת היבטים כלכליים, שמאיים ותכנוניים

1. בדיקת הצדקת העסקה: לבקשות שמגישות הרשויות לאישור עסקאות לא מצורף, בדרך כלל, הסבר על מהות העסקה ומטרותיה, או נימוקים המצדיקים את העסקה ואת התועלת שבה. אמנם, המשרד מבקש לקבל את הפרוטוקול של ישיבות המועצה בעניין, מוודא שהוגשה חוות דעת משפטית כנדרש ומבקש שיפורטו טענות שנשמעו בעניין העסקה. ואולם, במקרים רבים הפרוטוקולים אינם מפורטים דיים, ולא ניתן ללמוד מהם על הדרך שבה הוצגה העסקה בפני המועצה והנימוקים שניתנו לביצועה. לרוב גם הפירוט שבטופסי הבקשה אינו מספק די מידע.

משרד הפנים אינו בודק את הקשר בין מימוש הנכס ביחס למצאי הנכסים של הרשות ולצרכיה, כדי לוודא שמכירת הנכס היא מוצדקת. יתר על כן, בידי המשרד אין מידע על מצאי נכסי המקרקעין של הרשויות. בביקורת נמצא, כי בשנת 2004 יזם המשרד סקר בנושא, במטרה "לסייע למשרד לגבש מדיניות מסודרת בנושא ולבנות מאגר נתונים מקיף ומעודכן". ואולם, בסופו של דבר לא נעשה הסקר, כך שלמשרד עדיין אין מסד נתונים לפיקוח כולל על נכסי המקרקעין של הרשויות.

2. **היבטים כלכליים:** ככלל, משרד הפנים אינו בודק אם מבחינה כלכלית, יש הצדקה לעסקה למשל מהיבטים של עיתוי, פוטנציאל ההשבחה של הנכס, עלויות עקיפות לרשות, המשמעות הכלכלית של מציאת נכס חלופי במקרה שיתעורר צורך בכך וכיו"ב. אמנם, משרד הפנים מבקש לקבל ממהנדס הרשות המקומית פירוט של תכניות המתאר שהובאו בחשבון בעת גיבוש העסקה (בדרך כלל בהקשר של עסקת מכר), משום שתכניות כאלה עשויות להשפיע במידה ניכרת על שווי הנכסים. ואולם, בדרך כלל הפירוט המובא על ידי מהנדסי הרשויות הוא טכני (רשימה של מספרי התכניות), ולא ניתן ללמוד ממנו על המשמעות הכלכלית של העסקה. נוסף על כך, בחלק מהמקרים מהנדס הרשות אינו מציין אם קיימות תכניות בהכנה, ולא ברור מהטופס אם היעדר הפירוט מלמד על כך שאין תכניות כאלה, או שהן לא הובאו בחשבון.

נוסף על כך, בביקורת נמצא, כי לעתים הצהירו מהנדסים על תכניות בהכנה שהובאו בחשבון בעת גיבוש העסקה, אבל לא נמצא לכך ביטוי בחוות הדעת השמאית או בפרוטוקולים שצירפו הרשויות המקומיות. בביקורת נמצא כי מהנדסי הרשויות ממלאים את הטופס לאחר שכבר שוכללה העסקה, ובדרך כלל הם אינם מעורבים בהליך קבלת ההחלטות על העסקאות ובמשא המתן הכרוך בהן. אשר על כן, לא ברור על יסוד מה מתקבלות הצהרותיהם, כי התכניות הובאו בחשבון בעת ניהול המשא ומתן.

מהביקורת עולה, כי גורמי המקצוע (במחוז ובמטה) אינם בודקים את משמעות המידע שמובא בהצהרת המהנדס, אינם מוודאים כי המידע מהימן ומלא, ואינם בוחנים את השפעותיו הכלכליות¹¹⁴.

3. **היבטים שמאיים:** משרד הפנים מבקש מהרשויות לצרף לבקשותיהן שומות מקרקעין שלפיהן הוערך שווי הנכס לפני מכירתו. זאת - כדי לוודא כי השומה עדכנית, ואין פער ממשי בין התמורה המוסכמת להערכת השווי. בדרך כלל משרד הפנים אינו נוהג לבדוק את סבירותן של השומות, ואינו מוודא כי הן נערכות על פי תקנים מקובלים שמפרסם משרד המשפטים. כמו כן, לא נמצאו אסמכתאות לכך שנעשית בדיקה שהשומה מוגשת מטעם הרשות המקומית.

