

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת כספית

תקציבים בלתי רגילים ברשויות המקומיות





תקציבים בלתי רגילים ברשויות המקומיות

רקע

התקציב הבלתי רגיל (להלן גם – תב"ר או תקציב פיתוח) משמש את הרשות המקומית ככלל למימון פרויקטים שונים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה. על פי דיני הרשויות המקומיות, תב"ר הוא "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל". מקורות התקבולים בתב"ר הם הכנסות עצמיות והשתתפות בעלים¹, השתתפות של משרדי ממשלה ומוסדות ציבור, תרומות והלוואות. בנוגע להחלטות שעניינן הקצאת משאבים ציבוריים, ובכלל זה להחלטות בדבר תב"רים, מסור שיקול דעת רחב לרשות המקומית. בעת חלוקת משאבי הציבור מחויבת הרשות המקומית לפעול באופן שישרת נאמנה את כל תושביה ויבטיח את קיומו של מינהל תקין. הקצאת המשאבים הציבוריים צריכה להיעשות לאור עקרונות של סבירות ומידתיות על פי תבחינים הוגנים, שוויוניים, ענייניים וגלויים.

1 הכנסות מהשתתפות בעלים בעבודות הפיתוח כוללות תקבולי אגרות, היטלים וסכומי השתתפות בעבודות לפיתוח כבישים, מדרכות ותשתיות ביוב, בפרויקטים בתחום הניקוז והנחת קווי מים וכו'.



נתוני מפתח

**19.6-
מיליארד ש"ח**

סך ההוצאות של הרשויות המקומיות בתב"רים בשנת 2019, לעומת כ-8.7 מיליארד ש"ח בשנת 2010 (גידול של 125%). שיעור עומד על כ-20% מכלל התקציב של הרשויות.

**1.76-
מיליארד ש"ח**

הגירעון השנתי הזמני בתב"רים בשנת 2018, שנת בחירות לרשויות המקומיות, לעומת השנה שקדמה לה – שנת 2017 שבה היה עודף שנתי שעמד על 706 מיליון ש"ח.

**40%-
כ**

מסך ההכנסות של כלל הרשויות המקומיות למימון עבודות פיתוח מקורן בהשתתפות משרדי ממשלה בשנת 2019.

**50%-
כ**

מהרשויות המקומיות צברו גירעונות סופיים בתב"רים, שהסתכמו בכ-614 מיליון ש"ח לסוף שנת 2019.

**1,088
ו-1,470
ימים (כ-3 וכ-4
שנים)**

פרק הזמן מפתחת תב"ר בתחום הבנייה והפיתוח של מוסדות חינוך ועד סיום העבודות, בנווה מדבר ובנס ציונה, בהתאמה.

21

רשויות מקומיות החלו בביצוע תב"רים בשנת 2019 לפני קבלת אישור לתקציב מהממונה על המחוז במשרד הפנים.

91%

מהתב"רים ברשויות המקומיות שנבדקו (בהיקף כספי של 561 מיליון ש"ח) אושרו לביצוע על ידי חברי המועצה בשנת 2020 בלי שתועד בישיבת המועצה מתן הסבר מפורט על אודותיהם.

1,583 ש"ח

ההוצאה השנתית הממוצעת לנפש בתב"ר ברשות מקומית בשנים 2019 – 2010.

פעולות הביקורת

בחדשים יוני – נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנושא תקציבי פיתוח ברשויות מקומיות. הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות: עיריות אור יהודה, נוף הגליל, נס ציונה, סח'נין וקריית אונו והמועצה האזורית נווה מדבר (הרשויות שנבדקו) ובמשרד הפנים – במטה ובמחוזות הצפון, המרכז ותל אביב. בדיקות השלמה נעשו גם במשרד החינוך ובמשרד הבינוי והשיכון.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



גירעונות בתב"רים – שלא בהתאם לתקציב המאוזן שאושר בתב"רים ולהנחיות משרד הפנים, צברו 127 (כ-50%) מהרשויות המקומיות גירעונות סופיים בתב"רים לסוף שנת 2019, שהסתכמו בכ-614 מיליון ש"ח. כמו כן, הגירעונות השנתיים הזמניים הגדולים היו בשנים שבהן התקיימו בחירות לרשויות המקומיות (2013 ו-2018), והם הסתכמו בכ-1.15 מיליארד ש"ח ובכ-1.76 מיליארד ש"ח, בהתאמה. זאת לעומת שנים שלא נערכו בהן בחירות, אשר בהן, ככלל, הצטברו בתב"רים עודפים זמניים.



תוכניות אב ותוכניות מתאר מקומיות כבסיס לתב"רים – כיווני הפיתוח של הרשות המקומית נגזרים ממסמכי המדיניות והתכנון שלה, ולפיכך התכנון הסטטוטורי והתכנון אסטרטגי משמשים בסיס לתוכניות הפיתוח. עלה כי לשלוש מתוך שש הרשויות המקומיות שנבדקו: **אור יהודה, נס ציונה וס'חנין** אין תוכנית מתאר עדכנית מאושרת; לשתי רשויות (**נווה מדבר ונוף הגליל**) אין תוכניות אב, לשלוש רשויות (**אור יהודה, ס'חנין וקריית אונו**) יש בין שתיים לשלוש תוכניות אב לנושאים מסוימים.



תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות – לארבע מתוך שש הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריות **נוף הגליל, נס ציונה וס'חנין** והמועצה האזורית **נווה מדבר** אין תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות הכוללות מדדי ביצוע; עיריית **קריית אונו** הכינה תוכנית עבודה רב-שנתית עם מדדי ביצוע לשנת 2021 למחלקת שפ"ע (שיפור פני העיר) בלבד, אף שאושרו גם תב"רים הנוגעים למחלקות אחרות בעירייה בשנה זו. תוכנית העבודה הרב-שנתית של עיריית **אור יהודה** לא כללה מדדי ביצוע.



דיווח על תוכנית פיתוח רב-שנתית למשרד הפנים – בשנים 2018 – 2021 עיריות **נוף הגליל וס'חנין** לא דיווחו למשרד הפנים על תוכניות פיתוח; עיריות **אור יהודה וקריית אונו** דיווחו למשרד הפנים על תוכניות פיתוח, אך הן לא כוללות את כל הפרטים הנדרשים; המועצה האזורית **נווה מדבר** דיווחה על כל הפרטים הנדרשים למעט על משך הביצוע המשוער.



הליך אישור תב"ר בוועדת הכספים ובמועצת הרשות המקומית – נמצא כי ברשויות המקומיות **אור יהודה, נוס'חנין וס'חנין** אישרו ועדות הכספים את תקציב התב"רים, אף שלגבי רוב התב"רים (124 תב"רים מתוך 133 שאושרו בשנת 2020) בפרוטוקולים ניתנו הסברים מועטים. ברשויות המקומיות שנבדקו נהגו חברי המועצה לאשר ביצוע של תב"רים לעבודות פיתוח, אף שכ-91% מהתב"רים (371 מתוך 407) שאושרו בשנת 2020, בהיקף כספי של 561 מיליון ש"ח מתוך 671 מיליון ש"ח, בלי שתועד בישיבת המועצה מתן הסבר מפורט על אודותיהם.



ביצוע עבודות פיתוח לפני אישור תב"ר וחריגות בהוצאות מהתקציב המאושר – בשנים 2015 – 2019 עד 7% עד 26% מהרשויות המקומיות ביצעו פרויקטים לפני קבלת אישור משרד הפנים כנדרש. באותה תקופה כ-84% (33%) מהרשויות המקומיות בממוצע ביצעו תב"רים תוך חריגה מהמסגרת התקציבית המאושרת.



תהליך העבודה במטה משרד הפנים (אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופתוח ברשויות המקומיות) ובמחוזות – במטה משרד הפנים אין נוהל עבודה כללי ייעודי לנושא התב"רים. המטה ממקד את הפיקוח שמבוצע על ידו בבדיקת הגירעונות הסופיים של הרשויות המקומיות, ואינו בוחן את כלל הפעילות של הרשויות המקומיות במסגרת התב"רים, מלבד במקרים שהמשרד מממן את התב"ר או שהתב"ר ממומן על ידי הלוואות (במסגרת הבקרה הנדרשת לאישור הלוואות). המחוזות לא פעלו תמיד על פי נהלים שנקבעו על ידם; למחוז מרכז אין נתונים מרוכזים על מועדי קבלת הבקשות וסיום הטיפול בהן, ואין נתונים על משך הטיפול; למחוזות תל אביב והמרכז אין תוכנית עבודה סדורה לביצוע ביקורות ברשויות המקומיות, והם אינם מבצעים ביקורות ברשויות שבאחריותם.

מערכת ממוחשבת לניהול תב"רים – בשניים מתוך שבעת המחוזות של משרד הפנים (מחוז תל אביב ומחוז המרכז) לא הוטמעה המערכת הממוחשבת המשמשת בין היתר לניהול תב"רים – "זווית מקומית", או הוטמעה באופן חלקי, ולכן מטה משרד הפנים אינו יכול לקבל תמונה מלאה על תחום התב"רים בכלל הרשויות המקומיות. עוד נמצא כי מטה משרד הפנים לא עושה שימוש במערכת "זווית מקומית" ולא העביר בקשות למערכת המחשוב כדי להפיק דוחות שונים לצורך מעקב אחר הנתונים וניתוחם הנוגעים למחוזות שהמערכת הממוחשבת הוטמעה בהם. יצוין כי משרד הפנים מסר כי אגף מערכות מידע שוקד על בניית מערכת אחודה חדשה שנועדה לתת מענה למכלול הליכי הרגולציה, ובין היתר להגשת התב"רים.

הליך הטיפול בבקשות להלוואות לצורך עבודות פיתוח – מטה משרד הפנים והמחוזות שנבדקו אינם בוחנים את סכום שערי הריבית של ההלוואות מפעם לפעם על מנת לוודא שתמהילן אופטימלי. כמו כן לא גובשו כללים לגבי משך קבלת אשראי למול מקורות מימון עתידיים לכיסוי הלוואות (כגון אכלוס שכונות וגביית אגרות והיטלים בגינם).

טיפול בבקשות למלוות – מטה משרד הפנים ומחוז אחד מתוך שלושת המחוזות (מחוז מרכז) שנבדק פועלים ללא נוהל המסדיר את הליך אישור המלוות לרשויות המקומיות.



ביקורות שמבצע מחוז צפון בנושאים הקשורים לתב"רים – משרד מבקר המדינה מציין את מחוז הצפון על הכנת תוכנית לביצוע ביקורות ברשויות המקומיות בנושאים הקשורים לתב"רים ועל כך שטיפול במהירות בבקשות הרשויות המקומיות לאישור התב"רים.

משקלם של המלוות במימון תקציבי פיתוח – משרד מבקר המדינה מציין את המגמה החיובית שבהקטנת משקלם של המלוות במימון תקציבי פיתוח במשך השנים, הגורם לעומס המלוות שעל הרשויות המקומיות לפרוע בשנים הבאות. הדבר עשוי להגדיל את האיכות והמגוון של השירותים שהרשויות נותנות לתושביהן ובכך לשפר את רווחתם.



עיקרי המלצות הביקורת

 מומלץ שהרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית אור יהודה, נוף הגליל, נס ציונה, סח'נין וקריית אונו והמועצה האזורית נווה מדבר יכינו תוכניות שנתיות ורב-שנתיות הכוללות מדדי ביצוע ויפעלו על פיהן. על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול על פי ההנחיות ולדווח למשרד הפנים על תוכניות הפיתוח שלהן כנדרש. מומלץ גם כן, כי כלל הרשויות יפרסמו לציבור באתר המרשתת (האינטרנט) שלהן את תוכניות הפיתוח שלהן.

 מומלץ שהרשויות המקומיות שנבדקו יקיימו תהליך סדור של ייזום ובחירה של תב"רים לביצוע, המתבסס על חזון תכנוני כולל לפיתוח תוך קביעת יעדים לטווח הארוך ולטווח הקצר, ונשען על מיפוי צרכים של הרשות ותושביה, תוך הקצאת משאבים בהתאם לקריטריונים שוויוניים, ענייניים וגלויים, ובשים לב למקורות המימון. על הייזום לכלול קריטריונים כתובים לבחירת התב"רים ולקביעת מדדי הביצוע. כמו כן, על הרשויות לתעד בכתב את ההליך.

 על הרשויות המקומיות להקפיד להתחיל בביצוע עבודות פיתוח רק לאחר קבלת האישורים המתאימים. עליהן לדאוג שעלויות עבודות הפיתוח לא יחרגו מתקציבן המאושר.

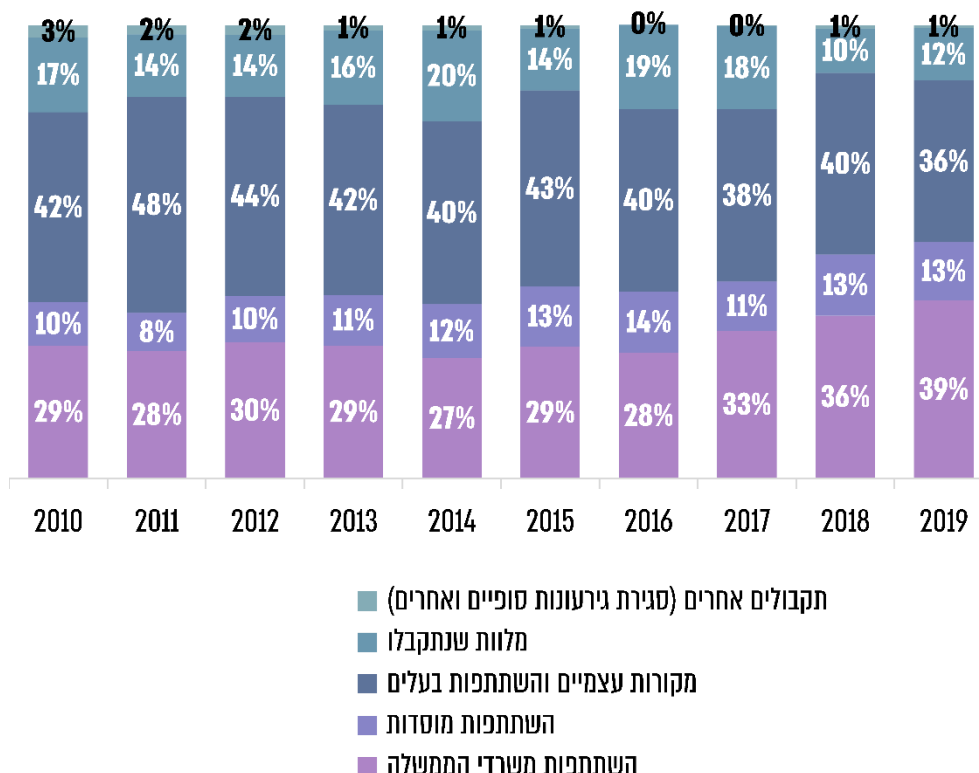
 מומלץ שמטה משרד הפנים יבחן את הליך אישור התב"רים במחוזותיו השונים, יקבע אמות מידה לפיקוח על נושא התב"רים, ובכלל זה יבדוק את מהותם ואת השימוש בכספים שנועדו להם. עוד מומלץ כי משרד הפנים יגבש נוהל אחיד לעבודת המטה ולעבודת המחוזות. כך יתאפשרו אחידות ויעול של דרכי הביצוע וכן מתן תוקף מחייב לאופן טיפול המחוז בבקשות זהות של רשויות מקומיות שונות לאישור תב"רים.

 מומלץ כי משרד הפנים כמאסדר יפעל להבטיח את קיומו של מנגנון איסוף מידע מקיף, גם לגבי תקציבים בלתי רגילים של רשויות מקומיות איתנות.

 מומלץ כי משרד הפנים יגבש נוהל טיפול במלוות, שישמש את האגף הבכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים ואת מחוזות המשרד לצורך מימוש הסמכויות שהוענקו למשרד הפנים בכל הנוגע לטיפול בנושא המלוות לרשויות המקומיות באופן אחיד ויעיל. מומלץ כי הנוהל יתייחס בין היתר לסוגיית הזכאות למלוות, הטיפול בנטילתם והפיקוח על השימוש בהם. עוד מומלץ כי משרד הפנים יבחן מתן הנחיות לרשויות ופיתוח כלי בקרה על האפשרויות למיחזור הלוואות מפעם לפעם בהתאם לשינויים בציפיות האינפלציוניות ובשערי הריבית ויגבש כללים לאישור משך קבלת אשראי למול מקורות מימון עתידיים לכיסוי הלוואות.



התפלגות ההכנסות השנתיות של הרשויות המקומיות בתב"רים, לפי מקורותיהן, 2010 - 2019 (באחוזים)



על פי נתונים ממשרד הפנים ומהדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים של כלל הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

התב"ר הוא משאב חשוב שבעזרתו הרשות מגדילה, מיטיבה ומפתחת את נכסיה הציבוריים לרווחת תושביה. הדוח מעלה כי ניהול הפיתוח באמצעות התב"ר נעשה באופן פרויקטלי וחסרה התבוננות על כל הפיתוח כמכלול שמצביע על תהליכי מדיניות חוצי פרויקטים ויחידות. ייזום של תב"ר וניהולו המתבצעים באופן מתוכנן וסדור יותר, הן ברמת משרד הפנים והן ברמת הרשות המקומית ובהתאם לתכנון רב-שנתי, יניבו פיתוח המיטיב עם תושבי הרשות ומשפר את רווחתם, תוך שמירה על עקרונות החיסכון והיעילות. מומלץ כי הרשויות המקומיות ומשרד הפנים יפעלו לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות בדוח זה.



מבוא

תקציב הרשויות המקומיות נחלק לתקציב רגיל¹ המיועד למימון פעולות שוטפות² על בסיס שנתי קבוע, ולתקציב בלתי רגיל המשמש את הרשות המקומית למימון פרויקטים שונים לפיתוח בתחומה. התקציב הבלתי רגיל (להלן גם – תב"ר או תב"רים או תקציבי פיתוח) הוא תקציב לפעילות חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, שבעיקרו הוא תקציב רב-שנתי. ככלל, התב"ר מיועד לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים כהשקעה, דהיינו הוצאת משאבים בהווה למען תועלת עתידית. השימוש בכספי התב"ר חייב להיעשות למטרה שלשמה נועדו.

מקורות התקבולים בתב"ר הם מהכנסות עצמיות והשתתפות בעלים, בהשתתפות של משרדי ממשלה ומוסדות ציבור, מתרומות ומהלוואות. התב"ר לא נקבע על בסיס קבוע אלא באופן המאפשר לרשות המקומית להיענות לצורכי התושבים ולממש את חזונה ואת המדיניות שלה, תוך התחשבות בזמינות התקציבית. היקפם הכספי של התב"רים והעובדה שבחלקם הם צפויים להתפרס על פני כמה שנים, מחייבים דרכי הפעלה ותקצוב שיבטיחו ויאפשרו תכנון, בקרה ופיקוח נאותים.

בנוגע להחלטות שעניינן הקצאת משאבים ציבוריים, ובכלל זה החלטות בדבר תקציבים בלתי רגילים, שיקול הדעת המסור לרשות המקומית הוא רחב. הנחת המוצא היא שרשות נבחרת תייצג נאמנה את הציבור שהיא נועדה לשרת, והיא תוכל לקבוע באופן מיטבי את סדרי העדיפויות שיקדמו את טובת תושביה, ולאזן באופן ראוי בין מילוי צורכי הציבור לבין שמירת המסגרת התקציבית. בעת חלוקת משאבי הציבור מחויבת הרשות המקומית לפעול באופן שישרת נאמנה את כל תושבי הרשות ויבטיח קיומו של מינהל תקין. הקצאת המשאבים הציבוריים צריכה להיעשות לאור עקרונות של סבירות ומידתיות על פי תבחינים הוגנים, שוויוניים, ענייניים וגלויים.

הרשות צריכה לקבוע לעצמה כללים וקריטריונים מנחים ליישומם וסדרי עדיפויות אשר יעמדו במבחן הסבירות³. כשאין די באילוצי התקציב כדי לתת מענה כולל, מידת הסבירות מחייבת כי הרשות המקומית תקבע סדר עדיפויות הנוגע לנושאים השונים שהיא מפקדת עליהם. סדרי עדיפויות אלה נקבעים במסגרת קביעת חזונה של הרשות, התוכניות האסטרטגיות, תוכניות האב ותוכניות העבודה הרב-שנתיות; במסגרת זו קובעת הרשות המקומית את אופייה הייחודי. הפיתוח ברשות ראוי שייגזר במידה רבה מתכנון זה.

התב"ר הוא כלי חשוב אשר בעזרתו הרשות המקומית מגדילה, מיטיבה ומפתחת את נכסיה הציבוריים (למשל, מבני ציבור, שטחים ירוקים ותשתיות תומכות). בדוח זה נכללה ביקורת על הצורך בתכנון מוקדם של התב"ר כנגזרת של התכנון הכולל, על הצורך בייזום תב"רים ותיעדופם ועל הבניית הליך האישור והביצוע; וזאת, על מנת שתקציבי הפיתוח ישמשו מנוע צמיחה ופיתוח של הרשות וכלי להגשמת חזונה ומדיניות נבחרה ויובילו אותה להתפתחות וקדמה לרווחת תושביה.

1 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "ניהול התקציב ברשויות המקומיות".

2 כמו פינוי אשפה, ניקיון הרחובות ומתן שירותי רווחה וחינוך.

3 בג"ץ 3472/92 ברנד ו-286 אה' נ' שר התקשורת, פ"ד מ(3), 143, 153 – 154 (1993).



פעולות הביקורת

בחדשים יוני – נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בנושא תקציבי פיתוח בכמה רשויות מקומיות ובמשרד הפנים⁴, ובהם תכנון אסטרטגי, הליך אישור התב"ר ברשות המקומית, תב"רים לא פעילים במשך יותר משנה, פרויקטים של "עיר חכמה"⁵, מתן מידע לציבור, טיפול מטה משרד הפנים ומחוזותיו בתב"רים והלוואות לצורך עבודות פיתוח.

הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות: עיריית **אור יהודה**, **נוף הגליל**, **נס ציונה**, **סח'נין** ו**קריית אונו** והמועצה האזורית **נווה מדבר** (להלן גם – הרשויות שנבדקו) ובמשרד הפנים – במטה ובמחוזות הצפון, המרכז ותל אביב. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד הבינוי והשיכון.

בחירת הרשויות המקומיות נעשתה תוך מתן ביטוי לפרמטרים הללו: המחוזות המינהליים שבהם ממוקמות הרשויות; מעמדן המוניציפלי; המדד החברתי-כלכלי שאליו הן משויכות⁶; מדד הפריפריאליות שאליו הן משויכות⁷; המגזר שרוב תושביהן משתייכים אליו; ומספר התושבים המתגוררים בתחומן.

המסד הנורמטיבי

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות)⁸ בסעיף 213א(א) מוגדר מהו תקציב בלתי רגיל, אופן ניהולו והשימוש בו – "תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל". סעיף 213א(ב) קובע כי "כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העיריה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד".

- 4 הביקורת התמקדה אומנם בשנים 2018 – 2021 (עד נובמבר), אך מאחר שביצוע הפרויקטים הממומנים באמצעות תקציבי הפיתוח נמשך זמן רב, בחלק מהמקרים היה צורך לבחון את הפרויקטים ואת מימונם גם בשנים מוקדמות יותר.
- 5 סעיף 3.4 לתקן ISO 37122 מגדיר עיר חכמה כ"עיר המגבירה את הקצב שבו היא מספקת תוצאות לקיימות חברתית, כלכלית ובסביבתית". בעיר חכמה מיישמים טכנולוגיות מתקדמות.
- 6 אפיון ודירוג של יחידות גיאוגרפיות שונות בישראל לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עושה. היחידות הגיאוגרפיות המוצגות בפרסום הן רשויות מקומיות, יישובים בתוך המועצות האזוריות ואזורים סטטיסטיים בתוך העיריות והמועצות המקומיות.
- 7 אפיון ודירוג של רשויות מקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחשבת. רשות פריפריאלית מוגדרת כרשות מקומית מרוחקת משווקים, ממקומות תעסוקה, ממסחר, ממוסדות השכלה, ממקומות פנאי וכדומה.
- 8 סעיף 213א לפקודת העיריות [נוסח חדש] שהוראתו חלה על המועצות המקומיות לסוגיהן מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].



סעיף 15 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן – תקנות הרשויות המקומיות), מבאר כי תב"ר הוא תקציב הכולל את אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד-פעמיות שימומנו ממקורות שונים⁹.

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98 (להלן – חוזר המנכ"ל), "הקצאת מקורות מימון לתב"ר על ידי מועצת הרשות המקומית הינה פעולה מנהלית המבטאת מדיניות של מועצת הרשות המקומית". על פי החוזר, מועצת הרשות קובעת את סדרי העדיפויות לביצוע פרויקטים הנעשים ברשות המקומית.

התב"רים ברשויות המקומיות בשנים 2010 – 2019

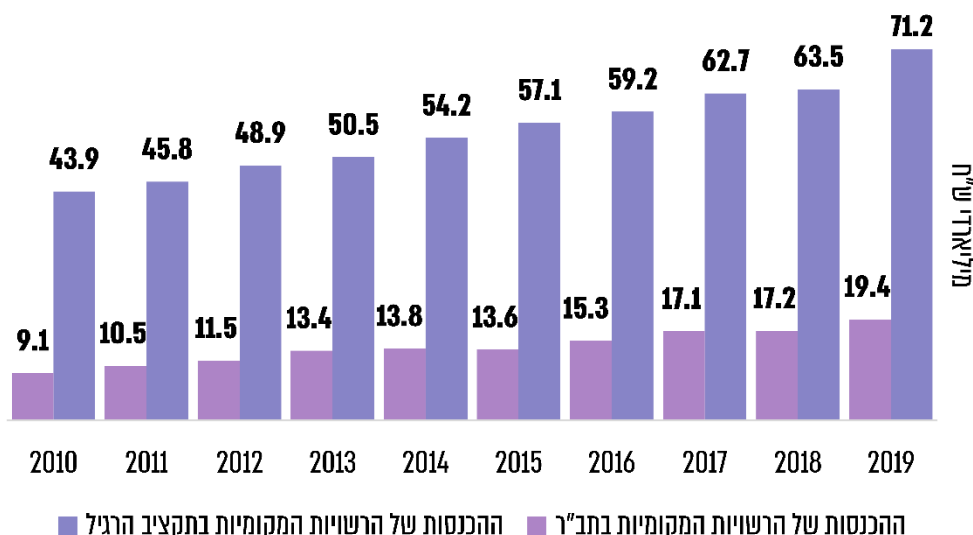
משרד מבקר המדינה ניתח את המגמות העיקריות שחלו בשנים 2010 – 2019 בתקציבים הבלתי רגילים של כלל הרשויות המקומיות ושל שש רשויות מקומיות שנבחנו באופן פרטני. הניתוח מבוסס על נתונים שהתקבלו ממשרד הפנים ונלקחו מהדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים של כלל הרשויות המקומיות¹⁰.

9 ובין היתר לפי סעיף זה: הקצבות מהתקציב הרגיל, השתתפות בעלים, השתתפות ממשלה, השתתפות של מוסדות ותרומות, הכנסות מקרנות הרשות המקומית, מלוות מאוצר המדינה או מבנקים או ממוסדות אחרים, מכירת רכוש, אשראי מקבלנים וספקים והכנסות בעבור עבודות לטובת המשלמים.

10 למעט רשויות בודדות שלא המציאו למשרד הפנים דוחות כספיים מבוקרים.



תרשים 1: ההכנסות בתקציב הרגיל לעומת ההכנסות בתב"ר בכלל הרשויות המקומיות, 2010 – 2019 (במיליארדי ש"ח)



מהתרשים עולה כי שיעורם של התקציבים הבלתי רגילים הוא כ-20% מכלל התקציב של הרשויות המקומיות ונמצא במגמת עלייה מתונה (כ-4% במשך כעשר שנים) והגיע לכ-19.4 מיליארד ש"ח בשנת 2019.

תקציבים בלתי רגילים – נתונים כספיים שנתיים

קיימת שונות רבה בגובה הכנסותיהן של הרשויות המקומיות ובהוצאותיהן במסגרת התב"ר בשנים 2010 – 2019, כמוצג להלן:

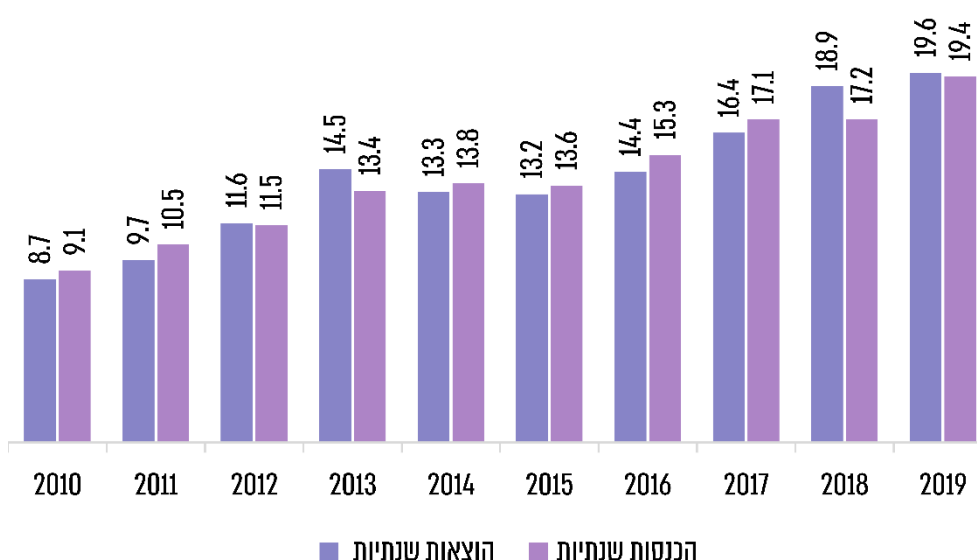
לוח 1: ההכנסות, ההוצאות והעודפים או הגירעונות השנתיים בתב"ר של כלל הרשויות המקומיות, 2010 – 2019 (באלפי ש"ח)

השנה	הכנסות שנתיות	הוצאות שנתיות	עודף או גירעון (-) שנתי
2010	9,114,621	8,659,936	454,685
2011	10,498,636	9,674,118	824,518
2012	11,516,133	11,632,192	-116,059



השנה	הכנסות שנתיות	הוצאות שנתיות	עודף או גירעון (-) שנתי
2013	13,360,743	14,506,397	-1,145,654
2014	13,757,286	13,291,193	466,093
2015	13,637,596	13,178,490	459,106
2016	15,260,108	14,370,195	889,913
2017	17,144,495	16,438,091	706,404
2018	17,152,096	18,912,437	-1,760,341
2019	19,434,158	19,624,181	-190,023

תרשים 2: הכנסות והוצאות שנתיות בתב"ר של כלל הרשויות המקומיות,
2010 – 2019 (במיליארדי ש"ח)



השונות בגובה ההכנסות וההוצאות בתב"ר עשויה לנבוע מכמה גורמים: רוב הפרויקטים ועבודות הפיתוח המבוצעים מהתב"ר מתפרסים על פני כמה שנים; מחמת השונות בין השנים בהכנסותיהן מתקצב משרדי ממשלה בעבודות אלו; ומחמת שונות בין השנים של יתרות הקרנות של הרשות המקומית לעבודות פיתוח. בסיכום של מספר שנים משתוות ההכנסות בתב"רים להוצאות, מכיוון שבסופו של תהליך התב"ר צריך להיות מאוזן, דהיינו ההכנסות, כולל מלוות



ותקבולים אחרים לסגירת גירעונות, מכסות את ההוצאות. מציאות זו אינה קיימת בתקציב הרגיל שבו הרשויות יכולות לצבור עודפים או גירעונות במשך שנים.

מנתוני לוח 1 ומתרשים 2 עולה כי פעילות הרשויות המקומיות במהלך התקופה האמורה הלכה וגדלה. ההוצאות בגין הפרויקטים ועבודות הפיתוח הסתכמו בשנת 2019 בכ-19.6 מיליארד ש"ח לעומת 8.7 מיליארד ש"ח בשנת 2010 – גידול של 125%¹¹.

התפלגות ההכנסות השנתיות של הרשויות המקומיות בתב"רים לפי מקורותיהן

עיקר הכנסות הרשויות המקומיות לביצוע עבודות פיתוח מקורן במקורות עצמיים ובהשתתפות משרדי ממשלה. השתתפות משרדי הממשלה במימון הפיתוח והפרויקטים ברשויות המקומיות נעשית במקרים רבים באמצעות 'קולות קוראים' אשר מיועדים לתכליות מוגדרות וקבועות מראש והתקציב המוקצה להם מותנה במילוי אחר תנאים שהוצבו לכך. גם מענקים שניתנים על ידי משרד הפנים ניתנים לתכליות מסוימות, שהוגדרו לבחירת הרשויות המקומית מתוך רשימה סגורה שפרסם המשרד.

לוח 2: מקורות ההכנסות השנתיות של התב"רים, 2010 – 2019 (באלפי ש"ח)

השנה	השתתפות משרדי הממשלה	השתתפות מוסדות	מקורות עצמיים והשתתפות בעלים	מלוות שהתקבלו	תקבולים אחרים (סגירת גירעונות סופיים ואחרים)	סה"כ
2010	2,672,630	873,721	3,820,799	1,505,834	241,637	9,114,621
2011	2,952,594	884,855	5,009,437	1,444,844	206,906	10,498,636
2012	3,454,553	1,191,502	5,053,665	1,577,258	239,155	11,516,133
2013	3,916,162	1,490,701	5,611,228	2,197,709	144,943	13,360,743
2014	3,652,944	1,638,638	5,558,141	2,754,365	153,198	13,757,286
2015	3,965,551	1,805,472	5,906,788	1,869,422	90,363	13,637,596

11 לשם השוואה, מדד מחירי תשומה בבנייה למגורים עלה בתקופה זו ב-18% בלבד.