4. **היבטים תכנוניים:** אף שעסקאות מקרקעין כרוכות בהיבטים תכנוניים, רוב חוות הדעת המתקבלות מהגורמים המקצועיים בלשכות התכנון אינן מפורטות דיין, ואינן כוללות את מלוא הסוגיות הרלוונטיות. המידע המתקבל, בדרך כלל, מגורמי התכנון נוגע לייעודם של המקרקעין לפי התכניות התקפות. כפי שצוין, בדרך כלל, גורמי התכנון אינם בודקים את המידע שמוסרים מהנדסי הרשויות, ואינם בוחנים אם העסקאות מוצדקות מבחינה התכנונית, ואינן כרוכות בפגיעה באינטרסים ציבוריים כמו - שימור מבנים ומצאי השטחים הפתוחים.

שימוש בתמורה המתקבלת מעסקת מקרקעין

בדיני הרשויות המקומיות נקבע כי "התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין של העיריה תשמש אך ורק לקניית מקרקעין; ואולם רשאי שר הפנים אם ראה שטובת הציבור דורשת זאת, להתיר עשיית שימוש אחר בתמורה". בביקורת נמצא כי הליכי האישור של עסקאות מקרקעין במשרד הפנים אינם

114 ממצאים דומים העלה מבקר המדינה בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009, בפרק על עסקת מקרקעין של עיריית רמת גן במתחם הבורסה, עמ' 865-892.

כוללים בדיקה של ייעוד כספי התמורה. כך למשל, העיריות אינן נדרשות למסור מידע על השימוש המתוכנן בתמורה, או התחייבות של גזבר העירייה בנוגע לייעוד כספי התמורה. גם לאחר אישור העסקאות משרד הפנים אינו בודק אם נעשה שימוש כחוק בכספי התמורה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי בהיעדר פיקוח על השימוש בכספי התמורה נפגע יסוד חשוב בהליך הפיקוח על עסקאות מקרקעין. על משרד הפנים לדרוש מהרשויות מידע על השימוש המיועד בכספי התמורה, ולשקול לבחון מדי פעם נושא זה, בביקורות שהוא מקיים ברשויות המקומיות.



נכסי המקרקעין הופקדו בידי הרשויות המקומיות כנאמן של הציבור; תפקידו של משרד הפנים הוא לפקח על ניהולם ועל נסיבות מכירתם, כדי לוודא שהמכירה מוצדקת גם מתוך ראייה רחבה וארוכת טווח. מכלל האמור לעיל עולה, כי הליך האישור של עסקאות מקרקעין אינו כולל בדיקה של היבטים מהותיים.

משרד הפנים אינו בוחן אם מימוש נכס המקרקעין הוא מוצדק וענייני, ואינו בוחן לעומק את מה שעומד מאחורי הקלעים של הליך קבלת ההחלטות של הרשות המקומית בעניין העסקה - סיבותיה, מטרתה והשפעותיה על ניהול נכסי הרשות ועל צורכי הציבור.

בהיעדר בדיקות מהותיות ומלאות של היבטים כלכליים, שמאיים ותכנוניים, ועקב הליקויים שנמצאו בהצגת חלק מהנתונים בבקשות של הרשויות המקומיות - מתעורר חשש שהליך הפיקוח על עסקאות מקרקעין אינו מיטבי ואינו משיג את יעדיו, וכתוצאה מזה עלולים להיגרם נזקים כלכליים ותפקודיים לרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי אינו "נכנס לנעלי" הרשות המקומית, אלא פועל כ"גורם על" המבקר ומאשר את התהליך בהסתמך על מידע המגיע מהרשויות המקומיות. המשרד ציין, כי אין לו יכולת ומשאבים לבדוק את כל המידע בבקשה שהוגשה. משרד הפנים ציין, כי ככל שלבקשות מצורפות חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות, של מהנדס הרשות ושל ושמאי מוסמך, וככל שהעסקה נעשתה במכרז ובאישור מועצת העיר - "חזקה עלינו שהדברים אכן נעשו בהתאם לחוק ובהתאם לנתונים שנמסרו".

משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות שיש לפיקוח על עסקאות מקרקעין; מן הראוי אפוא שמשרד הפנים ייערך באופן שיאפשר לו לממש כראוי את סמכויותיו בנושא. נוכח הליקויים שנמצאו בנוגע לרמת הפירוט של הנתונים בבקשות, והקושי לעמוד על השפעותיהם - על המשרד לבקש מהגורמים המוסמכים ברשויות לנמק את העסקאות ולמסור מידע מפורט ומהותי. בשל ריבוי העסקאות והשונות הגדולה ביניהן, על משרד הפנים לשקול קביעת מדרג של עסקאות, בהתאם למאפייניהן, ואגב כך לאפיין את היקף הבדיקות הנדרשות לכל עסקה. וזאת - כדי לאזן בין הצורך לייעל את הליך האישור ובין החשיבות של אישור העסקאות רק לאחר בדיקה מהותית של היבטיהן השונים.

מספר הבקשות ומשך הטיפול בהן

1. משרד מבקר המדינה בדק את מספר הבקשות לאישור עסקאות מקרקעין שהוגשו למטה משרד הפנים בשנים 2007-2011. הטבלה והתרשים שלהלן מציגים את מספר הבקשות שהתקבלו בכל אחת מהשנים האמורות, ואת מצב הטיפול בהן (הנתונים חלים על כל סוגי העסקאות והקצאות המקרקעין):

טבלה מס' 12: מצב הטיפול בבקשות לאישור עסקאות מקרקעין

שנת הטיפול בהן	שיעור הבקשות שלא הסתיימו הטיפול בהן	בקשות שלא הסתיימו הטיפול בהן*	בקשות שהסתיימו הטיפול בהן	כלל הבקשות שהוגשו	השנה
31%	57	126	183	2007	
32%	77	167	244	2008	
35%	68	124	192	2009	
47%	120	137	257	2010	
57%	166	124	290	2011	
42%	488	678	1,166	סך הכול	

* מדובר בבקשות שנרשם לגביהן בנתוני משרד הפנים שהן בבדיקה משפטית, בקשות שניתן להן "אישור עקרוני" או בקשות שלא נרשם פירוט לגבי מצבן.

מהטבלה עולה, כי בחמש השנים האמורות התקבלו במטה משרד הפנים 1,166 בקשות לאישור עסקאות. הטיפול ב-488 בקשות (כ-42% מהן) לא הסתיים, על אף הזמן הרב שחלף מאז שהתחיל. יצוין כי הנתונים חלים על בקשות שהועברו למטה לאחר שנבדקו במחוזות, כלומר בקשות שאמורות לכלול את מלוא המידע הנדרש כדי להכריע בעניינן.

הלשכה המשפטית של משרד הפנים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2012, כי היא מקיימת מעקב אחר הבקשות שהגיעו לטיפול, וציינה כי לעתים אישור הבקשות מתעכב בשל פגמים המתגלים בתהליך או בשל חוסר במסמכים, הדבר מצריך קבלת הבהרות מהרשויות המקומיות והשלמות מידע, והרשויות מתעכבות במתן מענה הולם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי נוכח המספר הרב של בקשות שלא הסתיימו הטיפול בהן, עליו לבדוק את הדרכים לייעול את תהליך הבדיקה, ולבחון מדוע חסר בהן מידע למרות הבדיקה הראשונית במחוזות. במקרים שרשויות מקומיות מתעכבות במסירת מענה למשרד הפנים - עליו לשקול לקצוב להן לוחות זמנים לכך, ולבחון את האפשרות לדחות את הבקשות, אם המידע הנדרש לא נמסר בתוך פרק זמן סביר.

2. נמצא כי משרד הפנים אינו מרכז נתונים בנוגע למשך הזמן של הליך הטיפול בבקשות, והמידע בעניין זה מפוצל בין המטה למחוזות. עוד נמצא, כי המעקב אחר הבקשות המוגשות למחוזות נעשה בכל מחוז בנפרד, ולמטה אין מידע על הבקשות שבטיפול המחוזות (שלא הגיעו לטיפול). כמו כן, רישום הבקשות במחוזות הוא לעתים חלקי (יש מעקב רק לגבי חלק מהבקשות) ואינו אחיד במתכונתו. כתוצאה מכך, אין במטה משרד הפנים מידע ומעקב על כל הבקשות שבטיפול המשרד, על מצב הטיפול בהן (בשלב השונים) ועל משכו. גם למחוז אין מידע על מצב הטיפול בבקשות מרגע שהוגשו למטה, והפיצול הזה מקשה על המחוז לעדכן באופן מהיר ומהימן את הרשויות המקומיות ואת הגורמים האחראים כאשר הוא נדרש לכך.