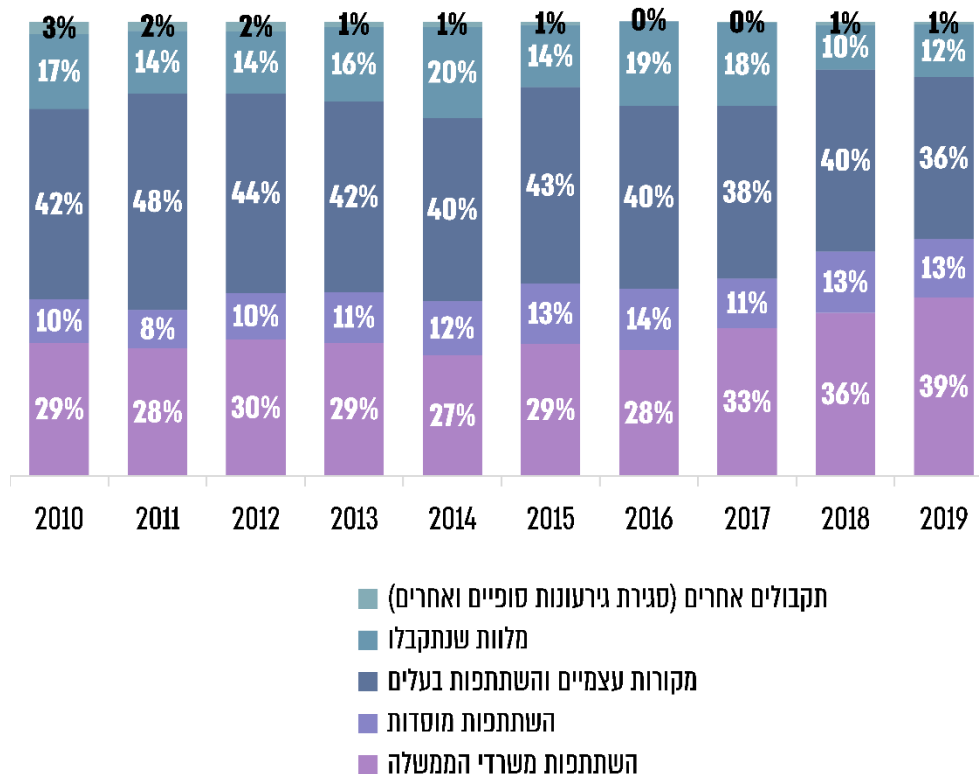


השנה	השתתפות משרדי הממשלה	השתתפות מוסדות	מקורות עצמיים והשתתפות בעלים	מלוות שהתקבלו	תקבולים אחרים (סגירת גירעונות סופיים ואחרים)	סה"כ
2016	4,227,683	2,074,951	6,143,019	2,830,978	-16,523	15,260,108
2017	5,589,712	1,865,868	6,503,732	3,152,332	32,851	17,144,495
2018	6,164,641	2,314,894	6,878,032	1,680,279	114,250	17,152,096
2019	7,630,902	2,502,299	6,931,220	2,254,431	115,306	19,434,158

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממרץ 2022 (להלן – תשובת משרד הפנים) כי משנת 2010 עד 2019 משרדי הממשלה הגדילו את שיעור השתתפותם בתב"רים ב-180% ואילו הרשויות המקומיות הגדילו את שיעור המימון העצמי בתב"רים ב-80%, כלומר הרשויות המקומיות לא מצליחות לעלות את המימון העצמי בקצב השלטון המרכזי, וכי הפתרון לכך הוא פיתוח המקורות העצמיים של הרשויות.



תרשים 3: התפלגות ההכנסות השנתיות של הרשויות המקומיות בתב"רים, לפי מקורותיהן, 2010 – 2019 (באחוזים)



על פי נתונים ממשרד הפנים ומהדוחות הכספיים השנתיים המבוקרים של כלל הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 3 ניכרת תנועתיות קלה בהתפלגות ההכנסות השנתית של הרשויות המקומיות בעשר השנים האחרונות (2010 – 2019). שיעור ההכנסות של כלל הרשויות המקומיות לביצוע עבודות פיתוח ממקורות עצמיים ומהשתתפות משרדי ממשלה נע בשנים הללו בין 67% ל-76%. יצוין כי שיעור ההכנסות מהשתתפות משרדי ממשלה נע בשנים שבין 2010 ל-2016 בין 27% ל-30%; אולם בשלוש השנים האחרונות (2017 – 2019) חל גידול בשיעור: 33%, 36%, 39%, בהתאמה. עוד יצוין כי שיעור ההכנסות ממלוות קטן במשך השנים מ-16% בשנת 2010 ל-11% בשנת 2019.

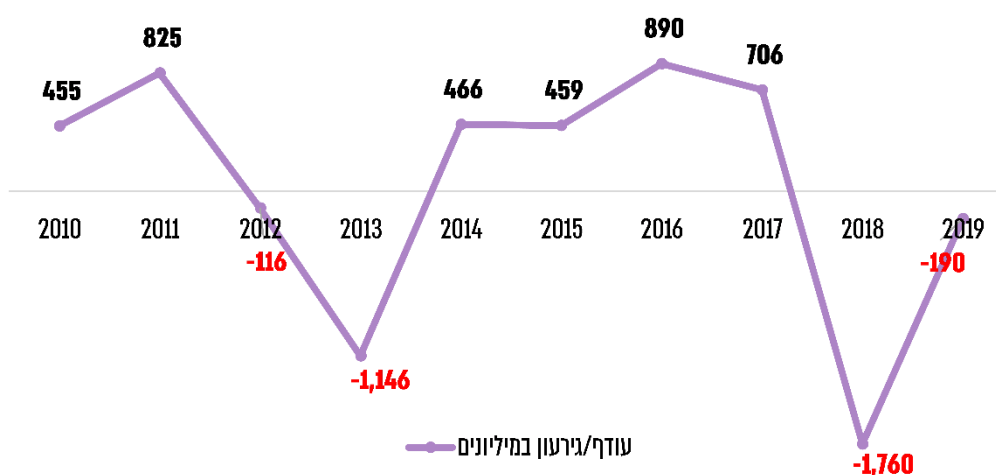


מומלץ כי משרד הפנים, והרשויות המקומיות יבחנו דרכים להגדלת מקורות מימון עצמיים לצורך פיתוח, בד בבד עם הקטנת התלות במימון השלטון המרכזי. ככל ששיעור המימון ממקורות עצמיים גבוה יותר, כך מוטת השליטה של הרשות, העצמאות שלה בפיתוח, רבה יותר, והיא מאפשרת לה לדייק את הפיתוח לפי תכנון התואם את צרכיה וחזונה. משרד מבקר המדינה מציין את המגמה החיובית שבהקטנת משקלם של המלוות במימון תקציבי פיתוח במשך השנים, הגורם לירידה בעומס המלוות שעל הרשויות המקומיות לפרוע בשנים הבאות. הדבר עשוי להגדיל את האיכות והמגוון של השירותים שהרשויות נותנות לתושביהן ובכך לשפר את רווחתם¹².

עודפים וגירעונות שנתיים (זמניים) בשנת בחירות

כאמור, התב"ר מיועד לעבודת פיתוח שפעמים רבות מתפרסת על פני שנים מספר, ולפיכך העודף או הגירעון השנתי זמני, דהיינו עד סיום עבודת הפיתוח. להלן נתונים על העודפים או הגירעונות השנתיים (זמניים) בתקציב הבלתי רגיל בשנים 2010 – 2019:

תרשים 4: השינויים בסכומי העודפים והגירעונות השנתיים (הזמניים) בתב"ר בכלל הרשויות, 2010 – 2019 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

12 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "החוסר הפיננסי של הרשויות המקומיות בישראל", עמ' 183.



בחירת הנתונים מעלה כי הגירעונות השנתיים הגדולים היו בשנים שבהן התקיימו בחירות לרשויות המקומיות (2013 ו-2018) והם הסתכמו בכ-1.15 מיליארד ש"ח ובכ-1.76 מיליארד ש"ח בהתאמה. שנת בחירות לרשויות המקומיות היא שנה קריטית לדרג הנבחר ברשות המקומית, ועל כן יש חשש כי באותה שנה היא תנהג בדרך לא אחראית בניהול תקציבה ותחרוג בהוצאותיה, כולל בתקציב הפיתוח שלה, ועקב כך יירשמו גירעונות שוטפים (זמניים) בתקציב הבלתי רגיל¹³.

תופעה זו של "כלכלת בחירות" היא תופעה מוכרת למשרד הפנים, והיא חוזרת על עצמה בכל שנת בחירות. סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים מסר לביקורת כי לקראת הבחירות בשנת 2018 פעל משרד הפנים להדק את הבקרה על תקינות הליך אישורי התב"רים מחשש לניצול לרעה של הכספים לטובת הבחירות, אולם נראה כי לא היה די בכך, שכן בשנה זו הגירעונות הזמניים בכלל הרשויות עלו לכ-1.76 מיליארד ש"ח.

נמצא כי ל-22 רשויות מקומיות, שכל אחת מהן צברה עד סוף 2018 גירעונות זמניים בסכומים העולים על 5 מיליון ש"ח, הצטברו עודפים בקרנות הפיתוח בסכום העולה על הגירעון הזמני.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הגירעון הזמני בתב"ר נובע מכך שההוצאה נרשמת עם ביצוע העבודות, ואילו המקורות למימון העבודות מתקבלים לאחר ביצוע העבודה והדיווח לגופים הממנים, ולכן הגירעון הזמני אינו רלוונטי ורק הגירעון הסופי מעיד על ביצוע העבודות בחריגה מהתקציב המאושר ומהמקורות שעמדו לרשותו לביצוע העבודות. עוד מסר משרד הפנים כי עם כניסתם לתפקיד של חברי מועצה וראש רשות חדשים מתקיים תהליך שינוי סדר עדיפויות לפיתוח ולייזום של פרויקטים חדשים, אשר דורשים תקופת תכנון וביצוע שאורכת כמה שנים.

משרד מבקר המדינה מציין כי גירעונות זמניים בשנות בחירות אשר נצברו בשיעורים חריגים יחסית לשנים אחרות, יכולים להעיד גם על ביצוע העבודות קודם לאישור משרד הפנים או קודם לאיתור מקורות מימון. על כן, מומלץ כי משרד הפנים ינהל מעקב ויגביר את הבקרה והפיקוח על הליך אישורי בקשות תב"רים של הרשויות המקומיות בשנות הבחירות.

גירעונות סופיים

בפקודת העיריות נקבע¹⁴ כי "ראש העיריה רשאי... להתקשר בחוזה בשם העיריה, והוא רשאי לעשות כן... אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה מתאימה בתקציב המאושר". נוסף על כך, בהנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים באפריל 2017 (להלן – הנחיות לדיווח הכספי) נקבע כי "רשות מקומית לא תחתום על חוזה בהיקף כספי העולה על הסכום המאושר בתב"ר".

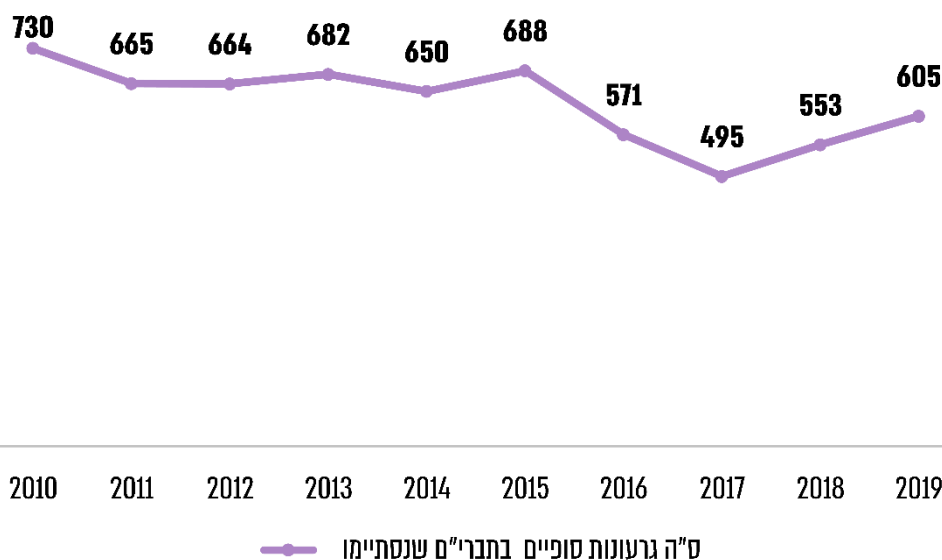
13 שם, עמ' 176.

14 סעיף 195 לפקודת העיריות.



על פי ההנחיות לדיווח הכספי, כל תב"ר חייב להיות מאוזן, ויש לקבל אישור תקציבי להכנסותיו ולהוצאותיו ולכל שינוי בהן. בהנחיות צוין כי אם יש גירעון או עודף סופי בתב"ר שפסק ביצועו, יש לנהוג על פי "נוהל לסגירת עודפים/גירעונות בתקציב הבלתי רגיל"¹⁵. בנוהל זה נקבע כי על הרשות המקומית למצוא מקור מימון לכיסוי הגירעון, ואם לא נמצאו מקורות מימון לאיוונו יש להעבירו, לאחר אישורה של מועצת הרשות, לסעיף "גירעונות סופיים בתב"רים" במאזן. לצורך כיסוי הגירעון הסופי בתב"ר יכולה הרשות לצרף אותו לגירעון או לעודף בתקציב הכללי, לאחר אישורו של משרד הפנים.

תרשים 5: הגירעונות הסופיים בתקציב הבלתי רגיל של כלל הרשויות המקומיות, 2010 – 2019 (במיליוני ש"ח)



מנתוני הדוחות הכספיים של 254 רשויות מקומיות¹⁶ (מתוך 257 רשויות מקומיות) עולה כי על אף הצורך לעמוד במסגרת התקציב המאוזן שאושר בתב"רים ושלא בהתאם להנחיות לדיווח הכספי, צברו 127 רשויות מקומיות (50% מהן) גירעונות סופיים בתב"רים לסוף שנת 2019; סכום הגירעונות הסופיים בתב"רים של רשויות אלה הסתכם בכ-614 מיליון ש"ח. עם זאת, צוין כי במצטבר סך הגירעונות הסופיים קטנו במשך השנים מ-730 מיליון ש"ח בשנת 2010 ל-614 מיליון ש"ח בשנת 2019 כאמור (ירידה של כ-16%).

15 הנוהל פורט בהנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי לרשויות המקומיות.

16 את הדוחות הכספיים מפרסם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים (מטריצה).



יצירת גירעונות נצברים סופיים בתב"רים על ידי הרשויות המקומיות אינה תקינה, והיא עשויה לפגוע בפרויקטים אחרים שלהן בשל הפניית מקורות הכנסה בתקציב הבלתי רגיל, שהיו אמורים לממן פרויקטים אחרים, לצורך כיסוי הגירעונות; לחלופין, היא עלולה להטיל עומס על תקציבה הרגיל של הרשות המקומית.

על משרד הפנים לפעול, בשיתוף עם הרשויות המקומיות, למעקב ובקרה לצמצום התממשות של הגירעונות בתקציבי הפיתוח שלהן כדי לחזק את איתנות הפיננסית.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לשם הסקת מסקנות יש לבחון מהו שיעור הגירעון מסך ההכנסה וכי ההסתכלות צריכה להיות רשותית. משרד הפנים מסר כי בחודשים האחרונים הוא מקיים הליך חשיבה על ידי צוותים שמטרתו גיבוש הליכים לביזור סמכויותיו באופן שהן יואצלו לרשויות המקומיות. אחד הנושאים המרכזיים הוא אישור תב"רים. משרד הפנים הוסיף כי עמדתו, בהתבסס בין היתר על ממצאי דוח מבקר המדינה, היא שאין להיחפז לבצע ביזור כולל או משמעותי של הסמכות לאישור תב"רים. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח היקף הגירעון הסופי שבתב"רים, בסך כ-614 מיליון ש"ח לסוף שנת 2019.

נתונים השוואתיים על הרשויות המקומיות שנבדקו

במסגרת הדוח נבדקו שש רשויות מקומיות. להלן נתונים כלליים הנוגעים להן:

לוח 3: נתונים כלליים הנוגעים לרשויות המקומיות שנבדקו¹⁷

קריית אונ	סח'נין	נס ציונה	נוף הגליל	נווה מדבר	אור יהודה	
4.52	11.53	15.68	32.87	32.72	6.66	השטח (בקמ"ר)
40,409	31,702	50,351	41,734	12,261	36,813	מספר התושבים

17 מספר התושבים – על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2019; **אשכול חברתי כלכלי** – על פי דירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שבו אשכול 10 הוא הגבוה ביותר; **מדד פריפריאליות** – על פי דירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בסולם של 10 דרגות (אשכולות), שבו אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. המדד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז תל אביב. הדירוג מוצג בערכים של 1 – 255 כאשר 1 הוא הפריפריאלי ביותר, בעל הנגישות הנמוכה ביותר והמרוחק ביותר מגבול תל אביב; **איתנה** – ראו בפרק "רשויות מקומיות איתנות".



קריית אונו	סח'נין	נס ציונה	נוף הגליל	נווה מדבר	אור יהודה	
9	3	9	5	1	5	האשכול החברתי-כלכלי
9 (249)	4 (90)	8 (236)	5 (149)	3 (19)	8 (240)	מדד הפריפריאליות (דירוג)
313,508	209,465	404,022	311,088	241,241	319,078	ההכנסות בשנת 2019 – תקציב רגיל (באלפי ש"ח)
(40,738)	(10,677)	3,268	(20,578)	17,418	(40,359)	העודף או (הגירעון) המצטבר בתקציב הרגיל לסוף שנת 2019 (באלפי ש"ח)
116,472	34,071	119,727	89,676	72,001	139,108	ההכנסות בשנת 2019 – תב"ר (באלפי ש"ח)
לא	לא	כן (ממרץ 2014)	לא	לא	לא	רשות איתנה ¹⁸

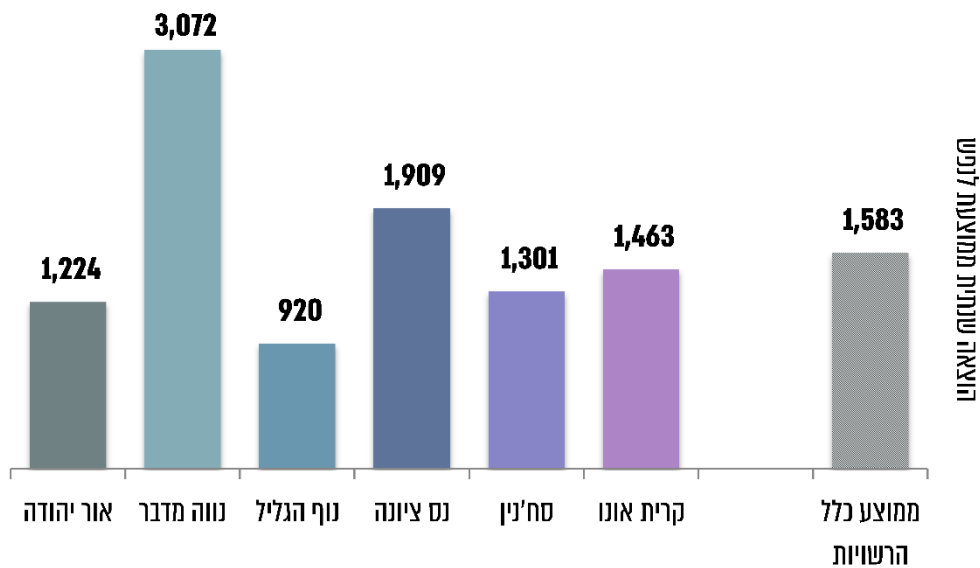
* מספר התושבים הרשומים במועצות האזוריות נווה מדבר נמוך משמעותית מהערכת המועצה האזורית. נתוני גודל האוכלוסייה בנגב בכלל והאוכלוסייה הבדואית בפרט קשה להערכה, וזאת בין היתר מכיוון שלמתגוררים בכפרים הלא-מוכרים (הפזורה הבדואית בנגב) אין כתובת רשמית. נוסף על כך, חלק מהם מדווחים לרשויות השונות שהם מתגוררים באחד מיישובי הקבע, ולהפך.

18 רשות איתנה היא רשות מקומית העומדת בתנאי סעיף 232א לפקודת העיריות (היא אינה מקבלת מענק איוון, היא נטולת גירעון שוטף, והיא עומדת בכמה קריטריונים נוספים הנוגעים לאופן התנהלותה השוטף).



הוצאה שנתית לנפש בתקציב הבלתי רגיל ברשויות שנבדקו

תרשים 6: הוצאה שנתית ממוצעת לנפש בתקציב הבלתי רגיל ברשויות
שנבדקו לעומת כלל הרשויות, 2010 – 2019 (בש"ח)¹⁹



מהתרשים עולה כי קיימים פערים גדולים בין הרשויות שנבדקו בנוגע לגובה ההוצאה השנתית הממוצעת לנפש בתקציבים הבלתי רגילים בתקופה הנסקרת (טווח הסטייה מ'הממוצע לכלל הרשויות' נע בין 663 ש"ח מתחת לממוצע בנוף הגליל ועד 326 ש"ח מעל הממוצע ב**נס ציונה**²⁰). עוד עולה כי גובה ההוצאה השנתית של שתי רשויות (**קריית אונו** ו**סח'נין**) דומה להוצאה השנתית הממוצעת של כלל הרשויות, ואילו גובה ההוצאה של נוף הגליל נמוך ממנה במידה ניכרת (בכ-663 ש"ח, בכ-42%). גובה ההוצאה השנתית של **נווה מדבר** גבוה בשיעור משמעותי (94%) מההשקעה השנתית של כלל הרשויות. למועצה האזורית **נווה מדבר** שטח שיפוט גדול ומספר תושביה קטן יחסית וכתוצאה מהשקעה ממשלתית גבוהה בתקציבי פיתוח בשטח שיפוט גדול זה (ראה להלן), גובה ההוצאה השנתית הממוצעת לנפש בתב"ר היא הגבוהה ביותר ומסתכמת בכ-3,072 ש"ח. עיריית **נס ציונה** משקיעה בעבודות פיתוח כמעט פי 1.6 לנפש לעומת ההשקעה של עיריית **אור יהודה** ויותר מפי 1.3 לעומת ההשקעה של עיריית **נוף הגליל**.

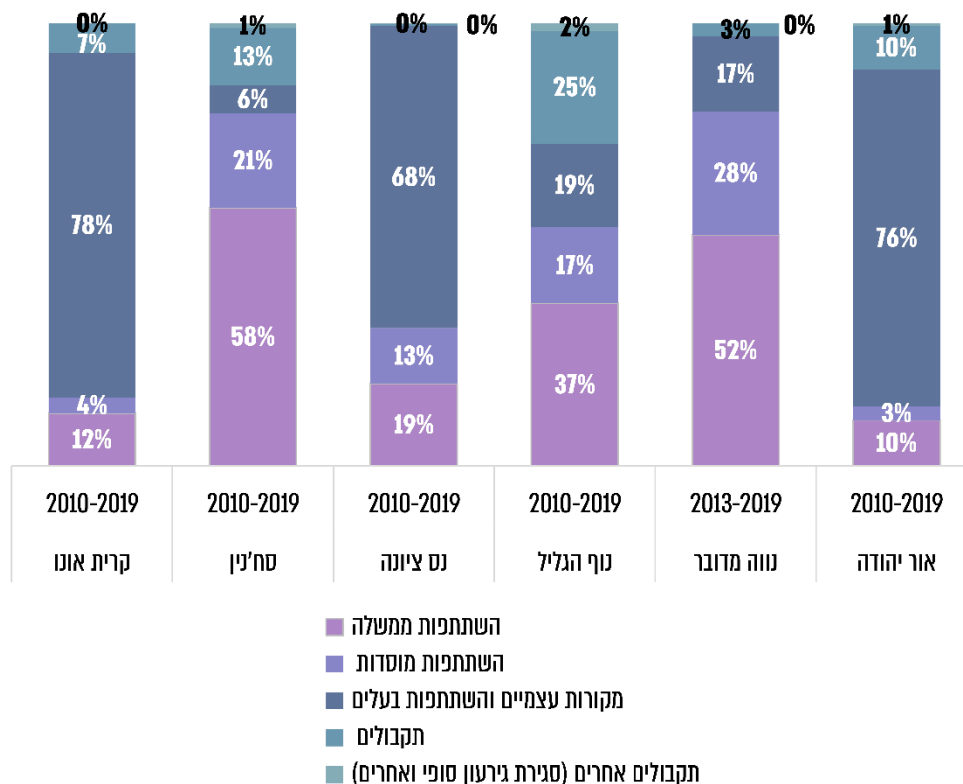
19 המועצה האזורית נווה מדבר היא בעלת שטח שיפוט גדול ומספר תושביה קטן יחסית, ולפיכך ההוצאה השנתית הממוצעת לנפש, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היא כ-9,811 ש"ח; מספר התושבים מוטה מאוד כלפי מטה בגלל תושבי הפזורה הבדואית שאינם רשומים כתושבי הרשות אך נהנים משירותיה, ולכן המספר משקף רק כ-31% ממספר התושבים בפועל. לפיכך, משרד מבקר המדינה העריך כי ההוצאה הממוצעת לנפש כולל הפזורה היא כ-3,072 ש"ח. מאחר שהמועצה האזורית נווה מדבר הוקמה בנובמבר 2012, הממוצע לנפש ביחס אליה נוגע לשנים 2013 – 2019.

20 התייחסות זו אינה כוללת את המועצה האזורית נווה מדבר ששונה במאפייניה.



ההכנסות לפי מקורותיהן בתקציב הבלתי רגיל ברשויות שנבדקו

תרשים 7: התפלגות ההכנסות השנתיות בתקציב הבלתי רגיל ברשויות שנבדקו, 2010 – 2019 (באחוזים)



* המועצה האזורית נווה מדבר הוקמה בנובמבר 2012.

מהתרשים עולה כי קיימת שונות גדולה בין שש הרשויות המקומיות שנבדקו בנוגע למקורות ההכנסה של התב"רים שהן ביצעו בעשר השנים האחרונות. עיריות **קריית אונו**, **נס ציונה** ו**אור יהודה** התבססו בעיקר על הכנסות ממקורות עצמיים ועל השתתפות בעלים (78%, 68% ו-76% בהתאמה לרשויות); עיריות **נוף הגליל** ו**סח'נין** והמועצה האזורית **נווה מדובר** התבססו בעיקר על הכנסות חיצוניות: השתתפות ממשלה, השתתפות מוסדות ומלוות (79%, 92% ו-83% בהתאמה לרשויות).



משך הזמן מפתיחת תב"ר עד סיום עבודות הפיתוח בתחום החינוך

משרד מבקר המדינה בחר כמקרה בוחן למשך חיי תב"ר בפרויקטים מתחום החינוך לשם המחשת השונות ברשויות שונות. על פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, המדינה אחראית למתן חינוך חובה לילדים ולנוער. חוק לימוד חובה תקף לגבי 15 שנות לימוד – שלוש שנות חינוך בגן ילדים (גילים 3 – 5) ו-12 שנות לימוד בבית הספר בכיתות א-י"ב. משרד החינוך אחראי לתקצוב בנייתם של מוסדות חינוך מתקציב המדינה, על פי בקשות שהרשויות המקומיות מגישות לו מדי שנה. מקורות כספיים נוספים למטרה זו הם הקצבות שמפעל הפיס נותן לרשויות המקומיות על פי הסכם עם משרד האוצר ובתיאום עם משרד החינוך.

משרד החינוך קבע הנחיות לתכנון ולביצוע של תשתיות פיזיות למיניהן במוסדות חינוך, והרשויות המקומיות אחראיות להקמה ולבנייה של מוסדות החינוך, בכפוף לאישור משרד החינוך והנחיותיו, והן גם אחראיות לתפעול ולתחזוקה של מוסדות החינוך שבתחומן.

לפי ההנחיות שמפרסם משרד החינוך בחוזרי מנכ"ל²¹, במוסדות חינוך יש לדאוג להבטחת תנאים פיזיים נאותים ללימוד ולמשחק, למנוע מפגעי בטיחות במבנים ובחצרותיהם ולהבטיח תנאי תברואה נאותים.

לבקשת משרד מבקר המדינה, המציאו לו עיריות **אור יהודה ונס ציונה** והמועצה האזורית **נווה מדבר** רשימה של התב"רים שנסגרו בשנת 2020 בתחום הפיתוח למוסדות חינוך. עבור כל תב"ר צוין, לפי הנתונים ממערכת הנהלת החשבונות, תאריך חשבונית המס האחרונה. משרד מבקר המדינה עיבד את הנתונים וחישב את ממוצע ימי הביצוע מיום פתיחת התב"ר עד תאריך חשבונית המס האחרונה לפי תחום העבודות. להלן לוח המציג את ממוצע ימי הביצוע, מספר התב"רים שנסגרו בשנת 2020 וסך תקציב התב"רים בכל תחום עבודות פיתוח בחינוך:

לוח 4: **ממוצע ימי ביצוע תב"רים בחינוך באור יהודה, בנס ציונה ובנווה מדבר שנסגרו בשנת 2020**

נושא התב"ר	הרשות המקומית	ממוצע ימי ביצוע	מספר התב"רים	סכום תקציבי התב"רים (באלפי ש"ח)
מיזוג אוויר	נווה מדבר	-	-	-
נס ציונה		244	1	273
אור יהודה		943 *	1	776

21 מינהל הפיתוח במשרד החינוך קבע הנחיות לתכנון וביצוע של תשתיות פיזיות במוסדות חינוך שמטרתן: הבטחת תנאים פיזיים נאותים ללימוד ולמשחק; מניעת מפגעי בטיחות במבנים ובחצרותיהם; הבטחת תנאי תברואה נאותים. התנאים נקבעו בעיקר בהנחיות שפרסם משרד החינוך בחוזרי מנכ"ל המשרד שאוגדו במסגרת הוראות קבע של משרד החינוך; חוזר המנהל הכללי הנחיות לתכנון בתי ספר לחטיבות ביניים, תקנים לבנייה וריהוט בתי ספר של חטיבות ביניים, חוזר מיוחד א' (התשל"ג-1973); משרד החינוך והתרבות, חוזר המנהל הכללי – חוזר מיוחד א' (התשמ"ח-1987), פרוגרמות לתכנון גני-ילדים ובתי ספר יסודיים.

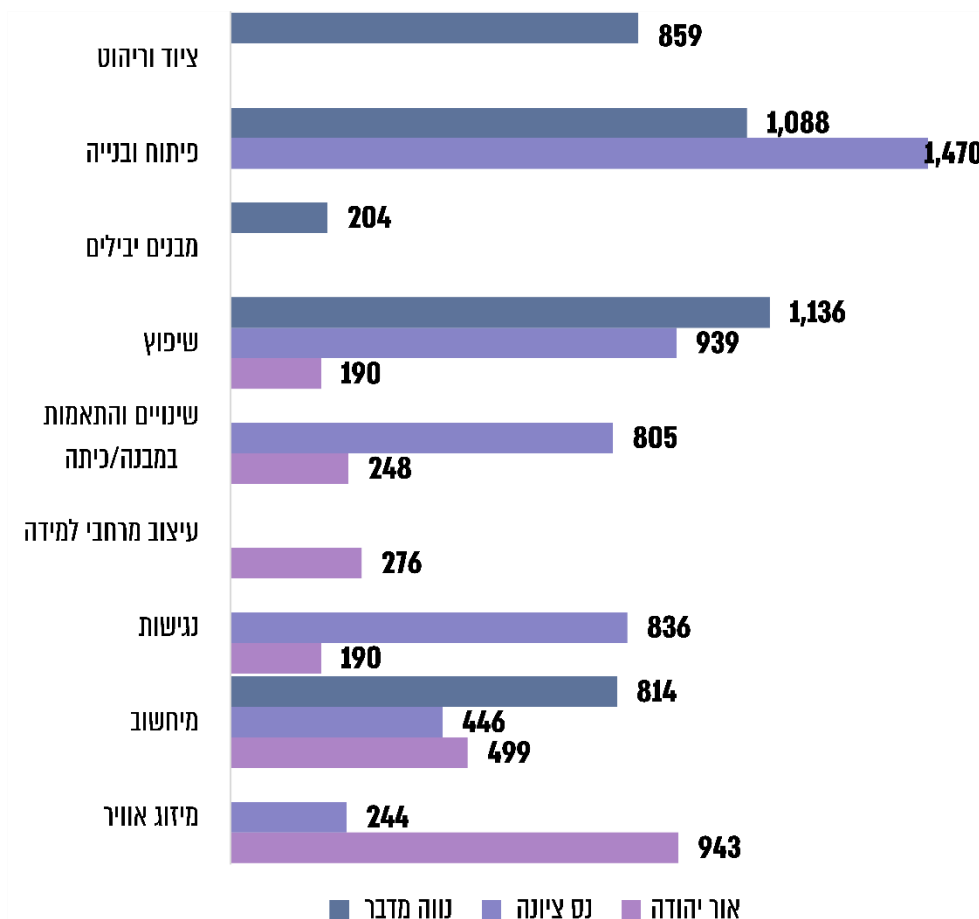


נושא התב"ר	הרשות המקומית	ממוצע ימי ביצוע	מספר התב"רים	סכום תקציבי התב"רים (באלפי ש"ח)
מחשוב	נווה מדבר	814	2	2,150
	נס ציונה	446	3	122
	אור יהודה	499	1	250
נגישות	נווה מדבר	-	-	-
	נס ציונה	836	4	1,944
	אור יהודה	190	8	510
עיצוב מרחבי למידה	נווה מדבר	-	-	-
	נס ציונה	-	-	-
	אור יהודה	276	4	320
שינויים והתאמות במבנה ובכיתה	נווה מדבר	-	-	-
	נס ציונה	805	4	7,200
	אור יהודה	248	5	1,828
שיפוץ	נווה מדבר	1,136	17	3,950
	נס ציונה	939	3	7,760
	אור יהודה	190	7	2,150
פיתוח ובנייה	נווה מדבר	1,088	6	29,030
	נס ציונה	1,470	6	99,655
	אור יהודה	-	-	-
מבנים יבילים	נווה מדבר	204	1	1,587
	נס ציונה	-	-	-
	אור יהודה	-	-	-
ציוד וריהוט	נווה מדבר	859	5	3,482
	נס ציונה	-	-	-
	אור יהודה	-	-	-

* עיקר העבודה בוצע עד מאי 2019; בינואר 2020 נרשמה הוצאה זניחה בסך 737 ש"ח.