ריבוי הגורמים המטפלים בתיק והיעדר מערכת מעקב אחת מסרבלים את הטיפול בבקשות ואת ניהול התהליך. הקמת מערכת מעקב עשויה לשפר את התקשורת בין הגורמים הנוגעים בדבר, ולאפשר מדידה של התהליך לשם איתור "צווארי בקבוק".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול יצירת מסד נתונים מאוחד למעקב ובקרה אחר הליך הטיפול בבקשות, לבחינת משך זמן הטיפול בבקשות ולייעול הטיפול בהן.

3. בעניין זה יצוין, כי הרשויות המקומיות מגישות את בקשותיהן באמצעות מילוי ידני של טופס, צירוף מסמכים ושליחתם בדואר. כתוצאה מכך קורה, לא אחת, שכתב היד אינו קריא, שלא כל חלקי הטופס מולאו כנדרש, או שלא צורפו כל המסמכים הנדרשים לטיפול בבקשה. במקרים כאלה יש לפנות לרשויות להשלמת מידע או למתן הבהרות, והדבר מעכב את הטיפול בבקשה, ואף גורם להקפאת הטיפול בה. ממכתבה של מנהלת מחוז תל אביב מאפריל 2011 למנכ"ל המשרד דאז עולה, כי לא פעם מסמכים שהועברו מהמחוז למטה הולכים לאיבוד או נעלמים. כתוצאה מכך, נדרש המחוז להמציאם שנית, והדבר כרוך בכובדו זמן ומשאבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את האפשרות לשפר את תהליך אישור הבקשה של עסקאות מקרקעין באמצעות מחשובו, כלומר - מתן אפשרות להגשה מקוונת של טפסים ומסמכים. כך יוכלו הרשויות לקבל משוב מהיר אם הגישו את הבקשה באופן תקין, או לתקן את הנדרש במהירות. הדבר עשוי ליעל גם את הטיפול בבקשה, משום שכך יוכלו כל הגורמים העוסקים בנושא במשרד הפנים לראות את הבקשה בשלמותה בו-זמנית.

4. משרד מבקר המדינה בדק את מספרן של הרשויות המקומיות המגישות בקשות לאישור עסקאות מקרקעין ולהקצאות מקרקעין למשרד הפנים (לפי הנתונים המצויים במטה המשרד).

נמצא כי בכל אחת מהשנים 2010-2011 רק כשליש מהרשויות המקומיות הגישו למשרד הפנים בקשות לאישור עסקאות מקרקעין, ובשנת 2009 רק כחמישית מהרשויות עשו כן.

משרד מבקר המדינה בדק את מספר הרשויות שהגישו בקשות למשרד הפנים בתקופה מצטברת של שלוש שנים (2009-2011) ומצא כי בשלוש השנים האמורות 117 רשויות הגישו בקשות בנושא, כלומר כ-46% מכלל הרשויות¹¹⁵. לגבי השנים המצטברות 2010-2011 נמצא, כי 106 רשויות הגישו בקשות למשרד הפנים, דהיינו כ-41% מסך כל הרשויות.

מכאן שחלק ניכר מהרשויות המקומיות (למעלה ממחציתן), לא הגיש למשרד הפנים בקשות לאישור פעולות במקרקעין זה שלוש שנים; אמנם, ייתכן כי חלק מהרשויות האלה לא ביצעו כל פעולות במקרקעין, ואולם המשרד אינו נוהג לברר את הסוגיה.

משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי פרוטוקולים של ישיבות מועצה של רשות מקומית שאינה מופיעה כרשות שהגישו בקשות למשרד הפנים, ומהם עלה כי מועצת הרשות אכן אישרה בשנים האמורות הקצאות של מקרקעין שנדרש בגינן אישור שר הפנים.

115 מאחר שיש רשויות שהגישו בקשות יותר משנה אחת, החישוב מבוסס על חיתוך הנתונים של כל אחת מהשנים, כך שלגבי התקופה המצטברת נספרה כל רשות פעם אחת.

על משרד הפנים להדק את הפיקוח בנוגע לאישור עסקאות המקרקעין, כדי שימולאו הוראות החוק בעניין זה. יש מקום לשקול את שילובה של בדיקת הנושא בתכנית העבודה של אגף הביקורת, ולרענן את ההנחיות לרשויות המקומיות.

ביזור סמכויות למחוזות

כפי שתואר לעיל - הרשויות מגישות את בקשותיהן ללשכת המחוז, הלשכה בודקת אותן ומעבירה אותן למטה המשרד לבדיקה נוספת מורחבת ולשם קבלת החלטה בעניינן. הליך זה מטיל עומס רב על המטה, המטפל בכל מאות הבקשות שמגישות הרשויות לאישורן של משרד הפנים בשנה (רובן בקשות לאישור הקצאות מקרקעין). נוסף על כך, כפי שתואר לעיל, הטיפול בבקשות מפוצל בין גורמים שונים, תיקי הבקשות נשלחים בדואר, והתקשורת בין כל הגורמים, ההכרחית לליבון סוגיות, להשלמת מידע ולקבלת הבהרות, אינה מיטבית, והיא עלולה ללקות בקשיים ובכשלים.

בשנת 2009 יזם משרד הפנים שינוי מינהלי וארגוני, ולפיו יאצילו לממונים על המחוזות סמכויות נוספות לאישור עסקאות מקרקעין (הקצאות מקרקעין ועסקאות מקרקעין במכרז). בדצמבר 2009 התקשר משרד הפנים עם חברת ייעוץ פרטית (להלן - חברת הייעוץ) לשם ניתוח תהליכי העבודה הקיימים, קבלת הצעות לשיפור שיטות העבודה, המלצות לחלוקת הסמכויות בתחום זה בין המטה למחוז ולהכנת נוהלי עבודה מעודכנים והטמעתם. החברה בחנה את הנושא ובמהלך המחצית הראשונה של 2010 הציגה לגורמים במטה משרד הפנים את המלצותיה באמצעות מצגת מחשב, אך לא הכינה דוח מסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה לבקש מחברת הייעוץ להכין דוח כתוב המסכם את הליך הבחינה, את הממצאים ואת ההמלצות, משום שהמידע במצגת הוא מידע חלקי, ואינו כולל הסברים משלימים שניתנו בעל פה למספר מצומצם של אנשים שנכחו במהלך הצגתה. כתוצאה מכך נפגע שימור הידע בארגון.

במצגת צוין כי הרשות המקומית מקבלת משוב מכמה גורמים, בעניין הכפילות בהליך הטיפול בבקשה, ריבוי הנהלים, נהלים שאינם ברורים דיים, תהליך טיפול ארוך בבקשות וטופסי הבדיקה שאינם מתאימים.

1. חברת הייעוץ הציעה תהליך חדש, ולפיו ייעשה הטיפול במרוכז במחוזות בחלק מסוגי העסקאות (כמפורט לעיל), ומתכונת הטיפול בשאר העסקאות לא תשתנה. כדי ליישם את ההצעה האמורה, המליצה החברה שלכל מחוז יוקצו גורמים מקצועיים - יועצים משפטיים ורואי חשבון, שיבחנו את העסקאות במחוז, ואולם המלצתה לא יושמה, כפי שיפורט בהמשך.

משרד מבקר המדינה מציין, כי ביזור חלקי של הסמכויות למחוז עשוי לייעל רק את העסקאות שיטופלו במחוז, אך בהליך אישורן של שאר העסקאות עדיין יישארו הליקויים שמצאה החברה בהליך הקיים - ריבוי גורמים המטפלים בתיק, כפילות בהליך הבדיקה ומשוב שניתן לרשות המקומית מכמה גורמים.

2. נמצא כי באפריל 2011 פנתה הממונה על מחוז תל אביב למנכ"ל משרד הפנים דאז, בבקשה לאצול סמכויות למחוזות בנושא אישור עסקאות מקרקעין. במכתבה ציינה, כי בקשות דומות שהועברו להנהלת המשרד מאז שנת 2005 - לא נענו. בדומה לממצאי החברה ולממצאים של דוח זה, טענה הממונה, כי במתכונת הקיימת יש כפילויות בהליך הבדיקה, ותהליך האישור במטה

מתמשך שבועות ואף חודשים בשל העומס על הלשכה המשפטית. עוד ציינה כי במחוז תל אביב יש עשרות בקשות בשנה, ומאחר שמדובר בעסקאות בהיקף כספי גדול - גורם העיכוב באישור העסקאות לעתים נזק כלכלי לרשויות המקומיות ותביעות משפטיות נגדן.