**תרשים 8: ממוצע ימי ביצוע תב"רים בחינוך שנסגרו בשנת 2020 בעיריות
אור יהודה ונס ציונה ובמועצה האזורית נווה מדבר**





מתרשים זה ומהנתונים בלוח 4 לעיל עולה תמונה כללית של שונות גדולה בין ממוצעי ימי ביצוע התב"רים בשלוש הרשויות הנובעת ככל הנראה ממאפיינים ייחודיים וכן עולה שמשך ביצוע העבודות בהרבה מהתב"רים בתחום החינוך נמשכו מעל לשנה ובתחום הבנייה והפיתוח של מוסדות חינוך מעל לשנתיים²²; נמצא כי בעיריית **אור יהודה** עבודות שמומנו מתקציבי פיתוח בתחום מיזוג אוויר ומחשוב במוסדות החינוך נמשכו מעל לשנה, בעיריית **נס ציונה** רוב עבודות הפיתוח בתחום החינוך נמשכו מעל לשנה ועבודות פיתוח ובנייה של מוסדות חינוך מעל לארבע שנים ובמועצה האזורית **נווה מדבר** עבודות המחשוב ורכישת ציוד וריהוט למוסדות החינוך נמשכו מעל לשנה ועבודות פיתוח ובנייה ושיפוץ במוסדות חינוך נמשכו מעל לשנתיים. כמו כן, מהשיחות עם גזברי הרשויות שנבדקו עולה כי משרד הפנים ומשרד החינוך (כאשר הוא מממן את עבודות הפיתוח) לא בודקים את משכי הביצוע של העבודות.

מומלץ כי הרשויות המקומיות, ובכללן נס ציונה, אור יהודה ונווה מדבר, יבצעו מעקב אחר משכי הביצוע לפיתוח וביצוע של עבודות בנייה במוסדות חינוך בתחומן, שעל בסיסם יגדירו יעדים למשכי ביצוע רצויים בהתחשב בהתחייבויותיהן כלפי משרדי החינוך והאוצר וכלפי גופים חיצוניים אחרים המשתתפים במימון התב"ר, כגון מפעל הפיס ובהתאם למאפייני העבודות.

עוד מומלץ, כי בהמשך לממצאי מקרה הבוחן של תב"רים של מוסדות החינוך, הרשויות יבצעו מעקב ובקרה סדורים ושוטפים אחר נתוני משכי הזמן לביצוע תב"רים בכלל התחומים, לרבות על מתן אורכות גם לשם עמידה על החסמים במימוש, ויפעלו לגזור מהם מסקנות נדרשות – הן מסקנות כלליות והן מסקנות ייחודיות לפי תחום פעילות התב"ר – ייעול ניהול התב"ר וביצועו.

עיריית **נס ציונה** מסרה בתשובתה מפרואר 2022 (להלן – תשובת עיריית נס ציונה) כי תגביר את המעקב והבקרה בעניין נתוני משך הביצוע של תב"רים שאינם קשורים לחינוך ותפעל להסקת מסקנות אופרטיביות בנושא.

המועצה האזורית **נווה מדבר** מסרה בתשובתה מפרואר 2022 (להלן – תשובת המועצה האזורית **נווה מדבר**) כי היא מבצעת מעקב אחר משך הביצוע של הפרויקטים שהיא מבצעת, הן ברמת המחלקה האחראית והן ברמת הגזברות. לדבריה, "בשל מורכבות המצב ביישובים הבדואים, ישנם תב"רים אשר מעוכבים בגלל בעיות בקבלת היתר [בנייה], או לחילופין בקבלת טופס 23^[23]". המועצה הוסיפה כי בשנים האחרונות היא מבצעת מעקב אחר תוקף ההתחייבויות של הגורמים המממנים את הפרויקטים.

עיריית **אור יהודה** מסרה בתשובתה מפרואר 2022 (להלן – תשובת עיריית **אור יהודה**) כי היא מנהלת מעקב צמוד ובקרה מלאה בעניין משך הביצוע בכל התחומים, ואולם מעקב ובקרה

22 בדיקת משרד מבקר המדינה התייחסה למועדים בלבד, מבלי שנעשתה בחינה פרטנית ביחס לכל פרויקט בנפרד ביחס לתכנון הל"ז לביצועו, מדדים שנקבעו, ועמידה בביצוע; מצד הרשות המקומית וספקי השירות או מבצעי העבודות; חזי ההתקשרות בין הרשויות והגורמים המממנים וחזי ההתקשרות בין הרשויות ומבצעי העבודות והחסמים למימוש במועד.

23 טופס אישור אכלוס המשמש הצהרה של הרשות המקומית כי בניית המבנה הסתיימה וניתן לחברו לתשתיות כמו תשתיות מים, חשמל וטלפון.



אלו לא תועדו בכתב. לנוכח הערת הביקורת, תבצע העירייה מעקב אחר משכי הפרויקטים בכתב, והליך המעקב והבקרה יתועד בספרי הרשות.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2022 (להלן – תשובת משרד החינוך) כי משך הביצוע של התב"ר הוא במישור הרשות המקומית ותלוי במשתנים רבים. בתחום פיתוח מוסדות החינוך, מינהל הפיתוח מביא בחשבון את המלצת המבקר ויבחן כיצד ובאילו מנגנונים ניתן לבצע מעקב ובקרה בעניין החסמים ולתת תמריצים לגורמים המסירים אותם, לשם ניצול הרשאות תקציביות. לשם כך, בין היתר, מינהל הפיתוח פועל להקמת מרכז שליטה ובקרה שיתרום בתחום זה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי עבודות פיתוח הן במהותן עבודות ממושכות כנאמר ורב-שנתיות, יש קושי רב לצפות במדויק את משך ביצוען בשל השונות הרבה בין מקום למקום גם בתוך הרשות עצמה ואין פרויקט אחד דומה למשנהו. זאת ועוד למשרד הפנים אין היכולת לבצע מעקב ופיקוח בעניין משך מימוש הפרויקטים שהוא אינו מתקצב. את הפיקוח על הפרויקטים האמורים צריך לבצע המשרד המתקצב.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן מתכונת פיקוח ובקרה על משכי זמן של ביצוע התב"רים ולצורך כך יקבע מסגרת מנחה של לוחות זמנים למשך ניהול תב"רים וביצועם, לפי תחום התב"ר. במסגרת זו, מומלץ כי משרד הפנים יעקוב אחר מימוש הנחייתו לרשויות המקומיות לדווח בעת פתיחת תב"ר, בכל בקשה פרטנית, על משך הזמן הצפוי לביצועו וכי בעת סגירת תב"ר הרשויות יונחו לדווח למליאת הרשות המקומית ולמשרד הפנים על משך ביצועו והסיבות לחריגות בל"ז.

תכנון אסטרטגי

אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות שבמשרד הפנים פרסם בשנת 2016 קווים מנחים לרשויות מקומיות – "מודל תכנית עבודה אפקטיבית" (להלן – תוכנית אפקטיבית או הקווים המנחים). הקווים המנחים הם מדריך מעשי ליצירת תהליך תכנון, כתיבה ובקרה של תוכניות עבודה ברשות המקומית הנוגעות הן לתקציב הרגיל והן לתקציב הבלתי רגיל. התוכנית האפקטיבית מורכבת משני חלקים, ובכל חלק שלושה שלבים. החלק הראשון נקרא "התכנון המקדים" והשלבים בו הם חזון, הערכת מצב ויעדים אגפיים. החלק השני נקרא "כתיבת התכנית" ושלביו הם משימות, מדדים ומדידה ובקרה. תוכנית העבודה הרב-שנתית לעבודות פיתוח נגזרת מהתכנון האסטרטגי.

חזון

החזון מבטא את הערכים והשאיפות של העומדים בראש הרשות המקומית תוך מתן ביטוי למאפייניה הייחודיים, והוא משמש בסיס ליצירת מטרות יחידות הארגון השונות. הדוגמאות



המובאות בתוכנית האפקטיבית הן: "חיפה – פורצת דרך בתחומי החינוך ההשכלה, המדע והרפואה"; "אשדוד – עיר ים ותיירות, עיר ים תיכונית בה הים והנמל נוכחים בהווה העירונית על כל רבדיה". החזון מובע באמצעות משפט אחד או יותר המציין את השאיפה להגיע למטרת-על בשנים הקרובות.

נמצא כי הרשויות שנבדקו לא נתנו ביטוי למאפייני המיוחדים של הרשות אלא תיארו מצב קיים, או לחלופין תיארו באופן מפורט כמה מטרות-על (בחלקן גנריות) מבלי לבטא מטרה עליונה ברורה.

לדוגמה, עיריית **אור יהודה** פרסמה את החזון שלה ובו נכתב: "אור יהודה-רמת פנקס היא עיר מחוברת ומחברת – עיר מרכזית המחברת את בקעת אונו ומעניקה שירותים אזוריים לרשויות הסובבות אותה ושירותים מצוינים לתושביה. עיר עם מערכות עירוניות הפועלות באופן מתמיד בקידום, שיפור וצמיחה של כל תחומי החיים".

דוגמה נוספת היא החזון של עיריית **נוף הגליל**²⁴: "עיר מחוז הגליל, מוקפת בנוף מרהיב, נהנית מאוויר נקי, איכות חיים ומרכז כלכלי צומח. עיר שואפת למצוינות בחינוך, תרבות, רווחה, תעשייה, אומנות, ספורט, שירות לתושב, איכות סביבה ותעסוקה עתירת ידע. עיר קולטת עלייה, המגלמת בהווייתה את כור ההיתוך של מדינת ישראל, עיר כל תושביה – ללא הבדל דת, מין וגזע. שוויונית, שוחרת סובלנות ופלורליסטית, עיר מתחדשת ומחדשת, מובילה, יוזמת, פורצת דרך ופועלת לשימור סביבה ירוקה ובר קיימא. עיר מתוקה 'בונבונירה' שנעים וטוב לחיות בה מגיל אפס ועד 120".

נמצא כי בשתי הדוגמאות מובא תיאור של מאפייני העיר, והכתוב אינו מציג מטרה עליונה שקברניטי העיר מבקשים להשיגה.

עיריית **אור יהודה** מסרה בתשובתה כי נקבע חזון העיר בכמה תחומים, וכי מטבע הדברים העירייה הגדירה את חזונה בכל תחום באופן שונה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לגבש חזון שיבטא בתמציתיות את השאיפות והמטרות העליונות של ראשי הרשויות, על פי הקווים המנחים שפרסם משרד הפנים. בחזון הם יציגו כיצד יראה היישוב בעוד כמה שנים תוך מתן ביטוי למאפיינים הייחודיים של היישוב. באופן כזה, תוכל הרשות לתרגם את חזונה המוצהר לכדי פיתוח מותאם שיוציא לפועל את התקוות והשאיפות שלה והשקעה תקציבית התואמת את המדיניות.

24 לבקשת משרד מבקר המדינה לקבל את חזון העירייה שלחה העירייה כמה קטעים המביעים את חזון העירייה, ולא ברור אם החזון פורסם והיכן.



תוכניות אב ותוכניות מתאר מקומיות

כיווני הפיתוח של הרשות המקומית נגזרים כאמור ממסמכי המדיניות והתכנון שלה. ביצוע בפועל של פרויקטים לפיתוח והשקעה ברשות מחייב בבסיסו תכנון חקוק (סטטוטורי) לפי תוכנית המתאר היישובית ותוכנית מפורטת. תוכנית מתאר כוללת היא תוכנית פיזית המגדירה את מדיניות התכנון הכוללת של הרשות המקומית ואת כיווני הפיתוח שלה לשנים הבאות, והיא משמשת בסיס לתכנון המפורט הנגזר ממנה²⁵ (להלן – הנחיות להכנת תוכנית מתאר כוללת). הכנת תוכניות כוללניות החלה עם הרפורמה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 בשנת 2014²⁶; לפני הרפורמה הוכנו תוכניות מתאר יישוביות.

ככלל, לתוכניות המתאר היישוביות נלוות תוכניות אב שאינן מסמך חקוק, או שמועד הכנתן קודם לתוכנית המתאר, והן משמשות נדבך בהכנתה, או לעיתים ההיפך – על בסיס תוכנית המתאר יוכנו תוכניות אב ספציפיות לפי נושאים; בכל מקרה התכנון המעשי נדרש להסתמך על תכנון חקוק של תוכנית מתאר ותוכנית מפורטת. בקווים המנחים צוין כי תוכנית העבודה השנתית היא נגזרת של כמה שלבים הקודמים לה: חזון, תוכנית אסטרטגית (למשל, תוכנית מתאר המשקפת את מדיניות התכנון הכוללת העירונית)²⁷ ותוכניות אב. כפועל יוצא ניצולם של תקציבי הפיתוח ותוכניות העבודה השנתיות למימושם קשורים בטבורם לתכנון הפיתוח כפי שהוא בא לידי ביטוי בתוכנית המתאר של הרשות המקומית ובתוכניות האב.

תוכניות האב יכולות להיות במגוון נושאים, כגון מבני חינוך, תנועה ותחבורה, שטחים פתוחים, ביוב, מים, ניקוז, פיתוח כלכלי ופיתוח חברתי²⁸. במסגרת הביקורת בכמה רשויות מקומיות נמצא כי קיימות תוכניות אב בנושאים נוספים, כגון תשתיות ספורט, שבילי אופניים, תיירות, התחדשות עירונית ומבני ציבור ורווחה. יצוין כי בכל תוכניות האב של הרשויות המקומיות שנבדקו (שיפורטו להלן), או בתוכניות שיש בהן אלמנטים של תוכנית אב, נכללו תחזיות רב-שנתיות המפרטות לכל אחת מהשנים מהן התוספות הנדרשות לתשתיות ולמבנים. מידע זה מאפשר הכנת תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות (ראו להלן בפרק "תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות").

משרד מבקר המדינה ביקש לבחון ברשויות שנבדקו על מה נסמכו תוכניות הפיתוח של הרשות. כמה מהרשויות הציגו את תוכניות המתאר שלהן כבסיס התכנוני לתב"רים (לדוגמה, **קריית אונו וסח'נין**) ואחרות הציגו את תוכניות האב.

להלן הממצאים:

לעיריית **נס ציונה** יש תוכנית צמיחה דמוגרפית ממאי 2020 הכוללת היבטי תכנון דומים לתוכניות אב בנושאים הקשורים למבני חינוך, לתשתיות ספורט ולמבני ציבור ורווחה. נוסף על כך, לעירייה

25 סעיף 62 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; תיקון 101 לחוק התכנון והבניה; הנחיות מינהל התכנון במשרד הפנים – "מתווה להכנת תוכנית מתאר כוללת ליישוב", 2013.

26 תיקון 101 לחוק התכנון והבניה העוסק בין היתר בתוכניות מתאר כוללניות ותכנון מקומי.

27 פרק הקדמה להנחיות מינהל התכנון במשרד הפנים – "מתווה להכנת תוכנית מתאר כוללת ליישוב", 2013.

28 משרד הבינוי והשיכון, מינהל תכנון והנדסה/אגף תכנון ובינוי ערים, "הכנת תוכנית אב ומתאר – תהליכים, שירותים, תעריפים ונהלים", אוקטובר 2005.



יש תוכנית אב למבני ספורט. בביקורת נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, נובמבר 2021 (להלן – מועד סיום הביקורת), העירייה אינה מחזיקה בתוכנית מתאר מאושרת. בשנת 2018 היא הכינה תוכנית מתאר שטרם אושרה.

עיריית **נס ציונה** מסרה בתשובתה כי היא פועלת זה כמה שנים להכנת תוכנית מתאר. לדבריה, נוכח תוכנית המטרו הארצית, נאלצה העירייה לבחון מחדש תוכניות שכבר התחילה בהכנתן ולעדכןן והיא צפויה לסיים בקרוב את הגשת תכנית המתאר, בסמוך למועד מתן התשובה.

לעיריית **אור יהודה** יש שתי תוכניות אב: תוכנית אב למוסדות ציבור עירוניים ותוכנית אב לתחבורה. בביקורת נמצא כי לעירייה תוכנית מתאר ישנה משנת 1983.

עיריית **אור יהודה** מסרה בתשובתה כי לפני כמה שנים היא החלה בהכנת תוכנית מתאר כוללת, ואולם בשנת 2016 בשל חילוקי דעות עם משרד הממונה על המחוז התוכנית לא קודמה. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי מאחר שאין תוכנית מתאר כוללת פעלה הוועדה לתכנון ובנייה לקדם בשנים האחרונות מסמכי מדיניות ותוכניות אב במגוון נושאים²⁹. מסמכי מדיניות אלו ותוכניות האב שהכינה הוועדה בשנים האחרונות חלים, מהבחינה התכנונית, על כל מרחב העיר ומשמשים בסיס לתוכניות העבודה.

לעיריית **קריית אונו** יש שלוש תוכניות אב: תוכנית אב לחינוך, תוכנית אב לביוב ותוכנית אב לספורט. לעירייה אין תוכנית מתאר מאושרת.

עיריית **קריית אונו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת עיריית קריית אונו) כי הוועדה המחוזית אישרה את תוכנית המתאר הכוללת למתן תוקף בתום שנת 2021 (והיא בשלב תיקונים טכניים ופרסום ברשומות).

לעיריית **נוף הגליל** ולמועצה האזורית **נווה מדבר** אין תוכניות אב. בביקורת נמצא כי לארבעת יישובי המועצה האזורית **נווה מדבר** (אבו תלול, אבו קורינאת, ביר הדאג' וקס'ר א-סיר) יש תוכניות מתאר מאושרות.

המועצה האזורית **נווה מדבר** מסרה בתשובתה כי תכנון ותקצוב של התכנון, וכן פיתוח התשתיות, הם בסמכות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב.

עיריית **נוף הגליל** מסרה בתשובתה ממרץ 2022 (להלן – תשובת עיריית נוף הגליל) כי היא תפעל לקבלת תקציבים בעתיד לצורך קידום תוכניות אב שונות.

לעיריית **סח'נין** שתי תוכניות אב: למים ולביוב. לעירייה אין תוכנית מתאר מאושרת.

29 ובהם מדיניות בעניין השתתפות העירייה כמגישת תוכנית לפינוי בינוי, מדיניות תקן חנייה, מדיניות תוספת יחידות דיור בפריקטים להתחדשות עירונית, תוכנית אב לשבילי אופניים, מדיניות קידום תב"עות באזורי התחדשות עירונית, מדיניות עירונית לאצירת פסולת, מדיניות למניעת מפגעים סביבתיים, מדיניות התחדשות עירונית בשכונת קריית גיורא.



לשלוש הרשויות המקומיות (אור יהודה, נס ציונה וס'חנין) מתוך שש הרשויות שנבדקו אין תכנית מתאר עדכנית מאושרת³⁰.

לשתי רשויות (נווה מדבר ונוף הגליל) אין תוכניות אב, לשלוש רשויות (אור יהודה, ס'חנין וקריית אונו) יש בין שתיים לשלוש תוכניות אב לנושאים מסוימים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו להכין תוכניות אב במגוון נושאים, וכן תוכנית מתאר כוללת תקפה ועדכנית, שימשו בסיס להכנת תוכניות העבודה האפקטיביות שלהן ומצע תכנוני לפיתוח הרשות.

תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות

בקווים המנחים צוין כי תוכניות העבודה השנתיות של הרשות המקומית הן כלי עזר בחשיבה האסטרטגית, והן משקפות את כלל הפעולות שהרשות מתכננת לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי שאליו היא שואפת (להלן – תוכנית העבודה השנתית).

התב"ר הוא חלק מכלל הפעולות שהרשות המקומית מבצעת במהלך השנה, ולפיכך הוא אמור להיכלל בתוכנית העבודה של הרשות המקומית, ובכלל זה בשלבים הקודמים לעשייתה. מאחר שהתב"ר בדרך כלל רב-שנתי, על הרשות המקומית להכין תוכנית עבודה רב-שנתית שממנה תיגזר תוכנית שנתית לתב"ר.

על פי הקווים המנחים, על תוכניות העבודה לכלול מדדי ביצוע – אילו פעולות יש לבצע במושגים של תפוקות.

יצוין כי גם בהנחיות לדיווח כספי, בפרק התב"ר, הוצגה דרישה כי הרשות המקומית (שאינה איתנה) תדווח למשרד הפנים על תוכנית העבודה, ובה בין היתר "עלות מוערכת שנתית של הפרויקט עד לסיומו", אם הפרויקט מורכב משלבים שונים או מפרטים שונים.

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות המקומיות שנבדקו הכינו תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות. להלן עיקרי הממצאים:

עיריית אור יהודה המציאה למשרד מבקר המדינה תוכנית עבודה לתקציב הבלתי רגיל שכללה את כל התב"רים לפי פירוט התקציב ומקורות המימון, אך לא כללה את מדדי הביצוע כאמור לעיל.

30 לנווה מדבר אין תכנית מתאר; לאור יהודה תכנית מתאר לא מעודכנת; לנס ציונה וס'חנין תוכניות מתאר שטרם אושרו; הכנת תכנית המתאר של קריית אונו בשלב תיקונים טכניים ופרסום ברשומות; לנוף הגליל יש תכנית מתאר מאושרת ומעודכנת משנת 2019.



בארבע מתוך שש הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריות נוף הגליל, נס ציונה וסח'נין והמועצה האזורית נווה מדבר אין תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות הכוללות מדדי ביצוע; ולפיכך לא ניתן לבחון האם התב"רים לביצוע נבחרים בהתאם לתכנון ארוך טווח או בהתאם לצרכים מיידיים.

עיריית קריית אונו המציאה למשרד מבקר המדינה תוכנית עבודה רב-שנתית עם מדדי ביצוע שהכינה לשנת 2021. בתוכנית נכללו מדדים כגון מטרת הפרויקט, סטטוס הפרויקט (לדוגמה, תכנון או ביצוע), משך הפרויקט, מועד התחלה מתוכנן, מועד סיום מתוכנן ואומדן (אומדן כללי של הפרויקט ללא מספר תב"ר). אולם התוכנית הוכנה למחלקת שפ"ע (שיפור פני העיר), אף שתב"רים הנוגעים למחלקות אחרות, כגון חינוך, רווחה, הנדסה, נכסים וספורט, גובשו ואושרו גם הן בשנה זו.

עיריית נס ציונה מסרה במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה כי היא מסיימת לפתח תוכנה המציגה תוכנית עבודה רב-שנתית בנושא התב"רים, ובה מידע על התוכניות והתקציבים שממנה ייגזרו התב"רים; התקציב והיעדים שנתיים לביצוע; המדדים לביצוע; ומדדי התוצאה. התוכנית יובאו לאישור המליאה כתוכנית רב-שנתית, לפי קצב ההתקדמות וההכנסות בפועל.

עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה כי בשנים האחרונות היא מכינה תוכנית עבודה רב-שנתית בדגש על תחום התשתיות והפיתוח. התוכנית מתבטאת במעקב אחר עשרות פרויקטים בכל תחומי החיים הנוגעים לתושבים ומתעדכנת לא מעט. העירייה המציאה דוגמה לתוכנית ובה פירוט של התקציב ומקורות המימון. עלה כי התוכנית לדוגמה לא כללה את מדדי הביצוע כאמור לעיל.

הרשויות המקומיות מבצעות עבודות פיתוח שעלותן גבוהה המתפרסות על פני שנים מספר, לכן משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריות אור יהודה, נוף הגליל, וסח'נין ולמועצה האזורית נווה מדבר להכין תוכניות שנתיות ורב-שנתיות מקושרות תקציב וכוללות מדדי ביצוע ולפעול על פיהן. משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית נס ציונה להשלים את פיתוח התוכנית הרב-שנתית ולעיריית קריית אונו לכלול בתוכנית העבודה הרב-שנתית מדדי ביצוע.

המועצה האזורית נווה מדבר מסרה בתשובתה כי היא הכינה תוכניות עבודה רב-שנתיות לתחומים מסוימים, כגון תוכנית חומש המיועדת למשרד השיכון, תוכנית רב-שנתית ליישום החלטת ממשלה 2397, תוכנית בינוי רב-שנתית המיועדת למשרד החינוך, תוכנית המיועדת למפעל הפיס. למועצה אין יכולת תקציבית להכין תוכניות עבודה בכל תחום ונושא, לכן היא מתמקדת בהכנת תוכניות לתחומים המהותיים ביותר.

כדי שתהיה באפשרות משרד הפנים לפקח על התב"ר של הרשויות נקבע בהנחיות לדיווח כספי³¹ כי הרשות המקומית נדרשת להכין תוכנית פיתוח רב-שנתית ולהגישה למשרד הפנים. בין היתר, הטעם לכך הוא שהתב"ר מכיל פרויקטים שונים שמועדי הביצוע שלהם אינם קשורים לשנה תקציבית מסוימת. על פי הנחיות המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, על הרשות

31 בסעיף 3.36 להנחיות.



להגיש תוכנית לשנתיים לפחות אשר תכלול פירוט לפי פרויקטים של הנתונים האלה: פרויקטים או פעולות חד-פעמיות לביצוע לפי סדר עדיפות; מועד התחלת ביצוע (בפועל או מתוכנן); משך הזמן הצפוי לביצוע (בחודשים); עלות מוערכת שנתית ורב-שנתית של הפרויקט עד לסיומו; סכום מקורות מימון מובטחים או אפשריים לביצוע כלל הפרויקט – כולל השתתפות הרשות; השפעת הפרויקט על הוצאות שוטפות ועל מצבת כוח אדם אחרי סיומו; ומקורות מימון לפירעון מלוות מבוקשים. נוסף על כך, בנוגע לתוכנית הפיתוח הרב-שנתית נדרשת הרשות המקומית להעביר למשרד הפנים פירוט של הפרויקטים שבכוונתה לבצע במהלך השנה התקציבית שעבורה מבוקש אישור התקציב הרגיל; רשימת הפרויקטים תוגש בכל פרק תקציבי. יצוין כי אישור תוכנית הפיתוח הרב-שנתית אינו פוטר את הרשות מלהגיש בקשה פרטנית לכל תב"ר. ההנחיות נוגעות לרשויות מקומיות שאינן איתנות משום שרשות איתנה אינה נדרשת לאישור התקציב על ידי השר³² הכולל גם הגשת תוכנית פיתוח רב שנתית.

נמצא כי בשנים 2018 – 2021 עיריות נוף הגליל וסח'נין לא דיווחו למשרד הפנים על תוכניות פיתוח; עיריית אור יהודה וקריית אונו לא העבירו למשרד הפנים תוכניות פיתוח רב-שנתית ושנתית הכוללות את כל הפרטים האמורים, למעט רשימה ובה מידע על שם התב"ר ומקורות המימון שלו; המועצה האזורית נווה מדבר דיווחה על כל הפרטים הנדרשים למעט על משך הביצוע המשווער בחודשים.

על הרשויות המקומיות שנבדקו להגיש למשרד הפנים את תוכניות הפיתוח שלהן בהתאם למתכונת שנקבעה בהנחיות.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות יפרסמו לציבור את תוכניות הפיתוח שלהן באתר המרשתת (האינטרנט) של הרשות.

32 יצוין כי יש טופס המופיע במסגרת ההנחיות להכנת תוכנית התקציב הרגיל השנתי, ובו פירוט של כל המידע האמור – נספח ב', הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית.



ניהול תב"רים ברשויות המקומיות

תרשים 9: עיקרי גלגוליו של התב"ר³³



על פי מודל תוכנית עבודה אפקטיבית, המדריך לגזבר והנחיות משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מקור התבנית: אתר <https://slidemodel.com>.

הליך ייזום ובחירה של תב"רים ברשות המקומית

בפקודת העיריות³⁴ נקבע כי ראש העירייה רשאי להורות לגזבר להכין לעירייה הצעת תקציב³⁵ שראש העירייה יגיש לאישור המועצה לאחר אישור ועדת הכספים³⁶. תקנות הרשויות המקומיות³⁷ קובעות כי "התקציב יוכן לכל פעולה בנפרד על גבי טופס המיועד לכך".

33 התרשים מתייחס להליכים ברשויות המקומיות, למעט רשויות איתנות.

34 סעיף 210.

35 בחזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98 צוין כי בחקיקה הראשית לא מצוין המושג "תב"ר", אם כי בפקודת העיריות (בסעיף 210) העוסק בתקציב שאינו שנתי – תקציב מילואים.

36 ועדת הכספים הינה 'ועדת חובה' בעיריות בלבד. במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות היא 'ועדת רשות'. במועצות מקומיות ומועצות אזוריות שבהן לא הוקמה ועדת כספים כוועדת רשות, ועדת ההנהלה היא ועדת חובה והיא ממלאת את התפקידים הרלוונטיים שבהם נושאת 'ועדת הכספים' בעיריות.

37 תקנה 16.



לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98, "הקצאת מקורות מימון לתב"ר על ידי מועצת הרשות המקומית הינה פעולה מנהלית המבטאת מדיניות של מועצת הרשות המקומית". על פי החוזר, מועצת הרשות קובעת את סדרי העדיפויות לביצוע פרויקטים הנעשים ברשות המקומית. בחוזר המנכ"ל צוין שהסבר ברור ומפורט על ההיבטים הארגוניים בשלב הכנת תב"ר ניתן למצוא ב"מדריך לגובר ברשויות מקומיות"³⁸.

לפי תקנות הרשויות המקומיות³⁹, נדרש אישור של מועצת הרשות⁴⁰ ושל משרד הפנים (למעט רשויות איתנות הפטורות מאישור משרד הפנים⁴¹).

על פי הנחיות לדיווח הכספי⁴², תהליך אישור תב"ר ברשות המקומית דומה במהותו לאישור התקציב הרגיל, והוא כולל אישור של ועדת ההנהלה⁴³ ושל ועדת הכספים (אם התמנו ועדות כאלה)⁴⁴, ולאחר מכן אישור מועצת הרשות. עוד נקבע כי במסגרת הדיון במועצת הרשות (לפני קבלת החלטה על ביצוע פרויקט כלשהו) יש לצרף הסברים לתקציב⁴⁵ ולהציג לה בין היתר את אומדן העלויות ואת מקורות המימון, לפי חוזר המנכ"ל.

כאמור, כל תב"ר חייב להיות מאוזן, ויש לקבל אישור תקציבי להכנסותיו ולהוצאותיו ולכל שינוי בהן. לאחר אישורה של מועצת הרשות מועברים המסמכים לאישורו של משרד הפנים, ורק לאחר קבלת אישורו הרשות המקומית רשאית לפרסם מכרז ולהתחיל בביצוע הפרויקט. בהנחיות לדיווח כספי נקבע כי רישום ההכנסות וההוצאות של התב"רים ינוהל בספרי החשבונות של הרשות המקומית.

על פי הבניית הליך התכנון והפיתוח של הרשות בתוכנית האפקטיבית, ייום התב"ר ראוי שייעשה אף הוא בתהליך סדור הנשען על אדני חזון הרשות, על התכנון האסטרטגי ועל התכנון הרב-שנתי. כך, תכנון הפיתוח ייעשה לאחר הגדרת יעדים, מטרות ושאיפות של העומדים בראש הרשות בנוגע לפיתוח, ולאחר הצפת צרכים ויוזמות מצד מנהלי האגפים המקצועיים ברשות. הגדרת הצרכים מראש מאפשרת תכנון מקושר תקציב ויצירת מקורות מימון עצמיים ואיתור מקורות מימון חיצוניים אופציונליים. תכנון יסודי עשוי להגביר את עצמאות הרשות המקומית ולהפחית את התלות בשלטון המרכזי בתחום הפיתוח, שכן הפיתוח ייעשה על פי צרכים ושאיפות שהגדירה הרשות וייתן מענה מיטבי על צורכי התושבים ומאוייהם שנבחר הציבור התחייב בפניהם לקדם ולפתח. כמו כן, על הרשויות להקצות את המשאבים בהתאם לקריטריונים שוויוניים, ענייניים וגלויים ובשים לב למקורות המימון⁴⁶.

38 המדריך לגובר ברשויות מקומיות, איגוד הגוברים ברשויות המקומיות בישראל, ינואר 1997.

39 תקנה 19(א)

40 "ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשר, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו".

41 תקנה 19(ב) לתקנות הרשויות המקומיות.

42 סעיף 3.3.4.

43 בפקודת העיריות נקבע כי ועדת הנהלה אינה ועדת חובה.

44 מעמדן של ועדות הכספים וועדת ההנהלה משתנה לפי סוג הרשות המקומית וגודלה. אם ברשות פועלת ועדת כספים, חלה חובה להציג את התב"ר המתוכנן לפני ולקבל את אישורה.

45 בהנחיות לדיווח כספי צוין כי במועצה אזורית לא חלה חובה חוקית לצירוף הסברים.

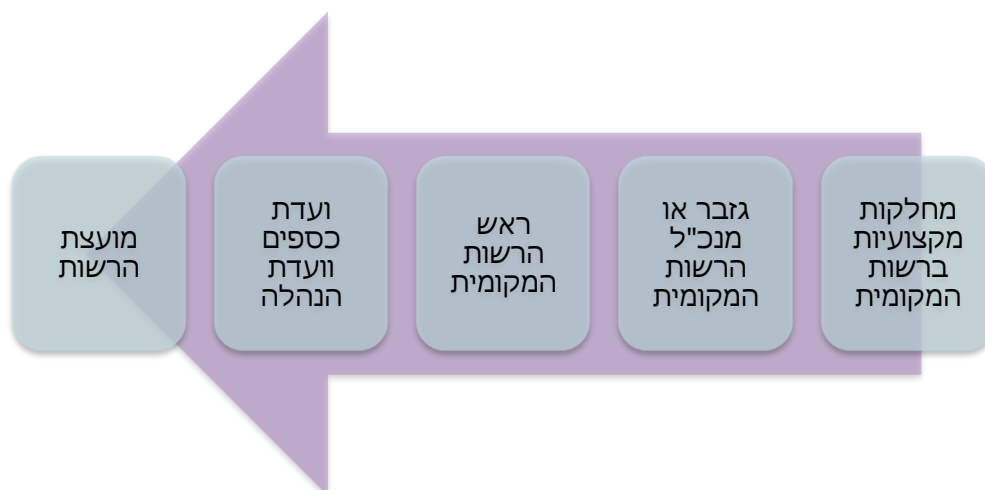
46 ע"מ 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים (פורסם במאגר ממוחשב, 9.9.14).