3. ביולי 2011 אוצלו סמכויות לממונים על המחוזות, בלי ליישם את ההמלצות של החברה בנוגע להקצאת האמצעים הנדרשים למימושה של ההסמכה: למחוזות לא הוקצה כוח אדם מקצועי שיתמוך בתהליך בדיקת הבקשות, לא התקיימו הדרכות בכל המחוזות ולא פורסמו נהלים חדשים. במכתב ההסמכה לממונים על המחוזות שהעביר המשנה למנכ"ל צוין, כי הנחיות מפורטות לגבי ההסמכה יופצו בנפרד, ואולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2012, גם אלה לא הוכנו ולא הופצו.

נמצא כי בתכנית העבודה של הלשכה המשפטית לשנת 2011 נקבע, כי עד יוני 2011 (חודש לפני שאוצלו הסמכויות למחוזות), יאוישו שישה תקנים ליועצים משפטיים במחוזות. ואולם, המכרזים לא פורסמו וכאמור לעיל התקנים לא אוישו. מהמסמכים עולה, כי משרד האוצר לא אישר את התקציב לאיש התקנים, והצעתם של הממונים על המחוזות להעסיק יועצים משפטיים במיקור חוץ נדחתה על ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים. זאת משום שהנחיות היועץ המשפטי מטילות מגבלות על העסקת יועצים משפטיים במתכונת זו.

כתוצאה מכך, הפיצול בין המטה למחוז נותר על כנו, והעומס על המטה לא פחת. יתר על כן, חלק מעסקאות המקרקעין מאושרות על ידי הממונים על המחוזות, כאשר הייעוץ המשפטי, שהוא המרכיב הראשי בבדיקה של העסקאות, ניתן מרחוק (ובאופן מתומצת כמתואר לעיל), וללא אפשרות ללבן סוגיות ולבחון את חוות הדעת בהליך מהיר ויעיל.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, כי משרד הפנים תוקצב בהתאם לסיכומים בדיוני התקציב, ואין משרד האוצר נוהג להתערב בהקצאה הפנימית של התקנים במשרד.

נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012, כי הנושא נדון מאז שנת 2010 והיא מכירה בצורך ביועצים משפטיים במחוזות. עוד ציינה, כי רמות המשרות והיקפן ייקבעו לאחר קבלת האישור לתוספת התקציבית מאגף התקציבים.

מכלל האמור לעיל עולה, כי בפועל לא הביאה אצילת הסמכויות למחוזות לשינוי במתכונת העבודה, והיא נמצאה לא יעילה ומסורבלת. הסמכה של ממונים על המחוזות בלי לתת בידיהם אמצעים למימוש סמכויותיהם היא ריקה מתוכן, ונקודות התורפה הארגוניות והמינהליות לא סולקו.

הקשיים ביישומה של ההסמכה החלקית של המחוזות מעלים את הצורך לבחון את תפקיד המחוזות בתחום המוניציפלי, ואת כוח האדם המקצועי הנדרש למילוי התפקיד בראייה כוללת, ולאפייין באופן ברור את חלוקת העבודה בין המטה למחוזות (ראו פירוט נוסף לעיל, בפרק על היבטים בהיערכות הארגונית).



הביקורת העלתה כי משרד הפנים אינו בודק היבטים מהותיים בעת אישור עסקאות מקרקעין. המשרד אינו בוחן אם העסקאות מוצדקות וראויות מהבחינה הכלכלית והתכנונית, ואינו בוחן, ולו מדגמית, את תקינותן של ההערכות השמאיות ואת סבירותן. הבדיקה מתמקדת רק בכשרות המשפטית של ההליך ובהתאמתן של העסקאות לתכנון התקף. מן הראוי אפוא לקבוע הנחיות פנימיות שייצקו תוכן בהליך האישור של עסקאות מקרקעין, ולשקול אגב כך קביעת מתכונות בדיקה שונות בהתאם למאפייני העסקאות, כדי לייעל את הליך האישור.

סיכום

בדוח זה פורטו ליקויים מהותיים בתפקודו של משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי. הממצאים מצביעים על כך שהמשרד אינו ערוך לקיים אסדרה יעילה ומועילה דיה, הדבר בא לידי ביטוי בתשתית החוקית שעליה מתבססת האסדרה, שזה שנים נדרש לחולל בה תיקון מקיף; במדיניות אסדרה לא בהירה ולא עקבית; בהיעדרם של נהלים פנימיים ואמות מידה להפעלת הסמכות, שהם אבן פינה לקיומו של מינהל תקין; ובליקויים של ממש בהיערכות הארגונית של משרד הפנים לביצוע משימותיו כמאסדר. משרד הפנים אינו פועל באופן יזום לחולל שינויים מבניים בתחום השלטון המקומי, ולמעשה בתחומים רבים הוא קופא על שמריו, אף שהסדרים רבים שהשלטון המקומי מתפקד לפיהם, התגבשו לפני כמה עשורים ולא עודכנו, על אף השינויים שחלו בצרכים ובנסיבות.

כתוצאה מליקויים אלה, פעולות האסדרה מתאפיינות לא פעם בסרבול, בחוסר אחידות ובחוסר עקביות. חמור מכך, לעתים החלטות חשובות אינן מתקבלות או שיש שיהוי רב בקבלתן - דבר שעלול לעורר חשש לעירובם של שיקולים לא ענייניים. אי-קבלת החלטות כאמור, עלולה לגרום פגיעה בתפקודן התקין של הרשויות המקומיות ובאופן הציבור במשרד הפנים ובממשלה.

על משרד הפנים להפיק לקחים מכך שהרפורמה החקיקתית בתחום השלטון המקומי לא קודמה, ולפעול לגיבושן של חלופות פעולה, תוך שיתופם של הגורמים הנוגעים בדבר.

על משרד הפנים לבחון את הצורך בשינויים כוללים במפת השלטון המקומי על יסוד ראייה כוללת של הצרכים, ובהתחשב בשיקולים מוניציפליים, סביבתיים וכלכליים. ככלל זאת, יש מקום שמשרד הפנים יבחן מחדש את הצורך, במקרים המתאימים, באיחוד רשויות לשם התייעלות וחיסכון, כפי שכבר עלה פעמים רבות במהלך השנים. על המשרד לגבש תכנית כוללת לחלוקת הכנסות, ולוודא שהבדיקה תהיה אחידה ושיטתית ולא נקודתית. זאת - במטרה להשיג את היעדים שהציבו המשרד והממשלה לשיפור איתנותן של הרשויות המקומיות, לחיזוק עצמאותן ולצמצום פערים חברתיים-כלכליים.

על משרד הפנים לגבש שיטה מעודכנת לדיווח כספי שתאפשר לרשויות המקומיות להציג באופן נאות, מהימן ובהיר את מצבן הכספי. דיווח כספי נאות הוא תנאי לקיומה של בקרה אפקטיבית על ניהול כספי הציבור ולקיומה של ביקורת ציבורית על עניינים אלה. כמו כן עליו לתת את הדעת למתכונת הנכונה לניתוח הדוחות הכספיים ולקביעת שיטות עבודה לגיבוש מסקנות מעשיות, מתואמות ועקביות, כדי שהפיקוח ישיג את מטרותיו. על המשרד לבחון מדי פעם את תוצאותיהן של פעולות האסדרה ולהפיק מהן לקחים.

על משרד הפנים לבחון באופן מקיף את היערכותו הארגונית לביצוע פעולות האסדרה, על פי הממצאים שהובאו בדוח זה ובשים לב להחלטת הממשלה בנוגע להקמתה של הרשות לבקרת הרשויות המקומיות. על המשרד להבטיח שפעולות האסדרה על השלטון המקומי ייעשו במקצועיות, על ידי גוף מרכזי עצמאי שיישא באחריות לתוצאותיה. על משרד הפנים לגבש נהלים לפעולות האסדרה ולשקול לקבוע בהם רמות שונות של פיקוח ובקרה בהתאם לרמת התפקוד של הרשויות המקומיות.

שינויים ארגוניים מהותיים וגיבוש של מדיניות בהירה ומושכלת לפיתוחו ולעיצובו של השלטון המקומי עשויים ליעל את פעולות האסדרה, לקדם את המינהל התקין, לשפר את תפקודו של השלטון המקומי ולהעלות את רמת השירות שמקבלים התושבים.