להלן פירוט הליך הטיפול באישור התב"ר ברשויות המקומיות שנבדקו משלב יזום הפרויקט עד הבאתו לאישור המועצה. הליך זה נוגע לתב"רים הממומנים על ידי הרשות המקומית בלבד.

המחלקות המקצועיות השונות ברשות המקומית מכינות בקשות לתקצוב ולביצוע של תב"רים חדשים ומעבירות אותן לגזבר (בעיריית קריית אונו – לגזבר או למנכ"ל). בבקשות מופיעים הנתונים האלה: שם התב"ר ותיאורו, אומדן כללי של התקציב כולל פירוט מקורות ההכנסה וכן יעדי ההוצאה. בתב"ר המתבצע במשך כמה שנים ניתן גם פירוט של ההכנסות וההוצאות הצפויות בכל אחת משנות הביצוע. את הבקשות מעביר הגזבר (או המנכ"ל) לראש הרשות המקומית. ראש הרשות דן בבקשות עם המנכ"ל והגזבר (בעיריות נס ציונה וקריית אונו – הדיונים נערכים גם עם מנהלי המחלקות), ובמסגרת הדיונים חלק מהבקשות מאושרות לביצוע וחלקן לא. הגזבר מרכז את הבקשות שאושרו ומעבירן לאישורן של ועדת כספים (אם מונתה) ושל ועדת הנהלה (אם מונתה). לאחר מכן, הבקשות מועברות לאישור מועצת הרשות.

תרשים 10: הליך הטיפול באישור תב"ר הממומן על ידי הרשות המקומית

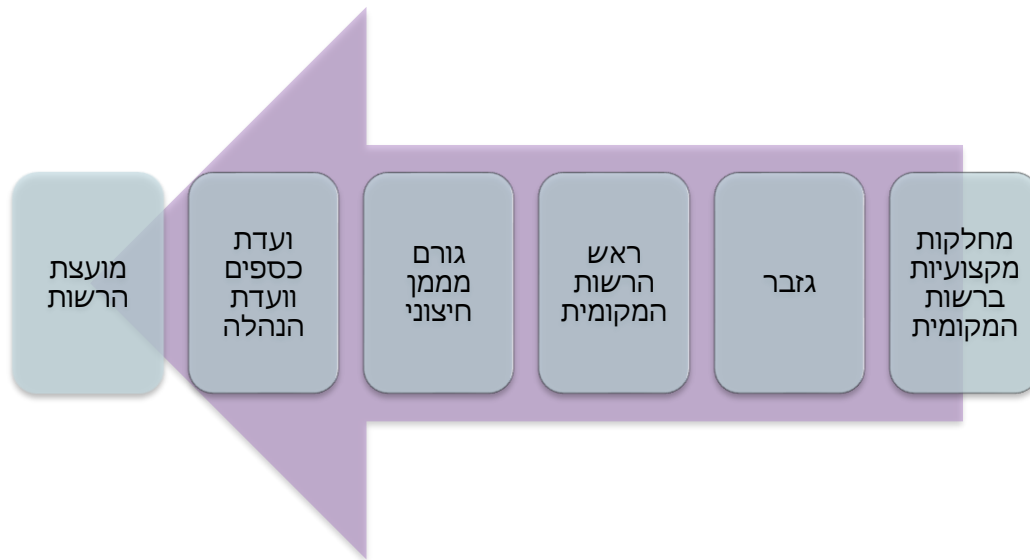


יצוין כי בתב"רים הממומנים במלואם או בחלקם על ידי גורמים חיצוניים (תקצוב משרדי ממשלה, קולות קוראים של משרדי ממשלה ומוסדות כגון מפעל הפיס) מתקיים הליך מקדים להליך המתואר לעיל. בתחילה המחלקות העירוניות מעבירות את הבקשה לגזבר, והוא מעביר אותה לראש הרשות. לאחר איתור מקור המימון החיצוני ראש הרשות נותן אישור עקרוני להגשת הבקשה לקבלת המימון; לגבי תב"ר שממומן חלקית על ידי הרשות, באותו המועד הוא מאשר גם את ההשלמה הפוטנציאלית מהמקורות העצמיים של הרשות. לאחר קבלת אישור המימון לתב"ר מהמממן החיצוני, הרשות המקומית מכינה תב"ר בכפוף לקיום מקורות מימון עצמיים⁴⁷ ומעבירה את הבקשה לאישור ועדת כספים ולאישור מועצת הרשות המקומית.

47 אם מתברר שאין מקורות מימון עצמיים התב"ר אינו מבוצע או שביצועו נדחה.



תרשים 11: הליך הטיפול באישור תב"ר הממומן במלואו או בחלקו על ידי גורם חיצוני



1. נמצא כי לעיריות **אור יהודה, נוף הגליל, נס ציונה, וקריית אונו** אין קריטריונים כתובים כיצד ליזום ולבחור פרויקטים לביצוע. עוד נמצא כי הדיונים והנימוקים לבחירת תב"רים לביצוע או אי-בחירתם לביצוע לא תועדו בפרוטוקולים. עוד יצוין כי בעיריות אלה לא נמצאו רשימות תב"רים שהועברו לאישור של ראש העירייה, של המנכ"ל ושל הגזבר בשנים 2019 – 2021. כמו כן, לא נמצאו רשימות שבהן נכתב אילו מהתב"רים אושרו ואילו מהם לא אושרו.

עיריית **אור יהודה** מסרה בתשובתה כי היא פועלת להקצות משאבים באופן שוויוני, ענייני, גלוי ובשים לב למקורות המימון, והיא שואפת לקיום הליך סדור של בחירת תב"רים לביצוע על בסיס חזון תכנוני כולל. העירייה ציינה גם שתבצע "חשיבה מחודשת בהתאם לממצאי הדו"ח".

עיריית **קריית אונו** מסרה בתשובתה כי היא מקיימת דיונים רצופים על פי התוכנית האסטרטגית למימוש חזון הנהלת העיר והתושבים תוך התחשבות באילוצים התקציביים בקופת העירייה, וכן משלימה פרויקטים מן העבר, הנדרשים להתפתחות העיר בקצב מהיר תוך התחדשות עירונית מסיבית המובילה במדינה. התכנון מתבצע בראייה לטווח הרחוק תוך התחשבות בפרויקטים רב-שנתיים. העירייה ציינה כי כל הפרויקטים והנושאים הנוגעים להם נידונים בהובלת אגף אסטרטגיה מול כל אגפי העירייה.

במהלך הביקורת מסרה עיריית **נס ציונה** כי ראש העירייה הוא הגורם המחליט איזה פרויקט יבוצע ואיזה פרויקט לא יבוצע או שביצעו יידחה. החלטתו מתקבלת על סמך אינטגרציה של המידע שבידו השאוב מכמה מקורות, כגון דיונים עם מנהלי המחלקות העירוניות, מדיניות רשות מקרקעי ישראל באזור, מידע הקשור לקרקעות מתוקף תפקידו כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, פניות של יזמים ופגישות עבודה במשרדי ממשלה,



או לפי שיקול דעתו (לדוגמה, חלוקה שוויונית של פיתוח גנים ציבוריים בכל חלקי העיר ולא בחלק אחד).

עיריית **נס ציונה** מסרה בתשובתה כי יש לה נהל לאישור וביצוע תקציבי פיתוח שנכתב בשנת 2018. ככלל פעילות העירייה מתועדת (הגשת בקשה, דיון ועדת הכספים, דיון מליאה, למעט דיון בהשתתפות ראש העירייה). עוד מסרה העירייה כי בחירת הפרויקטים מבוססת על דגשים ספציפיים שקבע ראש העירייה. נוסף על כך מסרה העירייה בתשובתה כי החל משנת 2022 הדיונים בדבר בחירת פרויקטים והנימוקים לבחירתם יתועדו.

2. עיריית **סח'נין** והמועצה האזורית **נווה מדבר** מבצעות פרויקטים באמצעות תב"רים שרובם ממומנים במלואם או בחלקם על ידי גורמים חיצוניים.

בעיריית **סח'נין** לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהתקיימו דיונים על יזום ובחירה של תב"רים לביצוע ולא נמצא תיעוד מה היו הקריטריונים לבחירתם. במועצה האזורית **נווה מדבר** לא נמצאו מסמכים המעידים שעד סוף 2020 התקיימו דיונים לבחירת תב"רים לביצוע ולא נמצא תיעוד מה היו הקריטריונים לבחירתם. למשל, בפרוטוקול ישיבה מינואר 2021, בהשתתפות ראש המועצה, הגזבר, מנכ"ל המועצה ומהנדס המועצה, הוצגו למשתתפים בקשות למימון שבעה פרויקטים לפיתוח בסכום כולל של 44.4 מיליון ש"ח, ומתוכם 27.3 מיליון ש"ח במימון הקרן לעבודות הפיתוח. בישיבה האמורה הוחלט לאשר פרויקט אחד מתוך הרשימה ועוד פרויקט אחד שלא נכלל ברשימה האמורה; בפרוטוקול הישיבה לא תועדו נימוקים להחלטות אלו.

נמצא כי בעיריות אור יהודה, נוף הגליל, נס ציונה וקריית אונו לא נקבעו תבחינים כתובים כיצד ליזום ולבחור פרויקטים לביצוע. הדיונים והנימוקים לבחירת תב"רים לביצוע או אי-בחירתם לביצוע לא תועדו בפרוטוקולים שלהם. גם בעיריית סח'נין ובמועצה האזורית **נווה מדבר** המבצעות פרויקטים באמצעות תב"רים שרובם ממומנים במלואם או בחלקם על ידי גורמים חיצוניים לא נמצא המידע והתיעוד האמור.

המועצה האזורית **נווה מדבר** מסרה בתשובתה כי לצורך בחינה ובחירה של פרויקטים במסגרת הקצאות תקציבים של משרדי הממשלה וגופים שונים, מתקיימים דיונים וישיבות, בראשות ראש המועצה ובהשתתפות מנהלי האגפים, המנכ"ל והגזבר. בעקבות ממצאי הביקורת, הנחה ראש המועצה את הנוגעים בדבר להכין פרוטוקולים לתיעוד הדיונים.



משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יקיימו תהליך סדור של ייזום ובחירה של תב"רים לביצוע, המתבסס על חזון תכנוני כולל לפיתוח תוך קביעת יעדים לטווח הארוך ולטווח הקצר, ונשען על מיפוי צרכים של הרשות ותושביה ומשלב יוזמות של מנהלי האגפים המקצועיים ברשות המקומית. על הרשויות להקצות את המשאבים בהתאם לקריטריונים שוויוניים, ענייניים וגלויים ובשים לב למקורות המימון. על הייזום לכלול קריטריונים כתובים לבחירת התב"רים ולקביעת מדדי הביצוע. כמו כן, על הרשויות לתעד בכתב את ההליך, כולל כתיבת פרוטוקולים של הדיונים השונים, ולהקפיד על קיום כל ההליכים והאישורים הנדרשים כדין.

הליך אישור תב"ר בוועדת הכספים ובמועצת הרשות המקומית

משרד מבקר המדינה בדק את הליך אישורי התב"רים ברשויות שנבדקו, הן בוועדות הכספים והן במועצות הרשויות. נבדקו כל התב"רים שנפתחו או נסגרו וכן תב"רים שנעשו בהם שינויים בתקציב או במקורות המימון בשנת 2020: **נס ציונה** – 108 תב"רים, **אור יהודה** – 43, **קריית אונו** – 68, **נווה מדבר** – 75, **נוף הגליל** – 49 ו**סח'נין** – 64. להלן הממצאים:

דיונים בוועדת הכספים של הרשות המקומית

עיריית נס ציונה: מבדיקת שבעת הפרוטוקולים של ועדת הכספים משנת 2020 שבמהלכה היא דנה ב-72 תב"רים עולה כי חברי ועדת הכספים ביקשו מידע הנוגע לחמישה פרויקטים; לגבי שלושה מהם לא הוצג לוועדה המידע שביקשה, לכן היא לא קיבלה החלטה על ביצועם. עם זאת, שלושת התב"רים אושרו לביצוע על ידי מועצת הרשות.

בינואר 2020 דנה ועדת הכספים בפיתוח שצ"פ עירוני מרכזי – ספורטק – שתקציבו 10 מיליון ש"ח. אחד מחברי הוועדה ציין כי "מדובר בסכום מהותי שמצמצם את היתרה בקרן. בנוסף, לא הוצג לחברי הוועדה מה התכנון ומה העלות הכוללת של הפרויקט. לאלו צרכים מיועד הפרויקט ומה התכנון לכל האזור". חבר ועדה נוסף ביקש "לקבל תקציר מנהלים של אגף הנדסה לפרויקט הנ"ל. מדובר בהוצאה...לאורך מספר שנים ויש לדון בנושא בכובד ראש גם לאור מצוקת היתרה בקרן הפיתוח". חברת ועדה נוספת ביקשה "לראות את הרצף של הספורטק המתוכנן והשכונה החדשה המתוכננת במתחם נס 130". ועדת הכספים לא קיבלה החלטה לביצוע הפרויקט. עם זאת, כעבור כשבועיים, בפברואר 2020, אישרה מליאת המועצה את התב"ר בסך נמוך יותר – 5 מיליון ש"ח – תוך שהיא פוסחת על השלב הנדרש של אישור ועדת הכספים.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי בישיבת ועדת הכספים שלה לא הוצג הפירוט של עלויות התכנון ולכן הפרויקט לא אושר, בישיבת המליאה שהתקיימה לאחר מכן בפברואר 2020 הוצג הפירוט ובהתאם לכך התב"ר אושר.



באותו המועד, בינואר 2020, דנה ועדת הכספים גם בפרויקט הקמת מגרש מיני פיץ⁴⁸ שתקציבו 450,000 ש"ח. חברת הוועדה ביקשה לקבל "פרוט התכנון לפרויקט הנ"ל, היכן ממוקם ואת מי הוא ישרת. האם יש תוכנית כוללת לאזור הנ"ל". ועדת הכספים לא קיבלה החלטה לביצוע הפרויקט. גם כאן אישרה המועצה את התב"ר בפברואר 2020 מבלי שהתקיים דיון נוסף בוועדת הכספים שבמסגרתו ניתנים ההסברים לפני אישור המועצה.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי בפרוטוקול הוועדה מינואר 2020 בטעות לא נרשם "אושר", ובפועל לא הייתה התנגדות לאישור התב"ר.

בפברואר 2020 דנה ועדת הכספים בכמה תב"רים, ובכללם תב"ר 1487 – תכנון ושיפוץ של חזיתות מבנה המועצה הדתית – תוספת בסך 300,000 ש"ח. בפרוטוקול הדיון נכתב כי "כלל התב"רים מאושרים למעט הגדלת תב"ר 1487... חברי הוועדה מבקשים לקבל הסבר ממהנדס העיר מדוע נדרשת הגדלה ב-100% עוד בטרם החל התכנון". ועדת הכספים לא קיבלה החלטה לביצוע הפרויקט, ועם זאת הוא אושר במועצת הרשות בפברואר 2020 מבלי שהתקיים דיון נוסף בוועדת כספים שבמסגרתו ניתנים ההסברים לפני אישור המועצה.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי בוועדת הכספים לא אושרה הבקשה להגדלת התב"ר, מאחר שמדובר היה רק בתיקון טכני שהוסבר (בעל פה) לחברי הוועדה, וכי לאחר הישיבה עלה התב"ר לאישור המליאה.

עיריית אור יהודה: בשנת 2020 אישרה ועדת הכספים של העירייה 39 תב"רים. מבדיקת הפרוטוקולים של חמישה דיונים שבהם דנה הוועדה בתב"רים תועד מתן הסברים לוועדת הכספים⁴⁹ לגבי 19 תב"רים שנסגרו; לגבי 4 תב"רים נוספים לא תועדה בקשת הסברים וקבלתם.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי לפני כל ישיבה שבה דנה ועדת הכספים והמועצה בתב"רים, פונה יו"ר ועדת הכספים אל גזבר העירייה ומקבל ממנו פירוט מלא ומדויק בנוגע לאותם תב"רים, על מנת שיוכל להעביר את מלוא המידע לחברי ועדת הכספים בבואה לדון בנושא.

עיריית קריית אונו: בשנת 2020 אישרה ועדת הכספים ביצוע 64 תב"רים, אולם מעיון בפרוטוקולים של ועדת הכספים עולה כי בדיונים עצמם תועדו מתן הסברים לוועדה על שניים מהם בלבד. יצוין כי לקראת דיוני ועדת הכספים נמסר לחברי הוועדה מידע מפורט על מהות הפרויקטים⁵⁰, תקציבם ומקורות מימוןם.

עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה כי במסגרת דיוני ועדת הכספים מתקיימים דיונים נרחבים וראיה לכך הן ההתנגדויות וההימנעויות בפרויקטים ספציפיים. נמסר מידע רב ומפורט על כל

48 מגרשי כדור משולבים המיועדים למשחקי כדורגל, כדורסל וכדורעף.

49 לדוגמה, פירוט העבודות שנכללו בפרויקט, הסבר מהם מקורות המימון ואם היה שינוי בהם ומהי הסיבה לשינוי.

50 לכל תב"ר מצורף דף המפרט את מרכיבי העלויות. דף זה מועבר גם לחברי מליאת המועצה יחד עם פרוטוקול ועדת כספים.



תב"ר⁵¹, וכמו כן בפרוטוקול ועדת הכספים נכתב כי נשאלו שאלות, התקיים דיון וכן נמסרו תשובות.

עיריית נוף הגליל: במהלך 2020 אישרה ועדת הכספים לבצע 38 תב"רים בלי שתועד מתן הסבר על מהות הפרויקט באף אחד מהם.

עיריית סח'נין: בשנת 2020 אישרה ועדת הכספים 56 תב"רים. מבדיקת שבעת הפרוטוקולים שבהם הוועדה דנה בנושאי תב"רים תועד מתן הסברים לגבי 4 תב"רים מתוך 56 התב"רים שאושרו.

חברי ועדת הכספים נדרשים לאשר ביצוע עבודות פיתוח על סמך נתונים והסברים המובאים לפניהם. נמצא כי ברשויות המקומיות אור יהודה, נוף הגליל וסח'נין החליטו ועדות הכספים לאשר את תקציב התב"רים, אף שלגבי רוב התב"רים (124 תב"רים מתוך 133 שאושרו בשנת 2020) ניתנו הסברים מועטים. בעיריית נס ציונה לא החליטה ועדת הכספים לאשר ביצוע שלושה תב"רים מתוך 72 משום שלא קיבלה פירוטים נוספים שביקשה.

מומלץ כי העיריות אור יהודה, נוף הגליל וסח'נין יקבעו מתכונת מסירת מידע לוועדת הכספים, כמו כן על עיריית נס ציונה להקפיד על אישור התב"ר במליאת המועצה רק לאחר שיובא כל המידע שיתבקש על ידי חברי הוועדה ולאחר שתתקבל החלטה בעניינו בוועדת הכספים והדבר יתועד בפרוטוקול, ועל עיריית קריית אונו לתת ביטוי לעיקרי הדיונים בפרוטוקולים של ועדת הכספים.

דיונים במועצת הרשות המקומית

חוזר המנכ"ל קובע כי שיקול הדעת של מועצת הרשות כפוף לעקרונות המשפט המינהלי⁵². על פי עקרונות המשפט המנהלי על מועצת הרשות לקבל החלטותיה באופן מסודר לאחר תהליך של איסוף נתונים ובחינת כלל השיקולים הרלבנטיים. זאת על מנת להבטיח רצינותם של הדיון וההכרעה ולאפשר קיומה של בקרה פנימית הנדרשת כתנאי לקבלת ההחלטה ולאפשר גם בקרה חיצונית ושקיפות ההליך. לשם כך נדרשת עריכת פרוטוקול שישקף את עיקרי המידע שהובא לפניה ואת ההחלטות שהתקבלו בעקבות אותו המידע⁵³.

בסעיפים 20 – 22 לחוזר המנכ"ל נקבע "כי לקראת ישיבת המועצה שנועדה לדון בתב"ר, מן הראוי לרכז בפני חברי המועצה נתונים בדבר מכלול הצרכים של כל תושבי הרשות, ומהם

51 מופק סיכום המסביר את מהות הפרויקט. הסיכום מצורף גם לפרוטוקול ישיבתה של ועדת הכספים המועבר לחברי מליאת המועצה.

52 בעניין זה ראו גם בג"ץ 609/85 צוקר נ' ראש עיריית תל אביב-יפו ואח', פ"ד מ(1) 775, עמ' 779 (1986); בג"ץ 3/83 עין גב נ' שר החקלאות, פ"ד לח(1), 297 (1984), עמ' 301 – 302.

53 בג"ץ 5593-07 ניס נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, משרד הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 21.12.09). בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד נט(3), 474, 478 (1993).



המקורות הכספיים שבידי הרשות העומדים (או הצפויים) לטובת צרכים אלו. רצוי כי בפני המועצה תוצג תוכנית פיתוח המפרטת את תוכניות הפיתוח השונות הנדרשות ומתוכננות בתחום הרשות המקומית וקובעת סדר עדיפויות על פי שיקולי המועצה.

עיריית נס ציונה: במהלך 2020 קיימה מליאת מועצת העירייה שמונה ישיבות כדי לדון ב-108 תב"רים – 39 תב"רים חדשים, 28 תב"רים שהיו בהם תוספות תקציב, 18 תב"רים ששינו את מקור המימון ו-23 תב"רים שנסגרו.

נמצא כי בפרוטוקולים של הישיבות האמורות תועדו הסברים של גזבר העירייה לחברי המועצה על 23 תב"רים שלגביהם חברי המועצה שאלו שאלות. אשר ל-85 התב"רים האחרים שלגביהם לא נשאלו שאלות ואושרו, לא תועדה המצאת מידע לחברי המועצה על תב"רים אלה ולא תועד קיומו של דיון בהם.

במהלך הביקורת מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי אין צורך לתת הסברים לחברי המועצה על כל תב"ר, משום שכבר התנהלו דיונים מקיפים בוועדת הכספים, ודי בכך.

משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית נס ציונה כי בעת אישור תב"רים יינתנו הסברים על כלל התב"רים, גם לטובת חברי המועצה שאינם חברים בוועדת הכספים.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי ככלל התב"רים המובאים לאישור ועדת הכספים נידונים והפרוטוקולים כוללים את עיקרי הדברים ולכן תב"רים שלא נשאלו שאלות עליהם לא נרשמו בפרוטוקול.

עוד נמצא כי 49 תב"רים אושרו במועצת העירייה אף שוועדת הכספים דנה בהם, אך לא אישרה אותם כנדרש וכי 36 תב"רים אחרים אושרו על ידי המועצה אף על פי שלא הובאו לאישור בוועדת הכספים.

עיריית קריית אונו: במהלך 2020 קיימה מליאת מועצת העירייה חמש ישיבות כדי לדון ב-68 תב"רים – 44 תב"רים חדשים, 10 תב"רים שהיו בהם תוספות תקציב ו-14 סגירות תב"רים. מבדיקת הפרוטוקולים של הישיבות האמורות עולה כי ראש העירייה שאל את חברי המועצה אם יש להם שאלות. חברי המועצה שאלו שאלות וביקשו הבהרות לגבי 5 תב"רים מתוך 68 תב"רים. לדוגמה, לא תועד מתן הסברים במועצה לגבי תב"ר לבניית 24 כיתות בחטיבת הביניים שז"ר, ובו התבקשה המועצה לאשר תוספת תקציב בסך 43.9 מיליון ש"ח, ובסך הכול – 48.4 מיליון ש"ח⁵⁴.

בשנת 2020 אישרה מועצת הרשות ביצוע של 18 תב"רים מבלי שהתקיים לגביהם כל דיון בוועדת הכספים (14 מהם תב"רים שנסגרו מפאת חוסר פעילות). 4 התב"רים האחרים אושרו על ידי המועצה אף שלא הובאו לאישור בוועדת הכספים.

54 | התקציב הראשוני בסך 5 מיליון ש"ח היה עבור תכנון.



עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה כי מדובר בתב"רים מועטים שנוצרה דחיפות להעלותם בתקופת הקורונה, ולכן הם הועלו לפני מועצת העירייה בלא שנדונו בישיבתה של ועדת הכספים (סיוע לאוכלוסיית קשישים ושיפוץ מבנה חינוך בשל בעיות בטיחותיות, 3/2020).

המועצה האזורית נווה מדבר: במהלך 2020 קיימה מליאת מועצת **נווה מדבר** חמש ישיבות כדי לדון ב-75 תב"רים – 57 תב"רים חדשים ו-18 תב"רים שהתבקשו לגביהם תוספות תקציב.

מבדיקת הפרוטוקולים של המועצה לשנת 2020 עולה כי המועצה אישרה לביצוע את כל התב"רים שהובאו לפניה מבלי שתועד מתן הסבר כלשהו לגביהם. לא תועדו בפרוטוקולים מקרים שבהם חברי המועצה העלו שאלות בנוגע לתב"רים או שבעלי תפקידים במועצה האזורית נתנו הסברים כלשהם בנוגע לתב"רים.

עיריית אור יהודה: במהלך 2020 קיימה מליאת מועצת העירייה שש ישיבות כדי לדון ב-43 תב"רים – 9 תב"רים חדשים, 11 תב"רים שהתבקשו לגביהם תוספות תקציב, 4 תב"רים ששינו בהם את מקור המימון ו-19 תב"רים שנסגרו.

מבדיקת הפרוטוקולים של הישיבות האמורות עולה כי ישנו תיעוד למתן הסברים מצד גזבר העירייה בנוגע ל-8 תב"רים. לגבי 35 התב"רים הנותרים לא תועדו שאלות חברי המועצה ולא תועד מתן הסבר ביוזמת הגזבר. הפרויקטים אושרו מבלי שהומצא לחברי המועצה מידע כלשהו ומבלי שדנו בהם. יתר על כן, 4 תב"רים אחרים אושרו על ידי המועצה אף שלא הובאו לאישור בוועדת הכספים.

עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה כי היא פועלת בהתאם להוראות פקודת העיריות, שלפיהן הזמנה לישיבת מועצה שידונו בה בתקציב תימסר לחברי המועצה לפחות עשרה ימים לפני הישיבה. בהזמנה מצוינים הנושאים שידונו בישיבה ומצורפת אליה טיוטה ובה ההצעות לסדר היום עם דברי הסבר. מכאן שחברי המועצה המשתתפים בישיבה כבר יודעים מראש אילו תב"רים יידונו בישיבה ויכולים לפנות להנהלת העירייה קודם לישיבת המועצה ובמהלכה בבקשה לקבלת כל מידע שהם חפצים בו. מטבע הדברים חלק מהדיונים במועצת העירייה הם מעמיקים, ואילו בדיונים אחרים מאושרים נושאים ללא דיון מעמיק.

עוד ציינה העירייה בתשובתה כי פרוטוקולי ישיבות המועצה אינם תוצר של תמלול מהלך הישיבה, וכי בהתאם להוראות פקודת העיריות הם כוללים את "עיקרי הדיון, החלטות ותוצאות ההצבעה..." בלבד. בנסיבות אלו, אף אם התנהל דיון מעמיק בנוגע לתב"ר זה או אחר, לא בהכרח הוא יובא לידי ביטוי בפרוטוקול הישיבה.

עיריית נוף הגליל: במהלך 2020 קיימה מליאת מועצת העירייה שבע ישיבות כדי לדון ב-49 תב"רים – 41 תב"רים חדשים ו-8 תב"רים שהתבקשו לגביהם תוספות תקציב.

מבדיקת הפרוטוקולים של המועצה לשנת 2020 עולה כי המועצה אישרה לבצע את התב"רים שהובאו לפניה מבלי שניתנו הסברים לגביהם. יצוין כי 8 תב"רים שאושרו על ידי המליאה לא הובאו לאישור בוועדת הכספים.

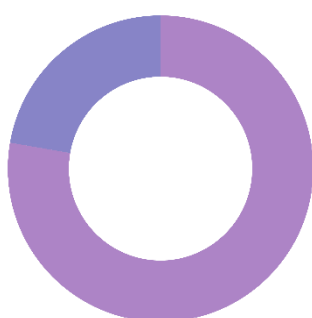
עיריית סח'נין: במהלך 2020 קיימה מליאת מועצת העירייה שמונה ישיבות כדי לדון ב-64 תב"רים – 59 תב"רים חדשים ו-5 תב"רים שהתבקשו לגביהם תוספת תקציב.



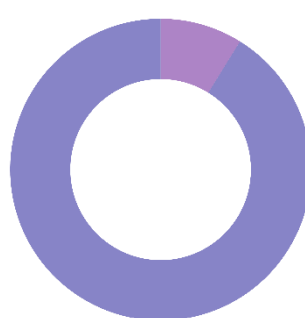
מבדיקת הפרוטוקולים של הישיבות האמורות עולה כי העירייה אישרה לביצוע את התב"רים שהובאו לפניה מבלי שניתנו הסברים לגביהם וכי 8 תב"רים שאושרו על ידי המליאה לא הובאו לאישור בוועדת הכספים.

תרשים 12: דיון בתב"רים במועצת הרשות בלי שתועד מתן הסבר לגביהם ואישור תב"רים במועצת הרשות ללא דיון בוועדת הכספים

22% מהתב"רים לא נדונו בוועדת הכספים



91% מהתב"רים נדונו ללא קבלת מידע



המקור: הפרוטוקולים של דיוני מועצות הרשויות ושל ועדות הכספים ברשויות המקומיות שנבדקו בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה כי בישיבות המועצה, הנהלת העירייה מאפשרת דיון מעמיק אם חבר מועצה מעוניין בכך. הדיונים מתקיימים על פי בקשת חברי המועצה.

מהאמור לעיל עולה כי ברשויות המקומיות שנבדקו נהגו חברי המועצה לאשר ביצוע של תב"רים לעבודות פיתוח, אף ש 91% מהתב"רים (371 מתוך 407) בהיקף כספי של 561 מיליון ש"ח מתוך 671 מיליון ש"ח, אושרו ללא שתועד מתן הסבר מפורט לחברי המועצה בגינם. משרד מבקר המדינה ממליץ לראשי הרשויות ולגזברים לתת פירוט מלא לחברי המועצה לפני אישור התב"רים, גם לגבי פרויקטים שחברי המועצה לא העלו שאלות, כדי שיתאפשר להם לשקול את השיקולים הרלוונטיים ולקבל החלטות מושכלות בהתבסס על המידע שקיבלו.

מומלץ כי כל הרשויות שנבדקו, יקבעו מתכונת למסירת מידע לוועדת הכספים, כמו כן על עיריות נוף הגליל, נס ציונה, קריית אונו וסח'נין להקפיד על אישור התב"ר במליאת המועצה רק לאחר שנדון והתקבלה החלטה בעניינו בוועדת הכספים.



ביצוע עבודות פיתוח לפני אישור תב"ר

בנוגע לתב"ר קובע סעיף 19(א) לתקנות הרשויות המקומיות כי "ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו" (לגבי רשות איתנה לא נדרש אישור של משרד הפנים).

בהנחיות לדיווח כספי נקבע⁵⁵ כי "אין להתחיל בעבודות לפני קבלת האישור התקציבי. אין לפרסם מכרז פומבי או מכרז זוטא לביצוע העבודות או הרכישה, בטרם נתקבל אישור התב"ר על ידי מועצת הרשות ומשרד הפנים. במהלך ביצוע התב"ר עשויים לחול שינויים בתקציבו"⁵⁶. כל שינוי בתקציב, לרבות הרחבתו בהליך מכרז, מחייב אישור תקציבי מראש של מליאת הרשות המקומית ושל משרד הפנים.

אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים ביצע בשנים 2015 – 2019 בדיקה לגבי יישום סעיפים אלה על ידי הרשויות המקומיות. תוצאות הבדיקה מובאות בדוחות הביקורת המפורטים שמשרד הפנים מפרסם מדי שנה⁵⁷ (להלן – הדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות). להלן הממצאים:

לפי הדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות, לשנים 2015 – 2019 7% עד 26% מהרשויות המקומיות החלו בביצוע תב"רים לפני קבלת אישור לתקציב מהממונה על המחוז במשרד הפנים, שלא על פי תקנות הרשויות המקומיות; בשנת 2019, החלו 21 רשויות בביצוע תב"רים לפני קבלת אישור הממונה, לעומת 66 רשויות שפעלו כך בשנת 2015 (ירידה של 68%). להלן בלוח מספר הרשויות שהחלו בביצוע הפרויקטים לפני קבלת האישור:

לוח 5: מספר הרשויות שהחלו בביצוע פרויקטים לפני קבלת אישור משרד הפנים

השנה	2019	2018	2017	2016	2015
מספר רשויות ושירותן מסך מספר הרשויות הכולל	21 (8%)	33 (13%)	17 (7%)	47 (19%)	66 (26%)

להלן ממצאים שהועלו בדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות בנוגע לשש הרשויות שנבדקו:

עיריית נוף הגליל: בשנת 2016 החלה העירייה בביצוע עבודות בתב"ר אחד בסך 1,224 אלפי ש"ח לפני אישור משרד הפנים.

עיריית נס ציונה: בשנת 2016 חתמה העירייה על חוזה עם קבלן לביצוע עבודות בסך 8,671 אלפי ש"ח כמה ימים לפני אישור המועצה. בשנת 2019 חתמה העירייה על חוזה עם קבלן לביצוע

55 סעיפים 4.6.1.3 ו-4.6.1.4.

56 שינויים אלה נובעים בעיקר מהתייקרויות, מאומדן שגוי של תקבולים או תשלומים ומהרחבת העבודות.

57 משרד הפנים מקיים מערכת של ביקורת חשבונות וביקורת מפורטת בכלל הרשויות המקומיות, באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות. הביקורת מתבצעת באמצעות רואי חשבון חיצוניים המתמנים מתוך מאגר רואי החשבון המנוהל באגף.



עבודות פיתוח בסך 862 אלפי ש"ח ארבעה חודשים לפני אישור המועצה. באותה השנה החל קבלן אחר בביצוע עבודות פיתוח בסך 641 אלפי ש"ח לפני מתן צו התחלת עבודה.

עיריית סח'נין: בשנת 2018 ביצעה העירייה שלושה פרויקטים בסך 760 אלפי ש"ח לפני אישור משרד הפנים. בשנת 2019 ביצעה העירייה פרויקט בסך 224 אלפי ש"ח, ואישור משרד הפנים התקבל חודשיים לאחר תחילת העבודה.

בעיריות **אור יהודה, נוף הגליל, וקריית אונו** וכן המועצה האזורית **נווה מדבר** לא הועלו ממצאים בדוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות לשנים 2018 – 2020 בעניין ביצוע עבודות פיתוח לפני אישור התב"ר.

בשנים 2015 – 2019 בין 17 ול-66 רשויות מקומיות ביצעו פרויקטים לפני קבלת אישור משרד הפנים, שלא על פי תקנות הרשויות המקומיות. על הרשויות המקומיות להקפיד ולהתחיל בביצוע עבודות פיתוח רק לאחר קבלת האישורים המתאימים. חשיבות הנושא מתחדדת לאור בקרת משרד הפנים הדורש לעיתים שינויים והשלמות לתב"ר – לדוגמה, הצגת מקורות מימון מספיקים והולמים וקיומן של תוכניות בניין עיר מאושרות והיתרי בנייה, עובר להתחלת ביצוע הפרויקט⁵⁸.

חריגות בהוצאות מהתקציב המאושר

סעיף 190 לפקודת העיריות קובע כי "כל ההוצאות שהעירייה מתחייבת בהן כדין לפי הוראות הפקודה או כל דין אחר, וכן כל סכום אחר המגיע ממנה כדין, ייזקפו לחובת קופת העיריה ושולמו מתוכה, ובלבד שלא ישולם מקופת העיריה שום תשלום אלא אם הורשה על ידי התקציב השוטף או הורשה במיוחד על ידי המועצה באישורו של הממונה"⁵⁹.

סעיף 18 לתקנות הרשויות המקומיות קובע כי "אומדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אומדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה".

סעיף 20(א) לתקנות הרשויות המקומיות קובע כי "אם יש צורך בכך יכין ראש הרשות המקומית תקציב נוסף... לתקציב הבלתי רגיל, לפי המתכונת האמורה בתקנות אלה במועד אשר יאפשר למועצה לדון בו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע הפעולה שאליה מתייחס התקציב הנוסף".

58 בג"ץ 609/85 **צוקר נ' ראש עיריית תל אביב-יפו ואח'**, פ"ד מ(1) 775, עמ' 779 (1986): "סמכותו של שר הפנים אינה סמכות טכנית פורמאלית גרידא אלא סמכות מהותית, וכל התעלמות מדרישת האישור וכל מעשה שנעשה על פי פריט או מרכיב בתקציב שלא זכו לאישורו של שר הפנים, אינם לוקים רק בפגם טכני אלא הם בבחינת פסול או מחדל, היודרים לשורשו של עניין".

59 בפקודת המועצות המקומיות קיימת הוראה מקבילה בסעיף 179. בעקבות זאת, נקבע בהנחיות לדיווח כספי כי תקציב ההוצאות, הן הרגיל והן הבלתי רגיל, הוא מסגרת חוקית שאין לחרוג ממנה אלא באישור מיוחד מהממונה על המחוז.



לפי הדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות, נמצא כי בשנים 2015 – 2019 כ-84% (33%) מהרשויות מקומיות ביצעו בממוצע תקציבים בלתי רגילים תוך חריגה מהמסגרת התקציבית המאושרת.

לוח 6: מספר הרשויות המקומיות שנמצאו בהן תב"רים עם חריגות מהתקציב, 2015 – 2019

השנה	2019	2018	2017	2016	2015
מספר הרשויות שבהן תב"רים עם חריגות תקציב, ושיעורן מסך מספר הרשויות הכולל	87 (34%)	77 (30%)	69 (28%)	95 (38%)	94 (37%)

להלן ממצאים שהועלו בדוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות בנוגע לשש הרשויות שנבדקו:

עיריית נס ציונה: בשנת 2015 חרגה העירייה בביצוע 15 תב"רים ב-3.26 מיליון ש"ח מתקציבה המאושר; בשנת 2016 נרשמה חריגה ב-16 תב"רים ב-9.44 מיליון ש"ח; בשנת 2017 נרשמה חריגה ב-15 תב"רים בסך של כ-5.15 מיליון ש"ח; בשנת 2018 נרשמה חריגה ב-14 תב"רים בסך של-4.01 מיליון ש"ח (סך ההוצאות המצטברות בתב"רים אלה הסתכמו בכ-110 מיליון ש"ח. יוצא אפוא, ששיעור החריגה מהתקציב המאושר היה כ-4%); ובשנת 2019 – חרגה העירייה בביצוע 8 תב"רים בסך של כ-3.51 מיליון ש"ח (סך ההוצאות המצטברות של התב"רים הסתכמו בכ-55.6 מיליון ש"ח. לפיכך, שיעור החריגה הממוצע מהתקציב המאושר היה כ-6%).

עיריית סח'נין: נכון לסוף שנת 2019 נרשמו בספרי העירייה חריגות בסך של כ-8.4 מיליון ש"ח מעבר לתקציבה המאושר הנוגעות לביצוע 16 תב"רים.

מדוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות עולה כי שתיים מתוך שש הרשויות שנבדקו חרגו מתקציבן המאושר בביצוע פרויקטים: בשנים שבין 2015-2019 חרגה נס ציונה ב-8 עד 16 פרויקטים בסכומים שבין 3.26 ל-9.44 מיליון ש"ח; בשנת 2019 חרגה עיריית סח'נין ב-16 פרויקטים בסכום של 8.4 מיליון ש"ח.

עיריית נס ציונה מסרה כי היא פועלת לעדכון תב"רים תוך כדי ביצוע העבודות. לעיתים נדרש אישור חריג לצורך קידום או ביצוע של עבודות דחופות אשר מועבר לאישור ועדת הכספים והמליאה.



התקציב הרגיל והתב"ר הם מסגרת מחייבת לביצוע, ולפיכך על הרשויות המקומיות לדאוג שעלויות עבודות הפיתוח לא יחרגו מתקציבן המאושר, ואם יש צורך בכך עליהן לפעול ולאשר תוספת לתקציב כנדרש מבעוד מועד. על הרשויות המקומיות לתכנן את הפרויקטים במדויק ככל האפשר, ובהתאם לאמוד את היקף הפרויקט ועלויות המימון בשלב מוקדם, שכן בקשות להגדלת התקציב של פרויקט שהוחל בו מעמידות את ועדת הכספים והמועצה במצב שבו הן יתקשו לסרב לבקשה משום שכבר הושקעו משאבים בפרויקט. כמו כן, בשלבי ביצוע מתקדמים עלויות הביצוע התוספתיות עלולות להיות גדולות יותר בשל אילוצי ל"ז והצורך לסיים את הפרויקט.

תב"רים ללא פעילות במשך יותר משנה

בהנחיות לדיווח הכספי פורטו הפעולות הנדרשות בעניין פקיעת תוקפו של תב"ר: "אושר תב"ר ולא הוצאו בגינו התחייבויות כספיות או לא נתקבל המימון שאושר במשך תקופה של 12 חודש מיום אישורו ע"י משרד הפנים, יפוג תוקף האישור ויש לגרוע אותו ממערך הנהלת החשבונות; התקבל מימון חיצוני לביצוע התב"ר ולא הוחל בביצועו תוך 12 חודש מיום אישור התב"ר ע"י משרד הפנים, יפוג תוקף האישור של התב"ר, יועבר סכום התקבול לקרן לעבודות פיתוח, ויגרע מספרי הנהלת החשבונות⁶⁰. במידה שישנה כוונה ממשית להמשיך הפעילות של התב"ר ויש סיכוי סביר להשגת מקורות מימון להמשך הפרויקט, יש לאשר במועד (על ידי משרד הפנים) את המשכו ובכך להימנע מגריעת התב"ר ופתיחת תב"ר חדש להמשכו". לגבי רשות איתנה לא נדרש אישור של משרד הפנים.

להלן יובאו ממצאי הביקורת בנוגע לתב"רים ברשויות שנבדקו שלא נרשמה בהם פעילות מעל 12 חודשים, משנת 2018 עד אמצע 2021:

עיריית נס ציונה: בבדיקת תב"רים שהיו פתוחים בשנת 2018 (177 תב"רים) ותב"רים שנפתחו בשנת 2019 (43 תב"רים) נמצאו 15 תב"רים שתקציבם הכולל 8.9 מיליון ש"ח (חלקם טרם נסגרו וחלקם נסגרו על ידי העירייה באיחור) ולא נרשמה בהם כל תנועה בתקופה שבין שנתיים עד ארבע שנים וחצי, ולעם זאת הם לא נסגרו לאחר היעדר פעילות של 12 חודשים. בשני תב"רים שתקציבם הכולל כ-2.4 מיליון ש"ח לא נרשמה הוצאה מאז מועד פתיחתם ועד מועד סיום הביקורת (ארבע שנים וארבע וחצי שנים) והם נותרו פתוחים.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי היא תפעל למחיקת תב"רים שנפתחו ונמצאים זמן ממושך ללא פעילות.

עיריית קריית אונו: בבדיקת תב"רים שהיו פתוחים בשנת 2018 (40 תב"רים) ותב"רים שנפתחו בשנת 2019 (43 תב"רים) נמצאו 18 תב"רים שתקציבם הכולל 37.1 מיליון ש"ח (כולם למעט שניים טרם נסגרו) ולא נרשמו בהם הוצאות מעל שנתיים עד כשלוש שנים וחצי, ועם זאת הם

60 עוד ההנחיה: "הופסק ביצוע תב"ר ללא קביעת מועד לחידוש העבודה, או שהעבודה הופסקה לתקופה מעל 12 חודש, ולא קיים גרעון מימוני בתב"ר, יסגר התב"ר ויגרע ממערך הנהלת החשבונות; במידה וקיים עודף או גרעון סופי בתב"ר שהביצוע בו הופסק, יש לנהוג בהתאם לנהל לסגירת עודפים/גרעונות בתקציב הבלתי רגיל".



לא נסגרו לאחר היעדר פעילות של 12 חודשים. בשני תב"רים נוספים שתקציבם הכולל כ-7.9 מיליון ש"ח לא נרשמה הוצאה מאז מועד פתיחתם ועד מועד סיום הביקורת (כארבע וחצי שנים ו-11.5 שנים) והם נותרו פתוחים.

המועצה האזורית נווה מדבר: בבדיקת תב"רים שהיו פתוחים בשנת 2018 (195 תב"רים) ותב"רים שנפתחו בשנת 2019 (36 תב"רים) נמצאו 15 תב"רים שתקציבם הכולל 24.1 מיליון ש"ח (חלקם טרם נסגרו וחלקם נסגרו על ידי המועצה באיחור) ולא נרשמו בהם תנועות מעל שנתיים עד כארבע שנים וחצי, ועם זאת הם לא נסגרו לאחר שחלפו 12 חודשים ללא פעילות. ב-5 תב"רים שתקציבם הכולל הוא כ-3.36 מיליון ש"ח לא נרשמה הוצאה מאז מועד פתיחתם ועד מועד סיום הביקורת (יותר משנתיים וחצי עד ארבע שנים וחצי) והם נותרו פתוחים.

המועצה האזורית נווה מדבר מסרה בתשובתה כי כבר חתמה על חוזה לביצוע שלושה תב"רים מתוך החמישה שלא נרשמה בהם הוצאה מאז מועד פתיחתם. ביצוע התב"רים אלה התעכב בשל "מורכבות המצב ביישובים הבדואים, כגון: תביעות בעלות, קבלת היתר בניה, וכדומה". תב"ר נוסף טרם בוצע בשל "בעיית היתר בניה". התב"ר החמישי טרם בוצע מאחר שלא נמצאו מקורות מימון מספקים לביצועו.

עיריית נוף הגליל: בבדיקת תב"רים שהיו פתוחים בשנת 2018 (138 תב"רים) ותב"רים שנפתחו בשנת 2019 (49 תב"רים) נמצאו 19 תב"רים שתקציבם הכולל 8.38 מיליון ש"ח (8 מהם טרם נסגרו) ולא נרשמו בהם הוצאות יותר משנה עד כשמונה שנים, ועם זאת הם לא נסגרו לאחר היעדר פעילות של 12 חודשים. יצוין כי ב-5 תב"רים שתקציבם הכולל כ-800 אלף ש"ח לא נרשמה הוצאה מאז מועד פתיחתם ועד מועד סיום הביקורת (כארבע עד שמונה שנים) והם נותרו פתוחים.

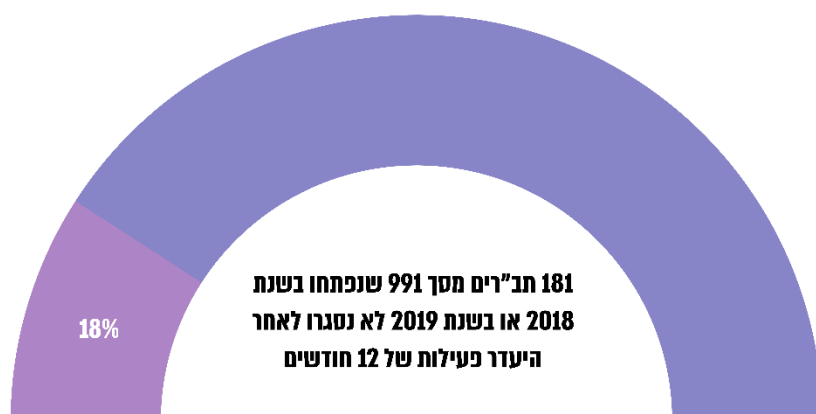
עיריית נוף הגליל מסרה בתשובתה כי רובם המכריע של התב"רים האמורים (17 מתוך 19 הפרויקטים) לא בוצעו בין היתר מחמת סיבות אלה: התנגדות תושבים, אי-ביצוע בפועל, היעדר צורך בעבודות, שינוי יעוד התב"ר, העברת הביצוע לידי חברת "יפה נוף" ו"שמירה על המענק".

עיריית סח'נין: בבדיקת תב"רים שהיו פתוחים בשנת 2018 (203 תב"רים) ותב"רים שנפתחו בשנת 2019 (67 תב"רים) נמצאו 114 תב"רים בתקציב כולל של כ-65 מיליון ש"ח ולא נרשמו בהם הוצאות במשך שנתיים עד כעשר שנים, ועם זאת הם לא נסגרו לאחר היעדר פעילות במשך 12 חודשים. יצוין כי ב-23 תב"רים שתקציבם הכולל כ-3 מיליון ש"ח לא נרשמה הוצאה מאז מועד פתיחתם ועד מועד סיום הביקורת (למעלה משנתיים עד עשר שנים) והם נותרו פתוחים.

נמצא כי עיריית נוף הגליל, נס ציונה, סח'נין וקריית אונו והמועצה האזורית נווה מדבר לא סגרו 181 תב"רים בסך של 143.48 מיליון ש"ח מתוך 991 תב"רים שנפתחו בשנים 2018 – 2019 לאחר היעדר פעילות במשך 12 חודשים, כנדרש בהנחיות משרד הפנים ואף לא פנו למשרד הפנים לאישור המשך הפעילות. עוד נמצא כי 37 תב"רים מתוך ה-181 תב"רים היו ללא תנועה מעת פתיחתם.



תרשים 13: תב"רים שלא נסגרו למרות היעדר פעילות במשך 12 חודשים ולא הוגשו בגינם בקשות לאישור המשך פעילות למשרד הפנים (ברשויות שנבדקו)



עוד נמצא כי עיריות **נוף הגליל סח'נין**, ו**קרית אונו** והמועצה האזורית **נווה מדבר** לא פנו למשרד הפנים לקבל אישור להמשך פעילותן בתב"רים ללא פעילות.

על עיריות **נוף הגליל**, **נס ציונה**, **סח'נין וקריית אונו** והמועצה האזורית **נווה מדבר** לסגור את התב"רים שלא הייתה בהם תנועה, כנדרש בהנחיות משרד הפנים, או לחלופין לפנות למשרד הפנים לאישור המשך הפעילות בהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אגף בכיר לביקורת בודק את נושא התב"רים ללא תנועה במשך יותר מ-12 חודשים וכי בדיקה זו מתבצעת באמצעות רואי החשבון מבקרים את נושא התב"רים וכן על ידי מחוזות צפון, יו"ש וירושלים.

מומלץ כי הרשויות המקומיות יבצעו מעקב רציף על פעילות התב"רים כדי למנוע קיום תב"רים ללא תנועה מעל שנה, יבררו את המקור לעיכובים ולהיעדר הפעילות ויקפידו על סגירתם של תב"רים שהפעילות בהם הסתיימה ולגבי פעילות שהרשות חפצה בהמשך הפעילות בתב"ר תפנה למשרד הפנים בבקשה לאשרם. כן יבחנו את סגירת התב"רים בהם אין פעילות כלל מעת מועד פתיחתם ובייחוד תב"רים בגירעונות. מומלץ שמשרד הפנים יגביר את הפיקוח על פעילות הרשויות המקומיות בתחום התב"רים, וידאג לוודא שהן פועלות לפי הנוהל לסגירת תב"ר כדי שהמצב הכספי שהן מדווחות עליו ישקף את המצב הכספי האמיתי שלהן.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי נושא התב"רים ללא פעילות כלשהיא נבדק בהנחיית המטה בעיקר בנוגע לרשויות שהחלו להשתתף בתוכניות הבראה, וכי מעבר לזה נושא התב"רים ללא פעילות איננו מבוקר בדרג המטה ונכון להסדיר את ביצועם של מעקב ובקרה בעניין הפיקוח



של המחוזות כפי שעולה מדוחות הביקורת. עוד נמסר כי הנושא יחודד במסגרת תוכנית העבודה לחשבים המלווים המפקחים על נושא זה.

עיריית סח'נין מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממרץ 2020 כי היא מקבלת את המלצות הביקורת כפי שמופיעות בדוח ותפעל ליישומן.

פרויקטים של "עיר חכמה"

במסגרת דוח זה בחן משרד מבקר המדינה פרויקטים של פיתוח בנושא ניהול רשויות מקומיות באופן חכם ויעיל יותר, תוך התאמה לעידן הדיגיטלי והיעזרות בטכנולוגיה לפיתוח המרחב (להלן – עיר חכמה⁶¹). בחינה זו נובעת מהשאיפה להתמקד בדוח זה בתחומים תלויי תכנון, דהיינו תקציב מקושר לתכנון, ובתכנון לטווחי זמן בינוני וארוך. השקעה בתחום זה של עיר חכמה מעידה על תכנון ארוך טווח משום שהיא נוגעת להשקעת משאבים עכשווית בתשתיות הנושאות עמן תועלת עתידית.

רשות המעוניינת להעניק לתושביה רמת חיים גבוהה בוחנת אילו שירותים מתקדמים היא יכולה לפתח בתחומים מגוונים ולהעניק לתושביה, החל בתחומי הגנת הסביבה, כמו טיפול בפסולת, מי נגר וביוב, וכלה בעידוד לשימוש באמצעי תחבורה ומניעת עומסי תנועה. היא יכולה לפשט את אמצעי איסוף מידע, ניתוחו ועיבודו ואת הבקרה שלה על מילוי תפקידה באמצעות כלים טכנולוגיים לבקרה והיזון חוזר חכמים. השקעה בעיר חכמה עשויה להוביל להתייעלות בעבודת הרשות, לחיסכון בהוצאותיה (ואף לעיתים להניב הכנסות⁶²) וכמובן לשיפור הקשר בין הרשות לתושב וכפועל יוצא לשיפור השירות לתושב.

למונח עיר חכמה אין הגדרה מקובלת אחת. העיר החכמה היא חלק מחזון תכנון ערים ואזורים המקובל בכל רחבי העולם. בישראל כל רשות יוצקת תוכן שונה למונח, וקשת ההגדרות רחבה וכוללת עולמות תוכן שונים⁶³. המשותף להגדרות הוא שימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת ככלי להשגת מטרות חברתיות וכלכליות בעיר, לרבות שיפור רווחת התושבים, איכות חייהם וביטחונם,

61 יודגש כי אף שנעשה שימוש במונח המקובל "עיר חכמה", הכוונה היא לרשויות המקומיות בעידן הדיגיטלי.

62 קיימות וסביבה ככלי פיתוח בשלטון המקומי, מדריך יישומי לרשויות המקומיות, דצמבר 2018; משרד המשפטים – הרשות להגנת הפרטיות, "מדריך הגנת הפרטיות לעיר חכמה", ינואר 2020, עמ' 6.

63 נציין את הגדרת ארגון התקינה העולמי (ISO) שהוציא סדרת תקנים לערים ולקהילות חכמות ובנות קיימה. סעיף 3.4 לתקן ISO 37122 מגדיר עיר חכמה כ"עיר המגבירה את הקצב שבו היא מספקת תוצאות לקיימות חברתית, כלכלית ובסביבתית. עיר חכמה מגיבה על אתגרים כמו שינויי אקלים, גידול מהיר באוכלוסייה וחוסר יציבות פוליטית וכלכלית על ידי שיפור מהותי באופן בו היא משלבת את החברה, מיישמת שיטות מנהיגות שיתופיות, עובדת על פני תחומים ומערכות עירוניות ומשתמשת במידע נתונים וטכנולוגיות מודרניות כדי לספק שירותים משופים ואיכות חיים טובה יותר לנמצאים בעיר (תושבים, עסקים, מבקרים, בהווה ובעתיד הנראה לעין, ללא פגיעה לא הוגנת באחרים או בסביבה הטבעית".

www.iso.org/news/ref2395.html



להגדלת היעילות והאפקטיביות של גופי העירייה והרשויות הפועלות בעיר, להגברת השגשוג והצמיחה הכלכלית ולשיפור איכות הסביבה והקיימות⁶⁴.

החלטת ממשלה מס' 2733 מיוני 2017⁶⁵ וקול קורא שפורסם בעקבותיה קראו לקידום מהלך רוחבי להקמת תשתיות דיגיטליות בסיסיות לייעול תהליכי העבודה ברשות המקומית ולשיפור השירותים הניתנים לתושבים; לביצוע פרויקטים ליישום כלים דיגיטליים מתקדמים; לקידום "אזורים חכמים" באמצעות בניית תוכניות אב לדיגיטציה וגיוס מובילי תוכניות דיגיטליות ליישומן; לפיתוח "הון אנושי דיגיטלי"; לפיתוח אמצעים דיגיטליים לשיפור השירות לאזרח, כמו הקמת אתר במרשתת (אינטרנט) ותפעולו; להפעלת אמצעי קשר דיגיטלי עם התושבים; ולהקמת מערכת לניהול פניות תושבים⁶⁶.

במסגרת ביקורת זו אסף משרד מבקר המדינה מידע⁶⁷ על השקעות הרשויות בפרויקטים של עיר חכמה שבוצעו באמצעות תב"רים, והשווה בין שש הרשויות המקומיות שנבדקו. להלן הממצאים בנוגע ל-18 סוגי פרויקטים:

לוח 7: הפרויקטים של עיר חכמה בשש הרשויות שנבדקו

		אור יהודה	נווה מדבר	נוף הגליל	נס ציונה	סח'נין	קריית אונו
1	מצלמות עירוניות	קיים	מתוכנן	קיים חלקית	קיים	קיים	מתוכנן
2	כרטיס תושב	מתוכנן	לא התקבל מידע	קיים	קיים	לא מתוכנן	לא מתוכנן
3	ספריות עירוניות מקוונות	קיים	לא מתוכנן	קיים	קיים	לא מתוכנן	קיים
4	רישום מקוון לגני ילדים ובתי הספר	קיים	קיים	קיים	קיים	קיים	קיים
5	ניטור איכות אוויר	קיים	לא מתוכנן	לא מתוכנן	קיים	לא מתוכנן	קיים

64 משרד המשפטים – הרשות להגנת הפרטיות, "מדריך הגנת הפרטיות לעיר חכמה", ינואר 2020, עמ' 6.

65 החלטת הממשלה 2733, "אישור התכנית הדיגיטלית הלאומית, קידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית' ותיקון החלטות ממשלה" (11.6.17).

66 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב (2020), "ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות – מיזם ערים חכמות".

67 בעיקר מהמרכז לשלטון מקומי ומאתרים של כמה רשויות מקומיות במרשתת.



		אור יהודה	נווה מדבר	נוף הגליל	נס ציונה	סח'נין	קריית אונו
6	שקיפות - נושאים לפי חוק חופש המידע ⁶⁸	קיים	לא התקבל מידע	קיים	קיים	קיים	קיים
7	זימון תורים לרשות באתר הרשות המקומית	מתוכנן	לא מתוכנן	מתוכנן	קיים	קיים	קיים
8	טפסים ושירותים מקוונים ⁶⁹	קיים (38)	מתוכנן	קיים	קיים (27)	מתוכנן	קיים (95)
9	Free WiFi ברחבי העיר	לא מתוכנן	קיים	קיים	קיים חלקית	מתוכנן	קיים חלקית
10	תיק מידע להיתר בנייה	קיים	לא רלוונטי	קיים	קיים	קיים	קיים
11	בדיקת זכויות בנייה	קיים	לא רלוונטי	מתוכנן	קיים	קיים	קיים
12	תיק תושב ממוכן ובו מרוכז כל המידע לגבי כל תושב - ארנונה, מים, אגרות חינוך ומעקב אחר בקשות מהרשות	קיים	לא מתוכנן	קיים	קיים חלקית	מתוכנן	מתוכנן

68 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

69 הנתון בסוגריים מפרט את מספר הטפסים בכל נושא כלהלן: עיריית אור יהודה: גבייה (12), חינוך (6), רישוי עסקים (11), רישוי (1), השבחה (1), פיקוח (2), בטיחות בדרכים (1), פיקוח עירוני (2), השירות הפסיכולוגי (1), ספורט (1); עיריית נס ציונה: גבייה (15), חינוך - מינהלה (2), בתי ספר וחינוך כללי (3), רישוי עסקים - שילוט (1), רישוי (2), השבחה (1), פיקוח (1), פיקוח עירוני (1), רווחה ושירותים חברתיים (1); עיריית קריית אונו: גבייה (12), חינוך (12), בתי ספר וחינוך כללי (18), רישוי עסקים (7), רישוי (5), השבחה (3), פיקוח (15), בטיחות בדרכים (1), פיקוח עירוני (15).



	אור יהודה	נווה מדבר	נוף הגליל	נס ציונה	סח'נין	קריית אנו
13	לא מתוכנן	לא מתוכנן	מתוכנן	לא מתוכנן	קיים	מתוכנן
14	קיים	מתוכנן	קיים חלקית	מתוכנן	מתוכנן	מתוכנן
15	לא מתוכנן	לא מתוכנן	לא מתוכנן	לא מתוכנן	קיים	לא מתוכנן
16	קיים	מתוכנן	לא מתוכנן	קיים	קיים	קיים
17	לא מתוכנן	לא התקבל מידע	לא מתוכנן	לא מתוכנן	קיים	לא מתוכנן
18	קיים	לא מתוכנן	לא מתוכנן	לא מתוכנן	לא מתוכנן	קיים

מהלוח שלעיל עולים הממצאים האלה:

שש הרשויות שנבדקו יישמו פרויקטים של "עיר חכמה" בתחומים הבאים: רישום מקוון לגני ילדים ולבתי ספר; שקיפות עירונית באתר האינטרנט של הרשות; טפסים מקוונים – העברת כל טופסי הרשות לרמה של טופס אלקטרוני; הזמנת תיק מידע להיתר בנייה דרך האינטרנט; בדיקת זכויות בנייה דרך האינטרנט; מערכת בקרה וניהול מים להשקיית הגינות והפארקים.

פרויקטים אחרים לא קיימים ולא מתוכננים בשלוש עד ארבע רשויות שנבדקו: ניטור איכות אוויר (3); מערכת לפיקוח ובקרה על אתרי פסולת פיראטיים (4); עמדות טעינת רכבים חשמליים, אופניים וקורקינטים חשמליים (4).



יש פרויקטים הקיימים בחלק מהרשויות שנבדקו: התקנת מערך מצלמות בקרה ושליטה; הנפקת כרטיס תושב; גישה לקטלוג הספרים שבכל הספריות העירוניות באמצעות אתר האינטרנט של הרשות המקומית; זימון תורים לרשות המקומית; אינטרנט אלחוטי ברחבי העיר; תיק תושב ממוכן בו מרוכז כל המידע לגבי כל תושב, מצב חשבונות ארנונה, מים, אגרות חינוך, מעקב אחר בקשות מהרשות; רישות הרשות בסיבים אופטיים; מערכת תאורה טבעית יעילה וחסכונית, מספקת אור יום בספקטרום מלא, ללא חום או UV תאורת רחוב חסכונית וחכמה.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו וטרם תכננו פרויקטים של עיר חכמה, או שתכננו ולא ביצעו אותם, יבצעו זאת למען השגת המטרות האלה: הפחתת עלויות, קבלת מידע בזמן אמת ושיפור ויעול של עבודת הרשויות, כולל הקשר בין לבין התושבים.

תב"רים להקמה והרחבה של מוסדות חינוך באור יהודה ובנס ציונה

משרד מבקר המדינה בחן את היקף התב"רים לביצוע עבודות הפיתוח בחינוך באור יהודה ובנס ציונה על פי התוכניות והתחזיות של העיריות לצמיחה דמוגרפית בתחומן.

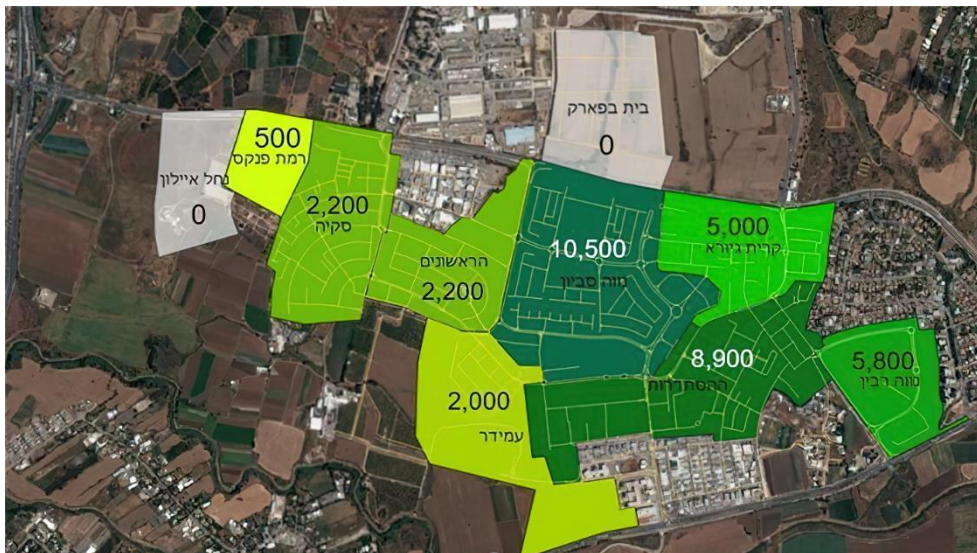
אור יהודה

לצורך בחינת היקף עבודות הפיתוח בחינוך באור יהודה בחן משרד מבקר המדינה את הקמתם של מוסדות חינוך חדשים ואת הוספתן של כיתות במוסדות קיימים, בהתבסס על נתוני התב"ר, לפי תוכנית העירייה ל"מוסדות ומבני ציבור לשנת 2030" (להלן גם – תוכנית אב לחינוך) שהכינו אגף הנדסה ומינהלת התחדשות עירונית בעירייה.

בתוכנית האב לחינוך הציגה העירייה על גבי מפת השכונות השונות בעיר אור יהודה את מספר התושבים בכל שכונה, נכון לסוף 2018:



מפה 1: פריסה של העיר אור יהודה, לפי שכונות, נכון לסוף 2018



המקור: עיריית אור יהודה, אגף הנדסה ומינהלת התחדשות עירונית, תוכנית מוסדות ומבני ציבור לשנת 2030.

על פי תוכנית זו, התחזית היא שמספר התושבים בעיר יגדל ב-39,463 תושבים במהלך השנים 2021 – 2030. להלן תחזית הגידול באוכלוסייה בכל שכונה בשנים 2021 – 2030:

לוח 8: תחזית גידול (תוספת) באוכלוסייה, לפי שכונות, 2021 – 2030

השכונה	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	סה"כ
קריית גיורא	-	-	-	-	-	1,504	2,988	1,484	815	1,195	7,986
הסתדרות	-	-	-	-	770	770	-	377	377	377	2,671
מערב העיר	-	-	-	-	305	-	-	468	468	269	1,510
נווה רבין	-	-	399	399	-	-	-	-	-	-	798
שכונות דרומיות	-	-	-	-	-	-	-	-	3,687	3,687	7,374



השכונה	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	סה"כ
בית בפארק	3,325	3,675	3,500	-	-	-	-	-	-	-	10,500
פארק איילון	-	-	-	-	-	2,156	2,156	2,156	2,156	-	8,624
סה"כ	3,325	3,675	3,899	399	1,075	4,430	5,144	4,485	7,503	5,528	39,463

המקור: עיריית אור יהודה, אגף הנדסה ומינהלת התחדשות עירונית, תוכנית **מוסדות ומבני ציבור לשנת 2030**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

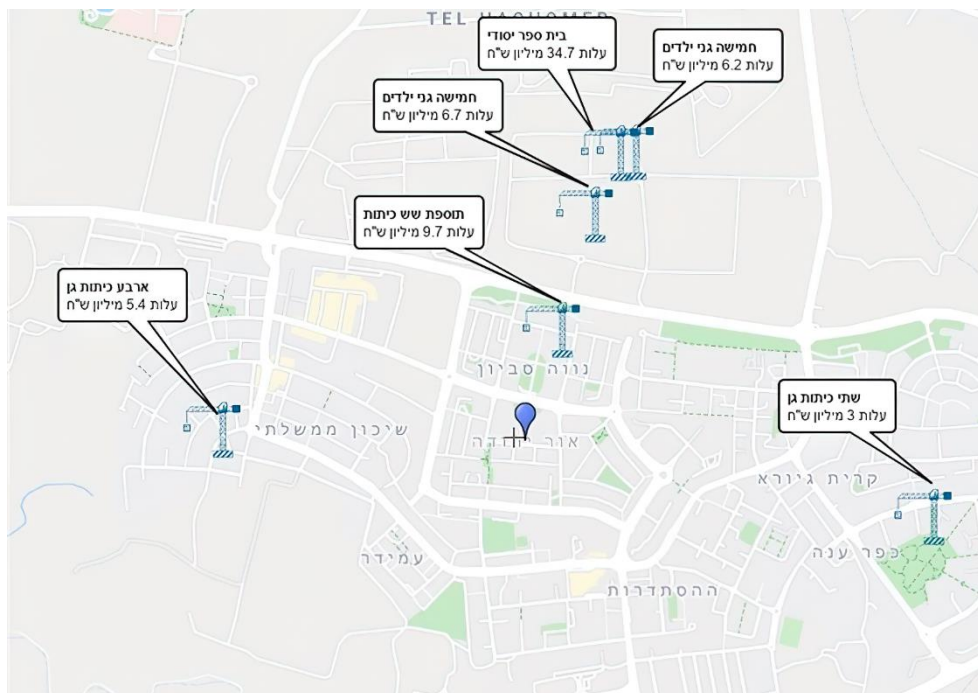
מסקירת הנתונים באגף הגזברות עלה שהעירייה החלה בשנים 2018 – 2020 בביצוע שישה פרויקטים (תב"רים) שעד נובמבר 2021 נוצל רוב התקציב בכל אחד מהם (83% עד ניצול מלא) להקמה או הרחבה של מוסדות חינוך; העלות המשוערת לפרויקטים אלה כפי שאושרה בתקציב הבלתי רגיל היא כ-66 מיליון ש"ח. עד נובמבר 2021 ביצעה העירייה עבודות בסך של כ-59 מיליון ש"ח. הנתונים על התקציב המאושר והוצאות שנרשמו עד נובמבר 2021 בנוגע לפרויקטים אלה מוצגים בתב"רים שלהלן:

לוח 9: ביצוע תב"רים בתחום החינוך באור יהודה

מס' התב"ר	השם	השטח (מ"ר)	מקור המימון (בש"ח)			הוצאות עד 2.11.21 (ש"ח)	הוצאות עד 2.11.21 (%)
			משרד החינוך	מפעל הפיס	קרנות הרשות		
1503	תוספת שש כיתות בבית הספר שיף	1823	6,464,586	347,387	2,866,930	9,678,903	97%
1556	ארבע כיתות גן	512	3,454,001	-	1,928,225	5,382,226	99%
1557	שתי כיתות גן	304	1,561,010	-	1,500,000	3,061,010	100%
1598	חמישה גני ילדים	640	4,211,006	-	2,038,994	6,250,000	91%
1599	חמישה גני ילדים	640	4,363,567	-	2,305,975	6,669,542	92%
1600	בית ספר יסודי	4160	20,974,822	-	13,741,048	34,715,870	83%



מפה 2: מיקום מוסדות החינוך באור יהודה שבהם בוצעו עבודות הפיתוח⁷⁰, 2018 - 2020



על פי נתוני עיריית אור יהודה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים לעיל עולה כי בתקופה שנבדקה הקדישה העירייה את רוב תקציבי פיתוח מוסדות החינוך, כ-47.6 מיליון ש"ח (72%) מתוך 65.7 מיליון ש"ח, לטובת השכונה החדשה "בית בפארק"; הדבר מעיד על ביצוע עבודות הפיתוח העולה בקנה אחד עם תוכנית האב לחינוך. תוכנית האב לחינוך אינה מפרטת את החסרים בכיתות לפי שנים ושכונות או בתי ספר קיימים והמענה המוצע לכל שכונה או בית ספר. מענה זה ניתן במסגרת נספח לפרוגרמה לצרכי ציבור לתכנית המפורטת החלה על שטח השכונה החדשה שאושרה בנובמבר 2015.

מומלץ שהעירייה תפעל לגבש תוכניות מפורטות לפי החסרים בכיתות לפי שנים, ובמקום בו הוכנו תוכניות מעין אלה יש לפעול לאורך על מנת לתת מענה כנדרש לכל צורך בשכונה או בבית ספר בהם קיימים חסרים.

70 למפה מעודכנת עם מידע מרובד (GIS) על כל השכונות בעיר ומוסדות הציבור בה ניתן לראות באתר העירייה במרשתת: <https://v5.gis-net.co.il/v5/OrYehuda>



נס ציונה

כאמור, במאי 2020 פרסמה עיריית נס ציונה תוכנית צמיחה דמוגרפית ופרוגרמה לשירותי ציבור לשנים 2019 - 2029. לפי תוכנית הצמיחה האמורה, בעשור הקרוב עתידה אוכלוסיית **נס ציונה** לגדול ב-40%. להלן צפי גידול האוכלוסייה, לפי מתחמי העיר:

לוח 10: צפי גידול האוכלוסייה בנס ציונה, לפי מתחמי העיר

מתחמים בעיר	אפיון המתחם	צפון-מזרח	צפון-מערב	דרום	אזור התעשייה	כלל העיר
		בעיקר מרקם ותיק, יאכלס תוכניות התחדשות ומתחם של בנייה חדשה	בנייה נמוכה של צמודי קרקע לצד בנייה רוויה	כיום, צמודי קרקע. בעתיד בנייה חדשה ורוויה	מכיל שטחים למבני ציבור	
מצב קיים	מס' יח"ד	6,168	6,558	1,348	-	14,074
כמות אוכלוסייה		20,971	22,953	5,384	-	49,308
צפי טווח קצר (3 שנים)	תוספת יח"ד	833	446	71	-	1,350
	תוספת אוכלוסייה	2,916	1,561	249	-	4,726
צפי טווח בינוני (4-5 שנים)	תוספת יח"ד	933	371	251	-	1,555
	תוספת אוכלוסייה	3,266	1,299	879	-	5,444
צפי טווח ארוך (10 שנים)	תוספת יח"ד	3,351	1,611	574	-	5,536
	תוספת אוכלוסייה	11,729	5,639	2,009	-	19,377

המקור: עיריית נס ציונה, תוכנית צמיחה דמוגרפית ופרוגרמה לשירותי ציבור לשנים 2019 - 2029.

מסקירת הנתונים באגף הגזברות עלה שהעירייה החלה בשנים 2018 - 2020 בביצוע ארבעה תב"רים להקמת שלושה פרויקטים (אחד מהפרויקטים כולל שלושה שלבים, ובשנים 2018 - 2020 הוחל בביצוע שלבים ב' ו-ג'), שעד יוני 2021 נוצל רוב התקציב בכל אחד מהם (59% עד



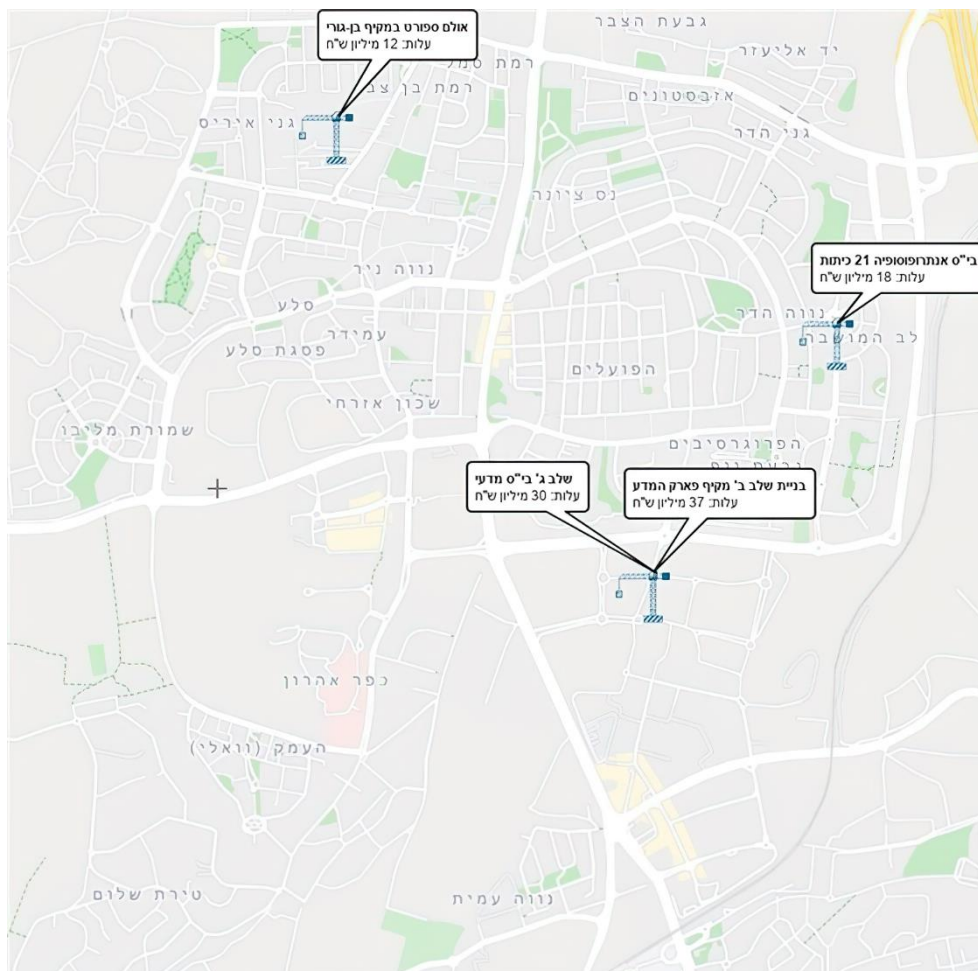
ניצול (מלא) להקמה או הרחבה של מוסדות חינוך; העלות המשוערת לפרויקטים אלה כפי שאושרה בתקציב הבלתי רגיל היא כ-96 מיליון ש"ח. עד יוני 2021 ביצעה העירייה עבודות בסך של כ-81 מיליון ש"ח. הנתונים על התקציב המאושר וההוצאות שנרשמו עד יוני 2021 בנוגע לפרויקטים אלה מוצגים בתב"רים שלהלן:

לוח 11: ביצוע תב"רים בתחום החינוך בנס ציונה

מס' התב"ר	השם	השטח (מ"ר)	מקור המימון בש"ח			הוצאות עד 30.6.21 (ש"ח)	סה"כ תקציב הכנסות בש"ח
			משרד החינוך	מפעל הפיס והמועצה להסדרת ההימורים	קרנות הרשות		
1339	שלב ב' מקיף פארק המדע	4,560	8,110,124	8,735,792	19,169,144	36,897,198	36,015,060
1364	אולם ספורט במקיף בן-גוריון	1,414	-	9,639,920	2,310,080	12,366,565	11,950,000
1447	שלב ג' בית הספר המדעי	40,000	15,000,000	-	15,000,000	17,719,684	30,000,000
1448	בית הספר האנתרופו סופי - 21 כיתות	2,853	12,069,932	-	5,980,068	14,434,688	18,050,000



מפה 3: מיקום מוסדות החינוך בנס ציונה שבהם בוצעו עבודות הפיתוח⁷¹, 2020 – 2018



על פי נתוני עיריית נס ציונה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נכון לשנת הלימודים התש"ף, פעלו בנס ציונה 11 בתי ספר יסודיים, שלדעת העירייה נותנים מענה מספק לצורך, אך אינו תואם לשאיפה לצמצם ככל הניתן את המרחק בין מקום המגורים של התלמידים לבית הספר של כל תלמיד. בסיכום צרכים שהוצג בתוכנית צמיחה דמוגרפית מעלה בין היתר, כי בבית ספר יסודי "בינתחומי הדר" יהיה החוסר הכי גדול בכיתות החל משנת הלימודים תשפ"ג (2022) – חוסר של 5 כיתות, בשנת תשפ"ה (2024) – חוסר של 15 כיתות ועד תש"צ – חוסר של 37 כיתות בגלל תוכניות התחדשות באזור.

71 למפה מעודכנת עם מידע מרובד (GIS) על כל השכונות בעיר ומוסדות הציבור בה, ניתן לראות באתר העירייה במרשתת: <https://gis03.taldor.co.il/NessZionaGis/#/>



על פי התוכנית, המענה המוצע הוא: תוספת שני מבנים יבילים לבי"ס הדר בשנת תשפ"א; הקמת מבנה חדש לבי"ס אנתרופוסופי בתשפ"ב והשמשת 12 כיתות באזור הרישום; הקמת בית ספר יסודי נוסף במגרש מספר 82 (החופף לאזור רישום הדר) בשנים 2025-2026.

כפי שמפורט בלוח 11, 80% מהעבודות להקמת בית הספר האנתרופוסופי בוצעו. אשר לגני ילדים, התוכנית מצביעה כי קיימים חוסרים נקודתיים של פחות מכיתת גן אחת בכמה אזורים שעליהם ניתן לספק מענה באמצעות ציפוף כיתות קיימות או העברה מינימלית בין אזורי רישום סמוכים.

בשנת הלימודים התש"ף (ספטמבר 2019 – אוגוסט 2020) פעלו ברחבי **נס ציונה** ארבעה בתי ספר על-יסודיים, סה"כ 150 כיתות. תחזית בתי הספר העל-יסודיים הוצגה בתוכנית הצמיחה הדמוגרפית לפי בתי הספר ובהסתכלות כלל-עירונית מתוך הנחה שבני הנוער מתניידים בתחבורה ציבורית בין כל חלקי העיר. לפי תוכנית זו, קיים מחסור כלל-עירוני משנת הלימודים התשפ"א (ספטמבר 2020 – אוגוסט 2021) של 7 כיתות ועד שנת הלימודים התש"ץ (ספטמבר 2029 – אוגוסט 2030) – 48 כיתות. בית הספר המדעי שלב ג' המבוצע בימים אלה, כפי שרואים במפה ובלוח לעיל, יאפשר תוספת של 14 כיתות. בתוכנית מוצעות שתי חלופות להקמת בית ספר על-יסודי נוסף בשנים הבאות.

מהנתונים לעיל עולה שעיריית נס ציונה ביצעה עבודות פיתוח שעולות בקנה אחד עם תוכנית הצמיחה הדמוגרפית. התוכנית להקמת בית הספר העל-יסודי מקיף פארק המדע נמצאת בהלימה לצורך שעולה מתוכנית הצמיחה הדמוגרפית, והיא צפויה לתת מענה חלקי לטווח הבינוני על המחסור בבתי הספר העל-יסודיים בעיר, אף שמיקומו באזור שרוב התלמידים שילמדו בו יצטרכו לנסוע בתחבורה ציבורית.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי אומנם תוכניות אב אינן סטטוטוריות, אך הן בעלות ערך לקביעת מדיניות תכנון ולמימושה לאורך זמן. תוכניות אלה מתבצעות במישור המקומי, ואגף מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח, עוסק בהן עוד בזמן הכנתן אם מתקבלת פנייה בנושא. עוד מסר המשרד כי הוא מציע את שירותיו בתחום זה וממליץ לרשויות המקומיות להיוועץ עימו בעת הכנת תוכנית אב לפיתוח מערכת החינוך, ובכלל זה בעת גיבוש תוכניות בניין עיר המשפיעות על צרכי החינוך ברשות.

מומלץ שהעיריות אור יהודה ונס ציונה ימשיכו לגבש תכנית פיתוח מוסדות חינוך שתהלוך את צרכיהן לטווח הקצר ולטווח הארוך ואת השינויים הדמוגרפיים בהן.

עיריית **נס ציונה** מסרה בתשובתה כי היא פועלת ותמשיך לפעול על פי מתווה ההמלצה.



ניהול חשבונות בנק נפרדים

סעיף 213א(ב) לפקודת העיריות קובע כאמור כי "כספים של תב"ר ינוהלו בנאמנות בידי ראש העיריה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא ייעשה כל שימוש בכספים של תב"ר שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תב"ר לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התב"ר; כספים של התב"ר אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התב"ר".

בשנת 2010 נעשה תיקון בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985⁷² (להלן – חוק יסודות התקציב), ובסעיף 31ד נקבע כי כספי הפיתוח שמקצה הממשלה לרשויות המקומיות ינוהלו בחשבונות נפרדים וישמשו למטרה שלשמה הם נועדו, ונושים לא יוכלו להטיל עליהם עיקולים כחלק מחשבונות הרשות, למעט סייגים מסוימים לעניין עיקול לטובת מי שהרשות התקשרה עימו כדין עבור ביצוע או רכישה במסגרת פעולות פיתוח.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים (מספר 4/2008) שכותרתו "כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים", קובע בקשר לצורך בניהול חשבונות בנק נפרדים לכספי הקרנות כדלקמן: "על הרשות המקומית לפתוח חשבונות בנק נפרדים לכל אחד מחמשת הנושאים שלהלן: 1. מים וביוב; 2. כבישים, מדרכות ותיעול; 3. היטלי השבחה; 4. עשייה במקרקעין; 5. קרן כללית (שלא עבור אחד הנושאים הקודמים)". על הרשות להפקיד את הכספים המתקבלים עבור תקציבי הפיתוח באחד מהחשבונות המיועדים, וגם תשלומי ההוצאות בהתאמה ישולמו מכל אחד מהחשבונות המיועדים. על הרשות לנהל מעקב פנימי המאפשר התאמה בין היתרות בסך תקציבי הפיתוח השייכים לקבוצה מסוימת, לבין היתרה בחשבון הבנק המיועד לאותה קבוצה, והתשואה שתצמח מהשקעת העודפים הזמניים תיזקף כהכנסה של תקציבי פיתוח בנושא הייעודי. כך יישמרו הסדר בתחום התב"רים וההקפדה על השימוש בהם למטרה שלשמה הם נועדו, תוך הפחתת מרחב התמרון האסור ביניהם.

נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו אין מתנהלים חשבונות נפרדים לניהול חמשת הנושאים המצוינים בחוזר המנכ"ל.

עיריית **נס ציונה** מסרה בתשובתה כי היא אינה מוצאת מקום לניהול נפרד בשל העובדה שבעת הטלת עיקול הוא יוטל על כל חשבונות הבנק של העירייה, וכן בשל העובדה שהעיקול מוטל לפי מספר הזיהוי ולא מספר החשבון. עוד מסרה העירייה כי היא אינה מוצאת תועלת בניהול נפרד שרק יגדיל את העמלות המשולמות לבנקים ויחייב תוספת עבודה שלא לצורך.

עיריית **אור יהודה** מסרה בתשובתה כי היא תפעל בהתאם להוראות חוזר משרד הפנים 4/2008 בנוגע לניהול חשבונות בנק נפרדים לניהול חמשת הנושאים המפורטים בחוזר.

72 תיקון חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 38), התש"ע-2010.



על הרשויות המקומיות למלא את הדרישות שבחוזר המנכ"ל ולנהל חשבונות בנק נפרדים לנושאי התב"רים המנויים בו. נוכח הפער בין ההנחיות לבין המציאות בשטח, על משרד הפנים לבחון אם הוא נדרש לעדכן את הנחיותיו או לזום מהלכים להטמעת הצורך ביישומן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אכן הרשויות המקומיות מתקשות לבצע את הוראות ההפרדה של חשבונות הבנק, והנושא האמור עולה בבחינה של יתרות בקרנות. עוד מסר כי חלק מהרשויות מסרו בתשובתן שיש להן קרנות שהיתרה שלהן קטנה ולכן אינה מצדיקה עלויות של חשבון נפרד. עוד מסר משרד הפנים כי המינהל לשלטון מקומי יבחן את השינויים הנדרשים בין בחקיקה ובין בהנחיות, ואם יידרש יעדכנם ויוודא שהם מוטמעים.

מידע לציבור

פרסום באתר של הרשות המקומית במרשתת

סעיף 248ב לפקודת העיריות קובע כי יש לפרסם באתר של העירייה במרשתת כל מידע שהעירייה נדרשת לפרסם ברשומות או בעיתון.

סעיף 209 לפקודת העיריות קובע כי על העיריות לפרסם ברשומות את תמצית התקציב המאושר שלהן (התקציב השנתי). הסעיף אינו מתייחס למידע על התב"ר.

תקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, קובעות כי רשות מקומית תפרסם מדי שנה דין וחשבון שנתי שיכלול בין היתר את תקציב הרשות ופירוט הוצאותיה בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב ואת תקציב הרשות לשנה הנוכחית. התקנות אינן מבחינות בין תקציב רגיל לתב"ר. עוד יצוין כי מטרת חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, והתקנות שהותקנו מכוחו, היא ליצור שקיפות לגבי פעילות רחבה של הרשות הציבורית. לעניין זה, אין הבדל בין הוצאות שהוצאו במסגרת התקציב הרגיל או במסגרת התב"ר.

ככלל, המגמה בפסיקה היא לפרש בהרחבה חובות שקיפות שחלות על הרשויות הציבוריות, ובכלל זה הרשויות המקומיות. לפיכך, מומלץ לפרש את תקנות חופש המידע ככאלו שכוללות גם תב"ר⁷³.

בחינה אקראית שעשה מבקר המדינה באתרים של ארבע רשויות מקומיות במרשתת, נוסף על הרשויות שנבדקו, עולה כי חלק מהן⁷⁴ מפרסמות מדי שנה באתר שלהן פרטים על התב"רים שהן מבצעות: שם הפרק, מס' התב"ר, שם התב"ר ותיאורו, מועד פתיחתו, תקציב מאושר

73 עת"מ 36780-1-20 שמואלי נ' מכון התקנים (פורסם במאגר ממוחשב, 11.5.21).

74 עיריות הוד השרון רמת גן והמועצה האזורית תמר פרסמו את תקציב הבלתי רגיל באתר שלהן ואילו המועצה המקומית גני תקווה לא פרסמה את התקציב הבלתי רגיל באתר שלה.



(מעודכן), ביצוע שנתי ומצטבר של ההכנסות למקורותיהן, ביצוע שנתי ומצטבר של ההוצאות לסוגיהן ויתרת תקציב.

נמצא כי עיריית נס ציונה לא פרסמה את התב"ר באתר שלה במרשתת, כמו גם עיריית נוף הגליל וקריית אונו והמועצה האזורית נווה מדבר שאף לא פרסמה את התוכנית הפיתוח הרב שנתית שלה במתכונת המוגשת למשרד הפנים. עיריית אור יהודה פרסמה באתר שלה במרשתת את התב"ר במסגרת תקציב העירייה. אולם הפרסום כלל את התקציב המאושר לשנה הנוכחית ולא כלל את התקציב והביצוע בפועל של השנה הקודמת.

עיריית נס ציונה מסרה בתשובתה כי המידע מתפרסם במסגרת הצגת פרוטוקולים של מועצת העירייה, עם זאת מסרה העירייה כי תשקול את הצגתם בדף נפרד. עוד ציינה כי בכוונתה לפרסם באתר המרשתת שלה גם את תוכנית העבודה הרב-שנתית של תקציבי הפיתוח.

מומלץ כי עיריית אור יהודה, נוף הגליל וקריית אונו והמועצה האזורית נווה מדבר יפרסמו את התב"ר באתר שלהן במרשתת תוך פירוט מרבי לגבי התב"רים, לרבות פרטים על מקורות התקציב וניצולו, כדי שהתושבים יוכלו לקבל תמונה רחבה על הפעילות של הרשות הנוגעת לפרויקטים המיוחדים שהיא מבצעת; כך, הם יוכלו לקבל מידע הנוגע לתחומים שהרשות משקיעה בהם תקציבים, ובין היתר מידע על מקורות ההכנסה, היקף ההשקעה וסטטוס הביצוע. כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים יבחן גיבוש הנחיות הקובעות חובת הפרסום של התב"ר באתר של הרשות המקומית במרשתת – הן לשלבי האישור והן לשלבי דיווח על הביצוע.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא מפרסם באתר המרשתת שלו יתרות תקציביות של רשויות מקומיות כדי להגביר את שקיפות פעילותו בקרב התושבים המעוניינים במידע על הפרויקטים שמשרד הפנים התבקש לתקצב ועל המימוש בפועל של התקציבים. עוד מסר המשרד כי יבחן אפשרות להוצאת הנחיות מתאימות לרשויות המקומיות בנושא פרסום תוכנית הפיתוח ופירוט התב"רים.

עוד מומלץ כי משרדי הממשלה ויתר הגופים הציבוריים ינהגו בשקיפות ויפרסמו את תקציבי הפיתוח שהם מעניקים לרשויות המקומיות – בקשות התב"רים, התחייבויות שניתנו, סטטוס התהליך ורמת הניצול השנתית. השקיפות התקציבית של משרדי הממשלה ושל הרשויות המקומיות בפני הציבור מגבירה את אמונו במערכת השלטון המרכזית והמקומית ומגבירה את תקינות המינהל, וכן נותנת כלי להעמיד לביקורת את התנהלות הרשות.

בנוסף, מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות תפרסמנה לציבור את תוכניות הפיתוח שלהן באתר המרשתת של הרשות.

שיתוף הציבור בתכנון התקציב וביצועו צריך להיות חלק מובנה בתהליך העבודה של השלטון המרכזי והמקומי, כך שישמש אמצעי לשיפור פעילותם והגברת האמון בהם.



טיפול משרד הפנים בתב"רים במטה ובמחוזות

תהליך העבודה במטה משרד הפנים ובמחוזות

אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים עוסק באישורי התקציבים של הרשויות המקומיות, כולל התקציבים הבלתי רגילים. פעילות האגף נעשית בידי מטה משרד הפנים ושבעת מחוזותיו: הצפון, חיפה, המרכז, תל אביב, ירושלים, הדרום ויהודה ושומרון. מחוזות המשרד כפופים במישורין ללשכת המנהל הכללי ולא לאגף האמור.

לאחר אישור התב"ר ברשות המקומית על ידי מועצת הרשות מועברת הבקשה לתב"ר למחוז של משרד הפנים שאליו שייכת הרשות (למעט, רשויות איתנות), והוא מחליט אם לאשר את הבקשה, לדרוש השלמות או לדחותה. אם הבקשה מאושרת, האישור מועבר לרשות המקומית האמורה כדי להתחיל בביצוע התב"ר.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילות המטה ופעילותם של שלושה מחוזות (המרכז, הצפון ותל אביב) בכמה נושאים בתחום התב"רים. להלן עיקרי הממצאים:

מטה משרד הפנים – אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות

פעילות המטה

מטרת קביעת נהלים בארגון היא ליישם החלטות של הנהלת הארגון בכל הקשור למדיניות כללית, לארגון, למבנה ולסמכויות; להתאים את תהליכי העבודה והפעילות בארגון למדיניות של ההנהלה; להגדיר ולפרט את תהליכי הביצוע של פעולות שונות, וכן להגדיר תיאום, אחידות, פישוט וייעול של דרכי הביצוע ולתת להם תוקף מחייב; ולאפשר שליטה, פיקוח ובקרה על תהליכים וביצוע הפעולות השונות בארגון.

היועץ המשפטי לממשלה קבע⁷⁵ כי ההנחיות (כולל נהלים) כוונתן לסייע למינהל הציבורי להחליט במהירות וביעילות בכל עניין הנופל במסגרת ההנחיות, ולהימנע בעניינים דומים מהחלטות הסותרות זו את זו, ואף את מטרת הרשות המקומית. עוד נקבע כי "אפשר שרשות מינהלית תקבע לעצמה הנחיות כמדיניות שאינה כתובה, בדרך כלל רצוי לגבש את ההנחיות בכתב כמסמך". נוהל לטיפול בתב"רים אמור להסדיר בין היתר את מטרות התב"ר ואת תהליכי הטיפול בבקשה, לקבוע אילו גורמים אחראים לשלבי הטיפול, מה יהיו פרקי הזמן המוקצבים לכל שלב בטיפול וכיצד לטפל במקרים חריגים.

75 סעיף 1 בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 1.0002 (60.013), הנחיות מינהליות, יולי 2002.



נמצא כי במטה אין נוהל עבודה כללי בנושא התב"רים (ראו להלן); המטה אינו מחזיק ברשימה ארצית מרוכזת של כל התב"רים, וכי אין לו מידע מרוכז עליהם. כמו כן, למטה אין מידע על תב"רים ברשויות מקומיות איתנות; לא מתבצע פיקוח על תפקוד הרשויות המקומיות בנושאי התב"רים לרבות בחינת כלל הפעילות של הרשויות המקומיות במסגרת התב"רים; והמטה אינו משתמש בנתוני התב"רים הקיימים ב"מטריצה"⁷⁶ של משרד הפנים.

עוד נמצא כי המטה מבצע מעקב אחר תב"רים שהסתיימו בגירעונות סופיים ומדווחים בדוחות הכספיים הרבעוניים והשנתיים של הרשויות המקומיות עד שהגירעון נסגר.

יוצא אפוא שהמטה ממקד את הפיקוח שמבוצע על ידו בבדיקת הגירעונות הסופיים של הרשויות המקומיות, אך אינו בוחן את כלל הפעילות של הרשויות המקומיות במסגרת התב"רים, אלא אם כן המימון לתב"ר מתקבל מהמשרד או באמצעות הלוואות (במסגרת בקרה הנדרשת לאישור הלוואות).

מומלץ שמטה משרד הפנים יבחן את הליך אישור התב"רים במחוזותיו השונים, יקבע אמות מידה לפיקוח על נושא התב"רים, ובכלל זה יבדוק את מהותם ואת השימוש בכספים שנועדו להם, גם אם הם לא הסתיימו בגירעונות.

נוהל פנימי

בחוזר המנכ"ל משנת 1998 נכתב כי "בנוגע להליך האישור של משרד הפנים, מנוסח בימים אלה נוהל מפורט, אשר עתיד להיות מפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים".

בדוח משרד מבקר המדינה משנת 2015⁷⁷ נמצא כי "בחלוף 17 שנים מאז פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98, וכעשור מאז נעשתה הביקורת של משרד מבקר המדינה⁷⁸, לא השכיל משרד הפנים לגבש נהלים פנימיים אחידים לכלל המחוזות בנוגע לאמות המידה ולשיקולים שיש להביא בחשבון בתהליך אישורם של תב"רים, וזאת בניגוד להנחיות בחוזר האמור ולמרות הערתו של משרד מבקר המדינה בדוח האמור; והכול, אף שלרוב מדובר בפרויקטים עתירי ממון היכולים להשפיע על רווחת התושבים".

נמצא כי עד מועד הביקורת, מטה משרד הפנים לא גיבש נוהל מפורט בנושא תב"רים.

76 משרד הפנים מרכז על גבי גיליון ממוחשב (אקסל) את הנתונים הכספיים השנתיים של כלל הרשויות המקומיות על פי הדוחות הכספיים המבוקרים. בין היתר, מרכז משרד הפנים בגיליון את ההכנסות של כל רשות בתב"ר לפי מקורות המימון, את ההוצאות בתב"ר ואת הגירעונות הזמניים והסופיים.

77 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2015), "תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות", עמ' 195.

78 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2006), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 37 – 83.



המחוזות

נוהלי עבודה של המחוזות

1. בשלושת המחוזות שנבדקו יש נוהלי עבודה כתובים לאישור תב"ר. הביקורת העלתה כי קיימת שונות בין המחוזות. נמצא כי יש דרישות מסוימות המופיעות בנהלים של שלושת המחוזות ויש דרישות נוספות ייחודיות לכל מחוז. השונות עלתה בתחומים פרוצדורליים טכניים (כמו משך הבדיקה ואסמכתאות נדרשות) שאינה נובעת מהנסיבות והמאפיינים הייחודיים השונים בכל אחד מהיישובים במחוזות.

הדרישות המופיעות בנהלים של שלושת המחוזות הן רשימת המסמכים שעל הרשויות המקומיות לצרף לבקשתן; שיטות הבדיקה ותהליך הטיפול של המחוז בבקשות לצורך אישורן; פירוט מקורות ההכנסה וייעודי ההוצאות; אישור מקור תקציבי חיצוני; חתימות ראש הרשות והגזבר; ואישור המועצה.

להלן דוגמאות שנמצאו ביחס לדרישות ייחודיות המופיעות בנהלים של כל מחוז: מחוז תל אביב קבע לעצמו לוח זמנים לאישור התב"ר – עד 14 ימים ממועד קבלת הבקשה. שאר המחוזות לא קבעו לעצמם מועד לסיום הטיפול; אשר לבקשת תוספת תקציב לתב"ר קיים, מחוז הצפון דרש שהרשות המקומית תצרף מסמך המראה את יתרת התב"ר בספרי הרשות, בצירוף יתרת כרטיס הנהלת חשבונות. כמו כן, על הרשות לתת הסבר לשינוי בתב"ר ולתת מידע על משך הביצוע ועל מועד תחילת ביצוע הפרויקט וסיומו. מחוז תל אביב הסתפק בהצהרה חתומה של ראש הרשות ושל הגזבר על אי-חריגה מתקציב התב"ר. מחוז המרכז לא דרש דרישות כאלה בנוהל שקבע.

מומלץ כי משרד הפנים יגבש נוהל אחיד לעבודת המטה ולעבודת המחוזות בתחומים שבהם הדרישות דומות או זהות. כך, יתאפשרו אחדות וייעול של דרכי הביצוע וכן מתן תוקף מחייב לאופן טיפול המחוז בבקשות זהות של רשויות מקומיות שונות לאישור תב"רים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לכל מחוז יש מאפיינים שונים, והדבר מחייב בדיקות שונות, וכי הוא יפעל להכנת נוהל אחיד אשר ישמש בסיס לעבודת המטה והמחוזות בנושא זה.

2. משרד מבקר המדינה בדק אם בשלושת המחוזות פועלים על פי נוהלי העבודה שלהם. להלן הממצאים:

מחוז תל אביב

אשר לבקשות לתוספת תקציב לתב"ר קיים, דרש המחוז שימציאו לו הצהרה חתומה של ראש הרשות ושל הגזבר על אי-חריגה מתקציב התב"ר.

נמצא כי הרשויות המקומיות במחוז תל אביב לא המציאו לו הצהרה כאמור, ואף על פי כן המחוז אישר להן את התב"רים.



בדיקת 41 תב"רים מתוך 778 בקשות שהוגשו לאישור המחוז בשנים 2019 – 2020, העלתה כי הרשויות המקומיות לא המציאו מסמכים, שלא על פי הנדרש בנוהל של המחוז, ואף על פי כן המחוז אישר את התב"רים.

נמצא כי ב-27 תב"רים שמומנו גם ממקורות עצמיים (מתוך 41) לא נמצא אישור חתום של הגזבר, לפיו נכון לתאריך הנדון קיימת יתרה בלתי מיועדת בקרנות הרשות. יתרה זו נחוצה כדי לוודא כי לרשות היו מקורות מימון עצמיים לתב"רים. עוד נמצא כי 10 בקשות לאישור תב"רים לא הוחתמו בחותמת הרשות.

מחוז המרכז

בבדיקת 40 תב"רים שנפתחו בשנים 2019 – 2020 נמצא כי הרשויות המקומיות המציאו למחוז את כל המסמכים הנדרשים בנוהל של המחוז.

מחוז הצפון

במסגרת הנוהל של המחוז, לגבי בקשות לשינויים בתב"רים (תוספת או הפחתת תקציב) שהרשויות המקומיות מגישות, הוא דרש שתומצא לו יתרת התב"ר בספרי הרשות, בצירוף יתרת כרטיס הנהלת חשבונות.

בבדיקת מדגם של 14 בקשות לתב"רים שהוגשו בשנים 2020 – 2021⁷⁹, ובהן גם בקשות להגדלת תקציב, נמצא כי ב-10 בקשות לא דיווחו הרשויות המקומיות למחוז על יתרת התב"ר, וב-12 בקשות הן לא צירפו את יתרת כרטיס הנהלת החשבונות⁸⁰.

עוד נקבע בנוהל של מחוז הצפון כי על הרשות לתת הסבר לשינוי בתב"ר ולתת מידע על משך הביצוע ועל מועד תחילת ביצוע הפרויקט וסיומו.

בבדיקת המדגם האמור הועלה כי הרשויות המקומיות שהגישו את הבקשות לא נתנו הסבר לשינוי, למעט בנוגע לשני תב"רים מתוך 30 תב"רים שנבדקו.

קבלת תיעוד או הצהרה בדבר אי חריגה מהתקציב המאושר בעת בקשת בקשות לתוספת תקציב לתב"ר: מחוז תל אביב לא קיבל מהרשויות שבתחומו כתבי הצהרה על אי חריגה מהתקציב המאושר. במחוז צפון ביחס ל-10 בקשות לתוספת תקציב לתב"ר קיים לא דווח למחוז על יתרת התב"ר; **דווח על יתרה בלתי מיועדת בקרנות הרשות:** במחוז

79 עד נובמבר 2021.

80 קיימת חפיפה בין הבקשות שלגביהן לא דווח למחוז על יתרת התב"ר לבין הבקשות שלגביהן לא צורפה כרטיס הנהלת חשבונות.



תל אביב 27 תב"רים שמומנו גם ממקורות עצמיים לא נמצא אישור חתום של גזבר הרשות שנכון לתאריך הנדון שקיימת יתרה בלתי מיועדת בקרנות הרשות; **החתמת הבקשות לתב"ר בחותמת הרשות**: במחוז תל אביב 10 בקשות לתב"רים לא הוחתמו בחותמת הרשות; **מתן הסבר לשינוי בתב"ר**: ל-11 בקשות לתב"רים במחוז צפון לא ניתן הסבר לשינוי.

על משרד הפנים לפעול לעמידת הרשויות בנהלים שנקבעו על ידם.

מערכת ממוחשבת לניהול תב"רים

השימוש במערכת והבקרה על התב"רים באמצעותה

משרד מבקר המדינה ציין בעבר, בדוחות הביקורת על השלטון המקומי משנת 2005 ומשנת 2015⁸¹, כי מערכת מידע ממוחשבת ומתקדמת המבוססת על טכנולוגיות חדשניות הבנויות על ממשקי עבודה בין יחידות שונות היא כלי עבודה מרכזי, אפקטיבי והכרחי לניהול יעיל של תהליכי עבודה. ממשקים ממוחשבים מסייעים בהבניית תהליכי עבודה סדורים ואחודים ובמניעת כשלים וכפילויות, והם מאפשרים לעובדים ולמנהלים לבצע מעקב עדכני ומקיף אחר השלמת תהליך העבודה. כמו כן, ממשקים ממוחשבים משמשים כלי חיוני המסייע להם במתן שירות איכותי, מהיר ומדויק. ממשקים בפריסה ארצית, שבהם משתמשים כלל הרשויות המקומיות והמחוזות במשרד הפנים, יוצרים מאגרי מידע כלל-ארציים המאפשרים בחינה השוואתית וניסיון לאתר מגמות, חסמים והזדמנויות, ויכולים לשמש כלי תכנוני מהמעלה הראשונה. העבודה הממוחשבת יוצרת זיכרון ארגוני המאפשר שיתוף מידע וידע, גישה קלה וידידותית אליו והגברת שקיפות עבודת הרשויות המקומיות.

במשך כשלוש שנים (אפריל 2015 עד מאי 2018) פיתח משרד הפנים מערכת ממוחשבת לניהול תהליכי עבודה שונים, ובין היתר לצורך ניהול תב"רים. המערכת נקראת "זווית מקומית" ועלות פיתוחה הכולל הייתה 19.5 מיליון ש"ח.

זווית מקומית מאפשרת ניהול, טיפול ואישור דיגיטלי של תב"רים החל משלב הגשת הבקשה על ידי הרשות המקומית וכלה בקבלת האישור הסופי ממחוז משרד הפנים הרלוונטי. בין היתר, ניתן להפיק מהמערכת דוח מעקב על משך הטיפול בבקשה, על מצב הטיפול (אם הבקשה עדיין בטיפול ומהי הסיבה לעיכוב) ועל תוצאות הטיפול (אישור, דחייה או בסטטוס טיפול). המערכת הממוחשבת באה להחליף את הטופס הידני הקיים כיום שבאמצעותו מוגשת בקשה לאישור תב"ר במחוז הרלוונטי.

ממאי 2018 החל משרד הפנים להפעיל את המערכת זווית מקומית (פיילוט) בשתי רשויות מקומיות בכל מחוז. ממאי 2020 יצא המשרד לפריסה ארצית של המערכת.

81 ראו הערה 82. מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2005), "הקמת פרויקטים במימון גופים ממשלתיים וממלכתיים ברשויות המקומיות", עמ' 94.



נמצא כי במשך כשנה וחצי, ממועד תחילת הפריסה הארצית של זווית מקומית בכל המחוזות וברשויות המקומיות (מאי 2020) עד מועד הביקורת (נובמבר 2021), חמישה מתוך שבעת המחוזות של משרד הפנים משתמשים בזווית מקומית באופן מלא או כמעט מלא (מחוזות הצפון, חיפה, יהודה ושומרון, ירושלים והדרום); מחוז המרכז משתמש במערכת באופן חלקי (6 מתוך 39 רשויות שאינן איתנות); ומחוז תל אביב לא החל להשתמש במערכת.

יוצא אפוא שבשני המחוזות האמורים לא הוטמעה זווית מקומית, או הוטמעה באופן חלקי, לכן מאגר משרד הפנים אינו יכול לקבל תמונה מלאה על תחום התב"רים בכלל הרשויות המקומיות.

מומלץ כי שני המחוזות שטרם משתמשים במערכת הממוחשבת של משרד הפנים, או משתמשים בה באופן חלקי, יחלו להשתמש בה באופן מלא.

עוד נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת מטה משרד הפנים לא עושה שימוש במערכת הממוחשבת, ולא העביר בקשות למערכת המחשוב כדי להפיק דוחות שונים לצורך מעקב אחר הנתונים וניתוחם הנוגעים למחוזות שהמערכת הממוחשבת הוטמעה בהם.

מומלץ כי המטה יאפיין סט של דוחות ונתונים ברמה כלל ארצית אשר יופקו מהמערכת ממוחשבת לשם טיוב הבקרה הנעשית על ידו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי כל מערכת מחשובית בשלב ההטמעה זקוקה לשיפורים הנלמדים מהשטח. אגף מערכת מידע פועל להשלמת מכלול תהליכי הרגולציה לרבות להגשת תב"רים במערכת האחודה "רותם" (מערכת חדשה שנועדה, בין היתר, להחליף את "זווית מקומית"), תוכנית העבודה של השנים הקרובות כוללת משימות בהתאם לכך.

משרד הפנים, בשיתוף עם המרכז למיפוי ישראל, יצר אפשרות במערכת להציג מידע רבוד של התב"ר (מפת שכבות "ציור פוליגון"⁸²) המגביר את השקיפות ומאפשר לראות את כלל תוכניות הפיתוח החלות על אזור תכנוני מסוים.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת לא הוציא משרד הפנים הנחיה בנושא זה והרשויות המקומיות אינן משתמשות בכלי זה.

מומלץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות בדבר השימושים במערכת לשם הגברת יעילותה וקידום ערכי השקיפות, ואם משרד הפנים מבקש להחליף את המערכת, מומלץ שיטמיע כלי זה במערכת החדשה וינחה את הרשויות המקומיות להשתמש בכלי חשוב זה.



חסרים במערכת זווית מקומית (בנוגע לתב"רים)

בדוחות קודמים⁸³ העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים על היעדר כלי שיאפשר לשלוח מידע ממוחשב לצורך ניהול תקציבי הפיתוח במשרד הפנים, ונמצא כי משרד הפנים אינו יכול היה לפקח על ביצוע הפרויקטים באמצעות קשר עם המערכות הכספיות הממוחשבות של הרשויות המקומיות, משום שהתב"רים שלו נוהלו באופן ידני. לכן, גורמי הבקרה נאלצו להשקיע זמן רב בחיפוש ידני לצורך אחזור דיווחי המערכות הכספיות הממוחשבות ברשויות המקומיות.

נמצא כי לאחר הטמעת זווית מקומית, המערכת אינה מקושרת עם המערכות הכספיות הממוחשבות של הרשויות המקומיות. כתוצאה מכך, הרשויות המקומיות צריכות להזין למערכת הממוחשבת של משרד הפנים את המידע על התב"רים באופן ידני, אף שהוא מצוי ממילא במערכת הממוחשבת שלהן.

משרד הפנים מסר באוקטובר 2021 למשרד מבקר המדינה כי לצורך פתרון בעיה זו, הוא פיתח מערכת ממוחשבת שתשמש "צינור" המאפשר חיבור בין המערכות. המערכת תבחן בשתיים או בשלוש רשויות מקומיות (פיילוט) לפני הטמעתה בכלל הרשויות.

עולה אפוא שזווית מקומית כשלעצמה אינה נותנת מענה מלא במקום אחד לנושא התב"רים (one stop shop), דהיינו לא ניתן לקבל באמצעותה תמונה שלמה המציגה את כל היבטי התב"ר. טיפול בבקשות תב"ר מצריכות לעיתים את הרשות המקומית ואת משרד הפנים לעבוד על שתיים או שלוש מערכות ממוחשבות בו זמנית.

באוגוסט 2021 מסר משרד הפנים כי במערכת זווית מקומית קיימים עדיין חסרונות ובעיות שטרם נפתרו. להלן דוגמאות:

חלק מהמשתמשים מתקשים להסתגל לזווית מקומית בשל ממשק המשמש את משרד הפנים הדורש הטמעה ממושכת. כמו כן, קיימים כמה תב"רים המנוהלים בזווית מקומית לפרויקט אחד⁸⁴. נמצא כי במקרים כאלה המערכת אינה מאפשרת לזהות את כל התב"רים הקשורים לאותו פרויקט; אין אחדות באופן הוספת האסמכתאות והצרופות לתיקי התב"ר במחוזות השונים⁸⁵; המערכת אינה כוללת התרעות או תזכורות וקישור על קבלת דואר אלקטרוני; המערכת אינה כוללת לעיתים את כל המידע הרלוונטי בדבר ה"היסטוריה" של התב"ר, אלא רק מידע שהוזן מיום תחילת השימוש בה; המשתמשים מדווחים על ניתוקים רבים במערכת בזמן הזנת נתונים ללא אפשרות של שמירה אוטומטית מחמת זמן שהייה מוגבל (20 דקות לעבודה). הניתוק מתרחש כאשר צריך להזין למערכת הממוחשבת כמה תב"רים בו זמנית, והמערכת אינה מתריעה על סיום זמן שהייה טרם הניתוק.

במחוז תל אביב הועלתה סוגיה של קושי משפטי סביב נושא החתימה הדיגיטלית במערכת.

83 ראו הערות 82 ו-86.

84 לדוגמה, פרויקט שמבוצע בשלבים או מתקבלים מקורות מימון בפערי זמן מתוקצב בכמה תב"רים.

85 מפתחי המערכת ציינו כי הדבר נועד להגברת הגמישות והתאמת המערכת לצרכים המשתנים של המחוזות השונים.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי מחוז תל אביב לא השתמש במערכת מאחר שלא הייתה חתימה דיגיטלית בראשית התהליך, דבר שהיה גורם לעבודה כפולה, וכן עקב המחסור בכוח אדם במחוז.

כמו כן, מערכת זווית מקומית אינה מתממשקת עם מערכת מרכז⁸⁶ שבה מופיעות בין היתר ההרשאות התקציביות שמתקבלות ממשרדי הממשלה השונים ובה משרד האוצר משתמש לניהול הכספי של הרשויות המקומיות.

עם זאת, יצוין כי בביקורת שנעשתה במחוזות וברשויות המקומיות עלה כי משרד הפנים העמיד לרשות ה"לקוחות" – המחוזות והרשויות המקומיות – מערכת הטמעה וליווי אישי צמוד מהיר ויעיל לכל פנייה.

כשנתיים וחצי מאז החל שלב הפיילוט של זווית מקומית עדיין ניכרים חסרים במערכת הממוחשבת (כגון: המערכת אינה מקושרת עם המערכות הכספיות הממוחשבות של הרשויות המקומיות, המערכת אינה מאפשרת לזהות את כל התב"רים הקשורים לאותו פרויקט, ניתוקים רבים במערכת בזמן הזנת נתונים ללא אפשרות של שמירה אוטומטית מחמת זמן שהייה מוגבל).

נוכח תשובת משרד הפנים כי בכוונתו להחליף את המערכת הממוחשבת הקיימת, מומלץ כי משרד הפנים יפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה ויטמיע אותם בפיתוח המערכת החדשה. מומלץ כי עד להשלמת פיתוחה של המערכת החדשה משרד הפנים ייתן מענה לניהול התב"רים במסגרת המערכת הקיימת ובכלל זה יטפל ככל האפשר בחסרונות שבמערכת הקיימת, ויבטיח ניהול תב"רים בכל הרשויות המקומיות באמצעות מערכות ממוחשבות כדי לייעל את הבקרה והפיקוח עליהם ולשפר את יכולת שליפת המידע, עיבודו ושמירתו.

משך הטיפול של המחוזות באישור תב"רים

מדדי הביצוע הם מרכיב חשוב ומרכזי לשם שיפור האיכות, הביצוע והתייעלות הטיפול באישור תב"רים. מדדי הביצוע מתפרסים על מגוון תחומים ומדידים ולכן ניתן לאמוד אותם באופן כמותי ולייצר ודאות.

נמצא כי משרד הפנים לא הוציא הנחיות כלליות הנוגעות למשך הטיפול המירבי של מחוזות המשרד בבקשות לאישור תב"רים.

להלן נתונים לגבי משך הטיפול של שלושה מחוזות בבקשות לאישור תב"רים:

86 מערכת מרכז⁸⁶ – מערכת מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה – היא מערכת מחשוב ממשלתית לניהול משאבי אנוש, כספים, לוגיסטיקה ונכסים.



מחוז תל אביב

כאמור, מחוז תל אביב לא התחיל להשתמש במערכת זווית מקומית והוא מנהל את המעקב אחר התב"רים באמצעות קובץ אקסל. בנוהל של המחוז משנת 2013 נקבע כי תהליך בדיקת התב"ר יסתיים בתוך 14 ימים ממועד קבלת הבקשה. להלן נתונים על משך הטיפול של המחוז בבקשות לאישור תב"רים, בשנים 2018 עד אמצע 2021:

לוח 12: משך הטיפול בתב"רים במחוז תל אביב, 2018 עד אמצע 2021

השנה	מספר הבקשות שהוגשו ואושרו	מספר התב"רים	התב"רים שאושרו לאחר 14 ימים באחוזים
*2018	74	54	73%
2019	394	191	48%
2020	384	229	60%
עד אמצע 2021	303	101	33%
סה"כ	1,155	575	50%

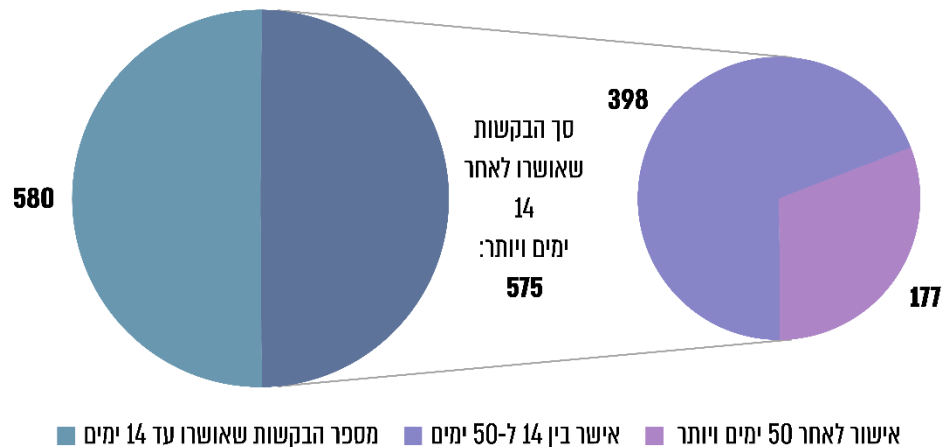
* נתוני 2018 חלקיים משום שזו השנה שבה החל המחוז לרכז את נתוני הבקשות בקובץ אקסל.

מהלוח עולה כי מאז שהמחוז החל בשימוש בקובץ אקסל לרישום ולניהול של התב"רים, 575 מתוך 1,155 בקשות (כ-50% במוצע) שהגישו הרשויות המקומיות בתקופה האמורה אושרו לאחר 14 ימים ואף יותר.

עוד נמצא כי 177 מתוך 575 הבקשות אושרו לאחר 50 ימים ואף יותר ממועד הגשת הבקשות.



תרשים 14: משך הטיפול בתב"רים במחוז תל אביב, 2018 עד אמצע 2021



עלה כי למעט שש בקשות, לא רשם המחוז בקובץ האקסל את הסיבות להתמשכות הטיפול בבקשות שזמן הטיפול בהן היה יותר מ-14 ימים.

בבדיקה של 17 תיקי בקשות המצויים במחוז, שרובן אושרו לאחר חודש וחצי עד חודשיים, נמצא כי לגבי שש בקשות משנת 2019 כלל לא נמצאו מסמכים שניתן ללמוד מהם מדוע חל עיכוב במתן האישור; לגבי שלוש בקשות נמצאו מסמכים שבמסגרתם השלימה הרשות מידע חסר, אולם לא ניתן היה ללמוד מהם מה היה משך הטיפול של המחוז בבקשות⁸⁷; אומנם לגבי חמש בקשות של רשות מקומית מסוימת נמצאו אסמכתאות המתעדות התכתבות שבמסגרתה התבקשה הרשות המקומית להשלים מידע, אולם מהאסמכתה המתעדת את הפנייה לרשות עולה כי המחוז פנה אליה לראשונה בבקשה להמצאת המסמכים כ-15 יום לאחר קבלת בקשת הרשות לאשר את התב"רים, דהיינו יום לאחר שהמחוז היה אמור לסיים את טיפולו בכך; אופן התיעוד של שלוש בקשות הטיפול של המחוז נמצא תקין.

מומלץ כי מחוז תל אביב יבחן את הטעם לפערים בין הוראות הנוהל לבין משך הטיפול בבקשות בפועל ואת ההשלכות של העיכובים האלה על מימוש הפרויקטים. כמו כן, מומלץ שיפעל להתייעלות ולעמידה בזמנים שהציב לעצמו ויקפיד לעקוב אחר משך הטיפול, ויפעל לשמור את כל המסמכים הנוגעים לדרישותיו מהרשויות המקומיות לצורך השלמת המידע.

⁸⁷ הרשויות המצאו מסמכים חלקיים, אולם במחוז לא נמצאו אסמכתאות שניתן ללמוד מהן מתי הוא פנה לרשויות להשלמת המסמכים ומתי הוא קיבל את המסמכים. משרד הפנים מסר בתשובה נוספת ממרץ 2022 לגבי בקשות אלה כי מדובר בתיקים שטיפלו בהם עובדי המחוז בשנים 2018 – 2019 וכבר אינם עובדים במשרד, ולכן אין גישה לדואר האלקטרוני שלהם.



מחוז הצפון

ממאי 2020 מחוז הצפון משתמש במערכת זווית מקומית לצורך רישום תב"רים שלגביהם הוגשו בקשות לאישור. להלן נתונים על משך הטיפול של המחוז בבקשות לאישור תב"רים בתקופה מאי 2020 – אוגוסט 2021:

לוח 13: משך הטיפול בתב"רים במחוז הצפון, מאי 2020 – אוגוסט 2021

התב"רים שאושרו לאחר 14 ימים ⁸⁸		מספר הבקשות שהוגשו ואושרו	התקופה
באחוזים	מספר התב"רים		
11%	206	1,923	מאי 2020* עד דצמבר 2020
4.40%	109	2,432	ינואר 2021 עד אוגוסט 2021**
7.20%	315	4,355	סה"כ

* המחוז החל להשתמש במערכת הממוחשבת במאי 2020.

** מועד הביקורת במחוז הצפון.

מנתוני הלוח עולה כי מחוז הצפון סיים את הטיפול בכ-93% מהבקשות בתוך 14 ימים. יש לציין בחיוב את מחוז הצפון שסיים את הטיפול באישור התב"רים במהירות.

מחוז המרכז

בביקורת נמצא כי למחוז אין נתונים מרוכזים על מועדי קבלת הבקשות וסיום הטיפול בהן, וממילא אין נתונים על משך הטיפול.

על מחוז המרכז לנהל מעקב אחר קבלת הבקשות, לרבות משך הטיפול בהן.

על משרד הפנים לגבש כלים שיבטיחו בדיקה יעילה ומקיפה של התב"ר ולוודא כי כל המחוזות יקבעו יעדים מדידים וסבירים למשך הטיפול בבקשות.

88 כאמור לעיל, מחוז הצפון לא קבע מועד לסיום הטיפול בבקשה. לשם השוואה בין המחוזות השתמש משרד מבקר המדינה במועד שקבע מחוז תל אביב בנוהל – 14 ימים.



פיקוח המחוזות על הרשויות המקומיות

להכנת תוכניות פיקוח ובקרה יש חשיבות רבה בהשגת היעדים במרב היעילות. בתוכנית העבודה הרב-שנתית ובתוכנית השנתית הנגזרת ממנה מוגדרים היעדים, אבני הדרך, המשאבים, המקורות התקציביים ולוחות הזמנים ליישומה.

מחוז הצפון: עד תחילת שנת 2020 לא הכין המחוז תוכנית עבודה סדורה. באפריל 2020 גיבש המחוז תוכנית עבודה לבדיקת תב"רים ברשויות המקומיות. להלן דוגמאות לבדיקות שהמחוז קבע לעצמו לבצע בנוגע לתב"רים: בדיקת הסיבות לגירעונות הזמניים ובדיקה אם ההרשאה הממשלתית עדיין בתוקף ואם הרשות העבירה מהקדנות שלה את חלקה בפרויקט.

במרץ 2021 נשלחו לרשויות המקומיות מכתבים מהמחוז ובהם פורטו הנושאים שייבדקו במהלך השנה בשני עניינים: תיקון ליקויים המופיעים בדוחות הביקורת השנתיים (דוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות) וקידום ניצול הרשאות תקציביות לפיתוח ומענקי משרד הפנים בדגש על יתרות ישנות.

מבדיקה מדגמית של 15 רשויות מקומיות נמצא כי המחוז בדק את התב"רים של אותן הרשויות.

מחוזות תל אביב והמרכז: נמצא כי למחוזות תל אביב והמרכז אין תוכנית עבודה סדורה לביצוע ביקורות ברשויות המקומיות, והם אינם מבצעים ביקורות ברשויות שבאחריותם.

מומלץ כי מחוזות תל אביב והמרכז יכינו תוכנית סדורה לביצוע ביקורות ברשויות המקומיות בנושאים הקשורים לתב"רים. משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את מחוז הצפון על הכנת תוכנית לביצוע ביקורות ברשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מחוז תל אביב אוסף מידע בנושא תב"רים מהרשויות שבתחום שיפוטו, וזאת באמצעות משלוח שאלונים, בין היתר בנושאים אלה: פירוט תב"רים וסכומי הגירעון הזמני, מידע על הסיבות לגירעון, האם אושר והוכן תקציב פיתוח, יתרת מענקי פיתוח שטרם מומש בשלוש השנים האחרונות, הסיבות לאי-מימוש היתרה והצפי למימושה.

באמצעות אישור תב"רים לאורך השנים המחוזות צוברים ידע רב המסייע בידם לאתר ולקבוע את הנושאים המתגלים המצדיקים התמקדות וצורך בשיפור מערך ניהול התב"רים של הרשויות המקומיות בתחומם. מומלץ כי הנהלת משרד הפנים תנחה את המחוזות להכין תוכניות עבודה סדורות שיכללו נושאים שונים בניהול תב"רים, לביצוע ביקורות על בסיסן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי קיימת חשיבות עליונה לביצוע הליכי בקרה וביקורת נאותים בעניין פעילות התב"רים בשל תרומתה הרבה להקמת הפרויקטים ברשויות המקומיות, וכי פעילות זו התחזקה בשנים האחרונות בשל גידול במענקים שמקצים משרדי הממשלה לרשויות המקומיות וכן בשל הגידול בהכנסות העצמיות של הרשויות ובפרט הגידול בהיטלי פיתוח ברשויות המקומיות.



גמישות בהבחנה בין תקציב רגיל לתב"ר

סיווג והבחנה בין פעולות תקציביות כפרויקט פיתוח שראוי להכלילו כתב"ר או כחלק מהתקציב השוטף, אינם מוגדרים באופן ברור וחד-משמעי באמצעות הנחיות מינהליות. במרביתם המכריע של המקרים ההבחנה ברורה והיא נובעת מהגדרת פקודת העיריות, אך לעיתים רשויות מקומיות שונות ומחוזות שונים מסווגים אותה פעילות תקציבית באופן שונה. לדוגמה, בנוגע לבניית מוסד ציבורי מקובל שמדובר בתב"ר, אולם בנוגע לשיפוץ המוסד קיים לרשות שיקול דעת; כך גם לגבי שכירת שירותי יועצים להקמת פרויקטים שונים⁸⁹. לכן, ניתן לראות שונות בין רשויות ובין מחוזות.

מטה משרד הפנים לא סיווג שימושים מסוימים באופן שתיווצר הבחנה ברורה מה ראוי שישויך לתקציב הרגיל אל מול שימושים השייכים לתב"ר; לכן, קיימת שונות בין הרשויות השונות בנוגע לסיווג ושיוך שימושים מסוימים.

נמצא כי במחוז תל אביב פורסם באוגוסט 2020 מסמך שכותרתו "חוזר הנחיות ניהול תב"רים – סוגיות עקרוניות" (ריכוז של שאלות נקודתיות שנגעו לכמה דוגמאות של שימוש בכספי קרן היטל השבחה) ובו נקבעו כמה סיווגים שנמצאים בתחום האפור: מימון סקר עבירות בנייה, ביצוע צווי הריסה וייעוץ משפטי לתביעות פינוי נכסים עירוניים מכספי היטלי השבחה – לא יסווג ויאושר כתב"ר; ו"מערכות מחשוב הן חלק מהשוטף ולא מהפיתוח", לכן רק פיתוח תשתיות פיזיות יוכרו כתב"ר.

במחוזות אחרים לא נמצאו נהלים מקבילים או נהלים אחרים בעלי אופי דומה העוסקים בסיווג.

מיון וסיווג של ההוצאות הם נושא חשוב החוצה רשויות מקומיות ומחוזות, למען השמירה על האחידות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הלשכה המשפטית שלו מבהירה כי המסגרת המשפטית אינה ההבחנה בין תקציב רגיל לתב"ר, אלא השימוש בכספי קרנות ייעודיות. הכספים של כמה קרנות ייעודיות מיועדים לשימוש מסוים בלבד, בהתאם לקרן הרלוונטית. כאשר רשות מקומית מבקשת להשתמש בכספי קרן מסוימת, עליה לבחון זאת כדי לוודא כי השימוש המבוקש תואם את ייעוד הקרן, ואם יתעוררו בהמשך שאלות קונקרטיות לגבי חוקיות השימוש למטרה מסוימת בקרן מסוימת, בהתאם לנסיבות העניין, משרד הפנים יבחן את השאלה כמקובל ועל בסיס חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות המקומית הרלוונטית.

מומלץ שמשרד הפנים יגבש כללים בדבר סיווג ההוצאות המותרות בתב"ר (בשימוש בכספי קרנות ייעודיות למימון התב"ר) וינחה את המחוזות והרשויות המקומיות לפעול בהתאם.

89 דוגמה שהציג סגן מנהל המינהל לשלטון מקומי ומנהל האגף לפיתוח כלכלי במשרד, הפנים היא השאלה אם עלות יועץ בטיחות לגני שעשועים נכללת בתב"ר הקמת גן השעשועים או שמדובר בהוצאה שוטפת.



עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי קיימת גמישות בסוגי הפרויקטים שיכולים להתבצע במסגרת תב"ר. במסגרת הנוהל שיתגבש יבחן המשרד אם ניתן לחדד את ההגדרה של סוגי הפרויקטים שניתן לבצע בתב"ר ובהתאם לכך יעדכן את הנוהל הקיים היום.

הסטת חלק מעודפי הקרנות לטובת תקציב רגיל

במסגרת השיח המתנהל להגברת הביזוריות ומתן עצמאות לרשויות המקומיות בניהול תקציביהן התגבר בתקופת משבר הקורונה הדיון בקרב הרשויות והמחוזות סביב הצורך להתגמש בעניין הסטת שיעור מסוים מעודפי הקרנות לטובת התקציב הרגיל.

לדוגמה, סגן מנהלת מחוז תל אביב העלה בפני צוות הביקורת את הצורך שעלה ברמת גן, בתקופות שבהן מוסדות החינוך היו סגורים בשל מגיפת הקורונה והלמידה התבצעה מרחוק, להסיט חלק מהיתרות שנצברו בקרנות הפיתוח הלא הייעודיות, לרכישת מחשבים לילדים מעוטי יכולת לצורך למידה מרחוק.

המתח שעולה משאלה זו הוא בין צרכי הרשות המקומית לטווח הארוך לבין הצורך בגמישות ומתן פתרונות לצרכים בלתי צפויים בטווחים הקצר והבינוני, ולכן עולה החשש כי תהליכי קבלת ההחלטות יונעו משיקולים קצרי טווח, בין היתר לצורך איזון תקציבי לפעולות שוטפות ממקורות חד פעמיים של פיתוח והתוכניות לטווח הארוך ייפגעו ממתן הגמישות.

בשיחה עם גורמי המטה עודכן משרד מבקר המדינה כי הנושא נמצא בבחינה של משרד הפנים, בפרט בכל הנוגע לשימוש בקרנות בלתי ייעודיות, למשל קרן היטל השבחה. בהנחיות התקציב⁹⁰ יש גמישות של השימוש בקרן היטל השבחה של תקורות עד 15%; מעבר לזה לא קיימת גמישות. למשרד מבקר המדינה נמסר כי ברשויות המקומיות שנמצאות בתהליכי דיור מואץ היקף הפעילות הכספית בקרנות הפיתוח שלהן גדול יותר מאשר הפעילות הכספית בתקציב השוטף שלהן. לדברי גורמי המטה במשרד הפנים, משרד הפנים מבקש למצוא את האיזון העדין הראוי שיאפשר גמישות סולידית מסוימת בשימוש כספי בקרנות לצרכים שוטפים, אך באופן אחראי ובלי לרוקן את קרנות הפיתוח, כך שלא יתפתח צינור עוקף להעברת תקציבי פיתוח שלא למטרה שלשמה נועדה הקרן.

מומלץ כי משרד הפנים ישלים את בחינת האפשרות להגמיש את השימושים בקרנות הרשות לצורך שימושים שוטפים בנסיבות מסוימות. זאת, בהתחשב במצב הכספי של הרשות ובמידת שמירתה על מינהל תקין.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בהתאם לתגובתו האמורה של המשרד בעניין סוגי הפרויקטים המותרים לביצוע במסגרת תב"ר ובהתאם לנוהל המתגבש תיבחן גם האפשרות לשימוש בעודפי קרנות הפיתוח והיטל השבחה לצרכים שאינם מוגדרים כיום כמותרים לשימוש, ובכלל זה תיבחן האפשרות לעדכן את החקיקה בנושא אם הדבר יידרש.

90 הנחיות להגשת מסגרת תקציב הרשות המקומית, אשר מפרסם מדי שנה אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים.



רשויות מקומיות איתנות

רשויות מקומיות שהוכרו כאיתנות, לפי סעיף 232 לפקודת העיריות, זכאיות להקלות ברמת האסדרה, הפיקוח והבקרה מצד משרד הפנים. בין היתר, הרשויות האיתנות פטורות מאישור השר בנושאים הקשורים לתקציב העירייה, לרבות צורך בקבלת אישור ממשרד הפנים לתב"רים⁹¹.

סעיף 232ב לפקודה קובע תנאים לביטול הכרה על רשות כאיתנה על ידי השר אם קיים מידע שניהול ענייניה הכספיים ואופן תפקודה עלולים להביא ליצירת גירעון שוטף בתקציבה, או שהם מנוהלים באורח לא תקין או שלא על פי הוראות כל דין, וזאת לאחר מתן התראה ובכפוף לחוות דעת של המנכ"ל או של מי מטעמו.

לפי הסעיף האמור, משרד הפנים בודק את עמידת הרשות המקומית בתנאי האיתנות (למעט הקלות שהנהיג המשרד בשנת 2020 הנובעות ממשבר הקורונה). את התהליך מנהלים מנכ"ל משרד הפנים והמטה. המחוז הוא אחד מהגורמים במשרד הממליצים לשר ולמנכ"ל בנושא ביטול ההכרה. בין יתר הבדיקות, המחוז בודק אם לרשות שהוכרה כאיתנה יש תוכנית פיתוח שנתי.

אשר להצעת התקציב בעירייה איתנה, נדרש לצרף את חוות דעתו של הגזבר, שלפיה התקציב המוצע מאוזן ובר ביצוע בהתחשב בהכנסות הכלולות בו ובהכנסות העירייה בשנים שקדמו לאותה שנת כספים.

לוח 14: פעילות בתקציב הבלתי רגיל בשנת 2019

סה"כ פעילות בתקציב הבלתי רגיל בשנת 2019 (במיליארדי ש"ח)		
סה"כ תקבולים	סה"כ תשלומים	
19.43	19.62	כלל הרשויות כולל איתנות (254 רשויות שהגישו נתונים למשרד הפנים)
6.45	6.58	רשויות מקומיות איתנות (29 רשויות)
33%	34%	שיעור פעילות רשויות איתנות מכלל הרשויות בתב"ר

הועלה כי משרד הפנים לא קבע מנגנון לאיסוף מידע על תקציבי הפיתוח של הרשויות המקומיות כדי למלא אחר הוראת הפקודה בדבר ביטול הצורך באישור תב"רים ברשויות האיתנות. מלבד התנאים הקבועים בחוק שעניינם ביטול הכרה על איתנות, והם אינם נוגעים במישרין לתקציב הבלתי רגיל, המשרד לא קבע כללים להמשך איסוף הנתונים ומעקב אחר התב"רים ברשויות

91 חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד – 2014.



האיתנות בד בבד עם הקלת הנטל הרגולטורי, וכן לא קבע מדדי ביצוע לבחון את החלטתו הנגזרת.

עלה כי בשנת 2019 ניהלו 29 הרשויות האיתנות במסגרת התב"רים כ-6.5 מיליארד ש"ח המהווים 33% מכלל התב"רים בכלל הרשויות המקומיות בשנה זו. עם זאת, בהמשך להקלת הליך אישור התב"רים על רשויות איתנות ופטירתן מהדרישה לאישור משרד הפנים, המשרד אינו אוסף נתונים על תקציבים אלו ומשכך אינו מבצע ניטור, דיווח ובקרה בנוגע לרשויות אלה.

עוד עלה כי בשונה מהתקציב הרגיל שבו כל הרשויות המקומיות עובדות עם אותה המערכת, יש סטנדרטיזציה באמצעות תבניות להזנת המידע במערכת מידע אחת ובאופן הצגת הנתונים המאפשרת ניתוח, עיבוד ופילוח של המידע, בכל הנוגע לתב"רים, אין האחדה של הנתונים ושל המערכות.

כך, נוצר מצב שבו אין הלימה בין היקפם הכספי של התב"רים לבין רמת הבקרה והדיווח לגביהם וברשויות שבהן נעשה פיתוח בהיקפים הכספיים הגדולים ביותר, לא נעשה איסוף מידע על התב"ר, והדבר פוגם גם במסד הנתונים הכולל של משרד הפנים על התב"רים וביכולת ניתוח הנתונים הכוללת של המשרד.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת עבודת צוות העוסק בנושא ביזור סמכויות המשרד ואצילתן לרשויות המקומיות יגובשו גם נוהלי בקרה המיועדים לרשויות אשר יואצלו להן הסמכויות, לרבות לרשויות המוגדרות כיום איתנות. עוד מסר כי המחוזות מבצעים בקרה שנתית על רשויות איתנות.

מחוז תל אביב במשרד הפנים מסר בתשובתו כי אחת לשנה נשלח לרשויות שבמחוז, לרבות הרשויות האיתנות, שאלון מפורט הכולל מגוון נושאים, לרבות תקציב בלתי רגיל, וכי הגורמים המקצועיים במחוז, הנהלת הרשות והגורמים המקצועיים ברשות בוחנים את ממצאי השאלון לצורך ליבון הנושאים וניתוח הממצאים, וכמו כן הם מבצעים השלמות ותיקונים בהתאם לצורך. נוסף על התקציב השנתי נדרשת הרשות להגיש מצגת הכוללת פרקים הנוגעים גם לתקציבי הפיתוח.

מומלץ כי משרד הפנים כמאסדר יפעל להבטיח את קיומו של מנגנון איסוף מידע מקיף, גם לגבי תקציבים בלתי רגילים של רשויות מקומיות איתנות, נוסף על ה"מצגת" והשאלון האמורים.



אתגרים ייחודיים של רשות מקומית ערבית בתחום הפיתוח

החסמים בתחומי הפיתוח שעלו ברשות הנבדקת, עיריית סח'נין, מתבטאים בכל אחד משלבי ההתנהלות של הרשויות המקומיות בכל הנוגע לתב"רים. חסמי הרשות המקומית עלו החל בשלב היזום שאינו מבוסס על תכנון אסטרטגי ורב-שנתי מקושר תקציב עם מדדי ביצוע, דרך הגשת בקשות לאישור תב"רים בגובה דומה לסכום המימון החיצוני, מבלי להתייחס לעלויות נלוות מהתחייבות (כמו תיקון תשתיות או הפעלת הפרויקט) – וכלה בשלב הביצוע שמתממה לעיתים מפאת בעיות בתזרים מזומנים שנגרם מעיכובים בהעברת תקציבים, לרבות גירעונות בתב"רים ותקופות ארוכות ללא פעילות. כך, עלה כי בעיריית סח'נין ובמועצה האזורית נווה מדבר נעשה נתח נרחב מעבודות הפיתוח בתחומן באמצעות מענקי מדינה (58% ו-52% בהתאמה, בשנים 2010 – 2019)⁹² לעומת כלל הרשויות (עד כ-40% באותה תקופה)⁹³.

מקבץ המאפיינים הייחודי לרשויות המקומיות בחברה הערבית יכול לספק הסבר למורכבות המצב⁹⁴. רוב הרשויות המקומיות הערביות נמצאות בפריפריה הגיאוגרפית ובשוליים הכלכליים, כפי שניתן לראות מממד הפריפריאליות שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁹⁵; רשות מקומית מקבלת היטל השבחה בקרקע פרטית (כ-50% משווי ההשבחה), אלא אם קיים פטור או הנחה, ובקרקע בבעלות המדינה היא מקבלת חלק היטל השבחה – בהיקף של כ-12% ממחיר הקרקע שמשולמת למדינה. דהיינו, ככל שמחיר הקרקע יותר גבוה הרשות המקומית מקבלת יותר כסף; הדבר עלול להעמיק את הפערים בין הרשויות שדירוג האשכול החברתי-כלכלי⁹⁶ אליו משתייכות הוא גבוה לבין אלו שדירוג האשכול החברתי כלכלי אליו משתייכות נמוך. עוד נמסר ממושרד הבינוי והשיכון במהלך הביקורת, כי השתתפות המדינה בפיתוח אינה כוללת, בנוגע למענקים מסוימים, התחשבות בטופוגרפיה – שיפוע הקרקע, סוג הקרקע ומטרדים שנדרש לצמצמם ולטפל בהם וכי באזורי הריכוז של מרבית האוכלוסייה הערבית, בצפון הארץ ובדרומה, יש קרקעות זמינות לפיתוח, אך העלויות יקרות יותר בגלל הטופוגרפיה באזורים האלה.

מרביתן המכריע של הרשויות המקומיות הערביות נמצאות בדירוג המדד החברתי-כלכלי באשכול נמוך, מתחת ל-5, והדבר משפיע לרעה על היקף הכנסותיהן העצמיות ועל איתנותן הכספית. במצב זה הפיתוח מבוסס במידה רבה על השתתפות ממשלה ועל מימון חיצוני. כך עלה מהדוחות הכספיים המבוקרים של עיריית סח'נין ושל המועצה האזורית נווה מדבר כי רוב התקבולים בתקציבים הבלתי רגילים מקורם בהשתתפות משרדי הממשלה ומוסדות שונים; עיריית סח'נין גייסה כ-207 מיליון ש"ח לטובת תקציבי פיתוח בשנים 2015 – 2019, ומהם רק כ-1% ממקורותיה העצמיים, כ-11% ממלוות מבנקים והשאר ממשרדי ממשלה ומוסדות.

92 ראו תרשים 7.

93 ראו תרשים 3.

94 סיכום החלטת הממשלה 922, "פיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, ועדת היגוי בין משרדית מס' 10" (16.11.21).

95 ראסם ח'מאסי, **תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל – תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה**, מרכז תמי שטינמץ למחקר שלום באוניברסיטת תל אביב, המכון למחקרי ביטחון לאומי באוניברסיטת תל אביב, המרכז היהודי-ערבי באוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לדמוקרטיה בירושלים, מאי 2019, עמ' 55 – 56, 76 ו-140.

96 בהתאם לדירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



המועצה האזורית נווה מדבר גייסה כ-319 מיליון ש"ח באותה תקופה למימון עבודות פיתוח, ומהם כ-3% מלוות מבנקים והשאר השתתפות משרדי ממשלה ומוסדות (יש לציין שהגם שבתקופה זו רשמה המועצה האזורית בספריה כ-14% מסך התקציבים כמקורות עצמיים אחרים; מדובר בפועל בעודפים שנצברו מתקציבי משרדי ממשלה למימון פרויקטים שונים בתחום הפיתוח, וניתנה למועצה האפשרות לממן עבודות פיתוח אחרות ביתרה שלא נוצלה).

בהחלטת הממשלה 922 "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 – 2022" מדצמבר 2015 נקבע כי מינהל התכנון במשרד הפנים ישלים את תוכניות המתאר בכל יישובי תכנית החומש שנקבעה בהחלטת הממשלה, שמספר תושביהם גדול מ-5,000 במהלך החומש⁹⁷. מנכ"ל עיריית סח'נין ומהנדס העירייה העלו לפני צוות הביקורת טענות על כך שיש מעט מדי הפרשות לצורכי ציבור ולדרכים בתוכניות המתאר. כאשר תכנון המדיניות מוכתב במידה רבה מלמעלה ולא נעשה על ידי הרשות עצמה, באופן טבעי מידת המחויבות אליו נמוכה ומתגלעות מחלוקות בין הדרגים הנבחרים לדרגים הפוליטיים. התלות בתקציב חיצוני באופן כמעט בלעדי לביצוע הפיתוח אינו מאפשר תכנון אפקטיבי מצד הרשות המקומית, שכן היא הופכת להיות "מלקטת תקציבים".

סוגיה נוספת שהועלתה בסח'נין נגעה לגבייה הלוקה בחסר של היטלים הנגבים מכוח חקיקת משנה וחוק עזר עירוני⁹⁸ בתחומי סלילה, תיעול, ניקוז, מדרכות ושטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פים). לדוגמה, בעקבות תוכנית ההבראה בסח'נין דרש ממנה משרד הפנים לחוקק חוקי עזר. לאחר חיקוק חוקי העזר סלילת רחובות, שצ"פים ותיעול שנחקקו בשנת 2020, התנגדו התושבים נחרצות, מחו ויצאו להפגנות נגד ראש העירייה נוכח העומס הכלכלי הרב המוטל עליהם, וזאת נוסף על הפקעת כ-30% משטחי אדמותיהם. חברי המועצה הודיעו לראש העירייה שהם תומכים בהתנגדות התושבים ובביטול חוקי העזר בשל חוסר בשלות מצד התושבים ועיתוי לא מתאים להחלת חוקי העזר; ב-30.9.21 החליט ראש העירייה על ביטול חוקי העזר. גזר העירייה מסר לצוות הביקורת כי מדין ודברים מול משרד הפנים עולה חשש שמשרד הפנים לא יאשר את ביטול חוקי העזר, זמן קצר לאחר אישורו והוא עלול להטיל סנקציות על העירייה, כמו עצירת מתן היתרי בנייה על ידי הוועדה המקומית (מרחבית) שאליה שייכת סח'נין ועצירת המענקים וההלוואות.

חסם נוסף שאותו העלה מנכ"ל עיריית סח'נין מתייחס לקושי בהעמדת מציג (מנגנון מימון תואם) מצד הרשות המקומית ולקושי באיגום משאבים. נמסר כי הגם שהוא דיפרנציאלי לעיתים הוא אף מונע מהן לקבל תקציבים ממשלתיים ומנציח את חולשתן אל מול רשויות מקומיות חזקות, שכן פעמים רבות כאשר הרשויות החלשות אינן מקבלות מימון תואם בשל היעדר היכולת להשלים את חלקן, התקציב שאמור היה להינתן להן, מוענק על חשבונן לרשויות החזקות שאינן מתקשות להשלים את המימון באמצעות השתתפות עצמית. עיריית סח'נין הביאה כדוגמה פרויקט במימון משרד התחבורה. עלות הפרויקט 8 מיליון ש"ח והמימון התואם

97 לפי החלטת ממשלה 922 מיום 30 דצמבר 2015 שבה נקבע כי "...סך התקציב בנושא זה לא יעלה על 80 מיליון ש"ח". החלטת הממשלה 505 "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" מיום 24 אוקטובר 2021, קובעת תכנית חומש חדשה עד לשנת 2026.

98 סעיף 250 לפקודת העיריות קובע כי "מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעיריה ביצוע דברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה".



שנדרש הוא 10% מעלות הפרויקט (800,000 ש"ח). לדברי מנכ"ל עיריית סח'נין, הפרויקט התעכב במשך שנה וחצי עד שהעירייה מצאה מקור מימון (השלמה ממשרד ממשלתי אחר).

נושא נוסף, עליו הצביע מהנדס עיריית סח'נין בשיחה עמו במהלך הביקורת הוא מצוקה הנובעת ממחסור בקרקעות מדינה בשטח הרשות, מחסור בקרקע זמינה לבנייה, כגורם מעכב בפיתוחן של תוכניות הרשויות המקומיות הערביות. מרבית הקרקעות ביישובים הערביים נמצאות בבעלות פרטית; התקציבים הממשלתיים ברובם נגזרים מתוכניות כלל-ארציות או אזוריות, שאינן מתייחסות באופן ייחודי לחברה הערבית, לצרכיה ולאתגרים העומדים בפניה, וכך קיים לעיתים נתק בין צורכי הפיתוח המידיים או הדרכים למימושם לבין המענקים וההלוואות הניתנים והתנאים לקיומם.

מומלץ כי משרדי הפנים והבינוי והשיכון יבחנו את החסמים לפיתוח שהעלתה עיריית סח'נין, וירחיב את בחינתו באופן שהיא תקיף את כלל הרשויות הערביות, לשם גיבוש מענה ביישום תוכניות הפיתוח במגזר הערבי.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי הגורמים המקצועיים במשרד בחנו את עיקר הערות הביקורת שמובאות בפרק זה בעת גיבוש פרק השיכון בהחלטת הממשלה 550 (מיום 8.11.21), שעניינה התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026 (להלן – החלטה 550). במסגרת גיבוש ההחלטה הוז הוצגה עבודת המטה שהכין המשרד והדרישות השונות שנדרש למלאן. בסופו של דבר, בהתחשב במגבלות התקציב ובצרכים של משרדים אחרים, התקבלה החלטה 550 שמאזנת בין כל האינטרסים השונים. המשרד מסר בתשובתו כי במסגרת פרק בעניין השיכון בהחלטה 550 נידון נושא הקרקעות בבעלות פרטית, וכן ניתן מענה לשיפועים וטופוגרפיה קשה, וכי התמיכה מכוח ההחלטה נקבעת בהתאם לשיעור עלויות הפיתוח בפועל. לפיכך, ככל שעלויות הפיתוח גבוהות יותר, התקצוב גדול יותר.

בהחלטת ממשלה 550 צוין בפרק "הגברת זמינות קרקעות המדינה" כי יש להנחות את רשות מקרקעי ישראל לבצע את כל אלה: (א) לבצע פיילוט לאיתור קרקעות בנייה בלב יישובי התוכנית ולבחון את ההיתכנות שהן ישמשו קרקעות בייעוד ציבורי או בשימוש מעורב ציבורי, באופן שישמור על ערך המקרקעין. הפיילוט יבוצע תוך איזון עם צרכים אחרים, לרבות הצורך בעתודות קרקע לבנייה ותוך שילוב ככל הניתן של הרשות המקומית בתכנון קרקעות אלה בייעוד משולב ציבורי. (ב) יצירת כלים לניהול אפקטיבי של קרקעות ביישובי התוכנית בבעלות משותפת עם גורמים פרטיים, בכלל זה בהתחשב בצורך בתיקוני חקיקה. (ג) ביצוע פיילוט לבחינת האפשרות לחילופי קרקע על פי דין, בין מגרשים בניהול רשות מקרקעי ישראל בתוכנית תקפה שבשולי היישוב לבין מגרשים המוקצים בהתאם לתוכנית תקפה בבעלות פרטית מוסדרת בלב היישוב בייעוד שאינו ציבורי. הפיילוט יבוצע תוך איזון עם צרכים אחרים לרבות הצורך בעתודות קרקע לבנייה, ותוך שילוב הרשות המקומית בתכנון קרקעות אלה בייעוד משולב ציבורי ותוך שמירה על הלימה בין הקרקעות המוחלפות מבחינת שוויין, והכול בלי לגרוע מסמכויות השרים לפי כל דין.



הלוואות לצורך ביצוע עבודות פיתוח

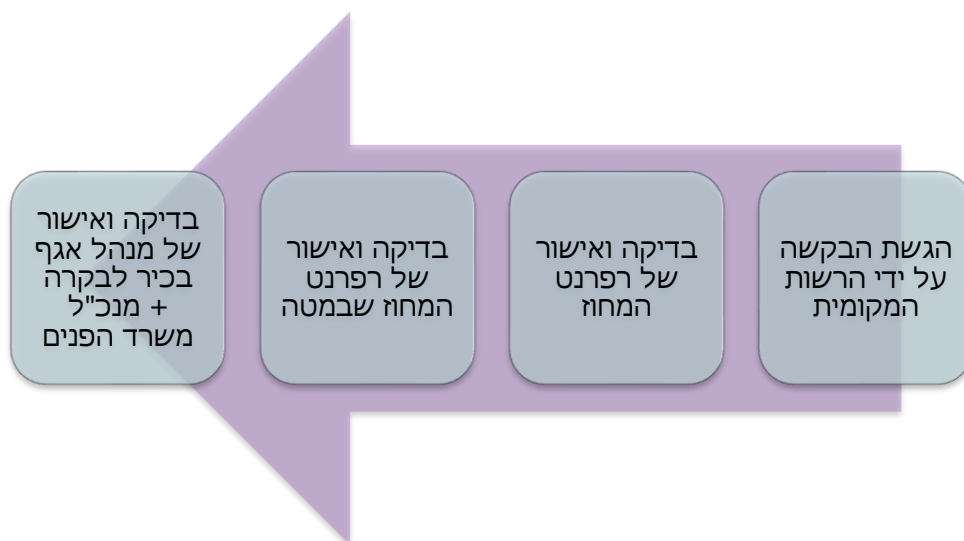
הליך הטיפול בבקשות להלוואות לצורך עבודות פיתוח

אחד המקורות לתקצוב עבודות פיתוח ברשויות המקומיות הוא מלוות⁹⁹ (להלן – מלוות לפיתוח). ככלל, הרשויות המקומיות נוהגות ליטול הלוואות לזמן ארוך מהבנקים לצורך כיסוי גירעונות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל, ביצוע עבודות פיתוח ומיחזור הלוואות.

בדיני הרשויות המקומיות, בחוק יסודות התקציב ובהנחיות משרד הפנים קיימות הוראות המגבילות את סמכות הרשות המקומית ליטול הלוואות, אלא אם אושרו על ידי שר הפנים או הממונה על המחוז¹⁰⁰.

להלן תיאור הליך הטיפול של הרשויות המקומיות ושל משרד הפנים בבקשות להלוואות:

תרשים 15: הליך הטיפול בבקשות להלוואות פיתוח



99 רובן המכריע של המלוות נלקחות מהבנקים.

100 על פי סעיף 201(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] "רשאית עיריה מכוח צו של השר [שר הפנים], אך לא באופן אחר, ובהתאם לתנאים שנקבעו בצו – ללוות כספים מכל אדם לכל מטרה שתאושר על ידי השר...". בסעיף 13(א) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] נקבע כי מועצה מקומית לא תהיה רשאית, אלא באישורו של הממונה על המחוז, ללוות כסף מכל אדם למטרה שאישר הממונה". על פי סעיף 45ב(א) לחוק יסודות התקציב, הרשויות המקומיות נדרשות להיתרים בחתימת משרד הפנים כדי לקבל מלוות.



תנאי האשראי של ההלוואות

מנתונים שמסר משרד הפנים (להלן – קובץ ממחושב) למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2018 – 2020 הוא נתן לרשויות המקומיות¹⁰¹ היתרים לקבלת מלוות לפיתוח בסך 5.5 מיליארד ש"ח. בקובץ הממוחשב נכללו פרטים על ההלוואות כמו שם הבנק המלווה, סכום ההלוואה המבוקשת, שיעור הריבית הצפוי, פירוט מנגנון הצמדה, מועד קבלת ההלוואה, מועד סיום ההלוואה ומועד האישור הסופי של משרד הפנים על נטילת ההלוואה.

בבקשה לקבלת היתר שהרשויות המקומיות מעבירות למשרד הפנים לאישור קבלת ההלוואה, מצורף אישור עקרוני של הבנק למתן ההלוואה באחוז ריבית משוער. שיעור הריבית הסופי אמור להיקבע כפי שיוסכם בין הבנק לבין הרשות המקומית בסמוך להעמדת ההלוואה לרשות. לפיכך, שיעורי הריבית שבקובץ הממוחשב אינם סופיים (ראו בעניין זה להלן בפרק "מידע על היקף ההלוואות שנטלו הרשויות המקומיות").

משרד מבקר המדינה עיבד את הנתונים של 549 היתרים¹⁰² בקובץ הממוחשב שניתנו ל-190 רשויות מקומיות¹⁰³. מניתוח הנתונים עולה כי בשנים 2018 – 2020 ניתנו 403 ההיתרים מתוך 549 ההלוואות לזמן ארוך – לתקופה של 10 – 15 שנים.

יש שלושה סוגים של ריבית על הלוואות שאושרו: ריבית פריים¹⁰⁴ עם תוספת או הפחתה¹⁰⁵ (להלן – ריבית פריים); ריבית קבועה לא צמודה למדד המחירים לצרכן; וריבית קבועה צמודה למדד המחירים לצרכן.

נמצא כי במקרים בהם משרד הפנים ניתן היתר אחד לרשות מקומית לצורך מספר הלוואות בתנאים שונים (סוגי הלוואות), הסכום שבהיתר לא פוצל במערכת הממוחשבת בין סוגי ההלוואות. מכאן לא ניתן לדעת מה היה היקף ההלוואות לפי סוגיהן.

בשנת 2020 ניתנו לראשונה 53 היתרים לנטילת הלוואות לצורך התייעלות אנרגטית ל-53 רשויות מקומיות. הלוואות אלו, שניתנו בעיקר על ידי בנק מסוים, נשאו ברובן המכריע שיעורי ריבית נמוכים של 0.6%. יצוין כי שיעורי הריבית שהבנקים קובעים להלוואות לצורך התייעלות אנרגטית (כגון פריים מינוס אחוז אחד (1%-) בדרך כלל נמוכים באופן ניכר משיעורי הריבית להלוואות

101 היו מקרים שבהם אושרו מספר היתרים לאותה רשות מקומית.

102 בשבעה היתרים ניתן היה לבחור בין שני סוגי ריבית, למשל ריבית קבועה צמודה למדד המחירים לצרכן עד אחוז מסוים או ריבית פריים + אחוז מסוים. לפיכך, העיבוד לא נעשה על שבעה ההיתרים האלו.

103 בשלושת הלוחות להלן מופיעות 356 רשויות מקומיות, וזאת משום שאותן רשויות נטלו כמה הלוואות בתנאים שונים.

104 ריבית פריים (Prime Rate) היא ריבית שהבנקים קובעים כריבית בסיסית לחישוב בעסקאות עם לקוחותיהם. ריבית פריים בפועל נקבעת כנגזרת של הריבית שבנק ישראל קובע, והיא משמשת בסיס להשוואה בקביעת שיעור הריבית על הלוואות במגזר הפיננסי כולו. ברוב החודשים של התקופה הנסקרת (2018 – 2020) הייתה ריבית בנק ישראל בשיעור 0.1% וריבית הפריים הייתה בשיעור 1.6%.

105 בשיעורי הריבית שהופיעו בהצעות של הבנקים לרשויות המקומיות הם הפחיתו מריבית הפריים או הוסיפו עליה שיעור מסוים. הריבית המופחתת נקראת "פריים –" והריבית שיש בה תוספת על ריבית הפריים נקראת "פריים +".



אחרות לפיתוח, מכיוון שחלק מהכספים ניתנים על ידי מפעל הפיס¹⁰⁶. לפיכך, בלוח שלהלן קיימת הפרדה בין שני סוגי ההלוואות.

בלוח שלהלן מפורטים מספר ההיתרים וטווחי הריבית שאושרו לקבלת הלוואות בריבית פריים בשנים 2018 – 2020. ריבית הפריים בתקופה הנסקרת הייתה בשיעור של 1.6%.

לוח 15: מספר ההיתרים, לפי ריבית פריים, 2018 – 2020

מספר הרשויות המקומיות	סה"כ היתרים	מספר היתרי האשראי			טווחי ריבית פריים סופיים (*)		מטרת ההלוואה
		2020	2019	2018			
41	41	41				0.6%	הלוואות לפיתוח
76	161	67	61	33	1.59%	1.10%	
53	78	27	30	12	2.59%	1.60%	
14	23	8	5	10	3.6%	2.6%	
184	303	143	96	64	סה"כ		

* שיעור ריבית הפריים הרשמי הינו 1.6% השיעור הסופי לכל היתר נקבע במשא ומתן בין הרשות המקומית לבנק, דהיינו לאחר שהופחתה ממנה ריבית בשיעור מסוים (פריים -) או הוספה לה ריבית בשיעור מסוים (פריים +).

עולה כי בשנים 2018 – 2020 נרשמה מגמה של עלייה חדה מדי שנה (תוספת שנתית של 32 ו-47 היתרים, כ-50% בכל שנה) במספר ההלוואות המאושרות, לפי ריבית פריים.

בלוח שלהלן מפורטים מספר ההיתרים וטווחי הריבית שאושרו לקבלת הלוואות בריבית קבועה לא צמודה למדד המחירים לצרכן, בשנים 2018 – 2020:

106 מפעל הפיס נותן הלוואות מיועדות לרשויות מקומיות בשיעורים אלה.



לוח 16: מספר ההיתרים, לפי ריבית קבועה לא צמודה למדד המחירים לצרכן, 2020 – 2018

מספר הרשויות המקומיות	סה"כ היתרים	מספר היתרי האשראי			טווחי ריבית קבועה לא צמודה למדד המחירים לצרכן		מטרת ההלוואה
		2020	2019	2018			
16	24	17	3	4	1.99%	1.00%	הלוואות פיתוח
27	51	16	23	12	2.99%	2.00%	
18	26	3	6	17	3.99%	3.00%	
1	1	0	0	1	4.00%	4.00%	
62	102	36	32	34	סה"כ הלוואות בריבית קבועה לא צמודות למדד המחירים לצרכן		

מהלוח עולה כי במהלך השנים 2018 – 2020 חלה מגמת ירידה במספר ההיתרים להלוואות בריבית גבוהה בין 3% ל-4% (ירידה שנתית של 12 ו-3 היתרים). עוד עולה כי רוב ההלוואות שאושרו בשנים אלה נשאו ריבית של 1% עד 2.99%.

בלוח שלהלן מפורטים מספר ההיתרים וטווחי הריבית שאושרו לקבלת הלוואות בריבית קבועה צמודה למדד המחירים לצרכן, בשנים 2018 – 2020:

לוח 17: מספר ההיתרים, לפי ריבית קבועה צמודה למדד המחירים לצרכן, 2020 – 2018

מספר הרשויות המקומיות	סה"כ היתרים	מספר היתרי האשראי			טווחי ריבית קבועה צמודה למדד המחירים לצרכן		מטרת ההלוואה
		2020	2019	2018			
7	7	3	1	3	0.99%	0.50%	
18	31	3	17	11	1.99%	1.00%	



מספר הרשויות המקומיות	סה"כ היתרים	מספר היתרי האשראי			טווחי ריבית קבועה צמודה למדד המחירים לצרכן		מטרת ההלוואה
		2020	2019	2018			
20	36	7	7	22	2.99%	2.00%	הלוואות פיתוח
9	13	1	6	6	3.99%	3.00%	
3	4	0	2	2	4.00%	4.00%	
57	91	14	33	44	סה"כ הלוואות נושאות ריבית קבועה צמודות למדד המחירים לצרכן		

מהלוח עולה כי במהלך השנים 2018 – 2020 חלה ירידה ניכרת בהיקף ההיתרים שניתנו להלוואות בריבית קבועה צמודה למדד המחירים לצרכן – מ-44 היתרים בשנת 2018 ל-14 היתרים בשנת 2020. ככל הנראה הסיבה לכך הייתה העלייה במדד המחירים לצרכן שהסתכמה ב-0.8 וב-0.6 אחוזים בשנים 2018 ו-2019, בהתאמה, ואי-רצון של הרשויות ליטול הלוואות בהצמדה למדד במגמת עלייה.

עוד עולה מהלוח כי בתקופה האמורה נשאו רוב ההלוואות שאושרו ריבית של 1% עד 2.99%.

משרד מבקר המדינה השווה את שיעורי הריבית של ההיתרים שבלוחות 16 ו-17, לריבית הממוצעת הקבועה שאינה צמודה למדד¹⁰⁷ ולריבית הממוצעת הקבועה שאינה צמודה למדד על משכנתאות¹⁰⁸ שניתנו לתקופה של 10-15 שנים בשנים האמורות, בהתאמה.

עלה כי שיעור הריבית הממוצע המשוקלל של 102 ההלוואות בלוח 16 שאושרו עמד על 2.52% לעומת שיעור הריבית הממוצעת על משכנתאות שעמד על 3.19%. שיעור הריבית הממוצע המשוקלל של 91 ההלוואות בלוח 17 שאושרו עמד על 2.17% לעומת שיעור הריבית הממוצעת על משכנתאות שעמד על 2.67%. יוצא אפוא ששיעורי הריבית של ההלוואות שאושרו לרשויות המקומיות לצורך עבודות פיתוח, כמפורט בלוחות 16 ו-17, היו נמוכות ב-0.67% וב-0.5% בשנים האמורות, בהתאמה.

107 על פי נתונים ממחלקת הפיקוח בבנק ישראל כפי שפורסמו באתר של הבנק במרשתת.

108 המשכנתאות ניתנות לרכישת דירות מגורים.



מלוחות 15 – 17 ובתוספת 53 היתרים שנתנו לצורך התייעלות אנרגטית כאמור לעיל, עולה כ-65% ממהיתרים שניתנו בשנים 2018 – 2020 היו להלוואות בריבית פריים, 19% להלוואות בריבית קבועה לא צמודה למדד המחירים לצרכן ו-17% להלוואות בריבית קבועה צמודה למדד המחירים לצרכן. יצוין כי לגבי הלוואות בריבית קבועה צמודה למדד, העלייה בשיעור מדד המחירים לצרכן כאמור לעיל מקטינה את הכדאיות בנטילתן; לפיכך, מומלץ שהרשויות המקומיות ומשרד הפנים יבחנו דרכים חלופיות כגון מיחזור הלוואות בתנאים יותר טובים.

נמצא כי מטה משרד הפנים והמחוזות שנבדקו אינם בוחנים את סכום שערי הריבית של ההלוואות מפעם לפעם על מנת לוודא שתמהילן אופטימלי. כמו כן לא גובשו כללים לגבי משך קבלת אשראי למול מקורות מימון עתידיים לכיסוי הלוואות (כגון: אכלוס שכונות וגביית אגרות והיטלים בגינם).

מומלץ כי משרד הפנים יבחן מתן הנחיות לרשויות ופיתוח כלי בקרה על האפשרויות למחזור הלוואות מפעם לפעם בהתאם לשינויים בציפיות האינפלציוניות ובשערי הריבית. עוד מומלץ לגבש כללים לאישור משך קבלת אשראי למול מקורות מימון עתידיים לכיסוי הלוואות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי כדאיות מחזור המלוות תלויה בהרכב סכום היתרות לסילוק של ההלוואות השונות שמחזיקה כל רשות, וכי ההמלצה למיחזור תיושם רק לאחר שייבחנו, במסגרת העבודה השוטפת של המשרד, השפעותיו האפשריות של המיחזור. בעת בחינת ענייני עומס המלוות ופירעון המלוות בהתאם לכך, האגפים המקצועיים מבקשים מהרשות להציג מסמכים בדבר כדאיות המיחזור. לפי עמדת המטה יש לאפשר פעילות מיחזור בתחומים כלכליים בלבד, ומחוז צפון עוקב אחר הרשויות בנושא זה. משרד הפנים הוסיף כי מיחזור שבוצע באחת הרשויות במסגרת יישום מדיניותו האמורה הביאה לחיסכון של כ-600,000 ש"ח. עוד מסר המשרד בתשובתו כי גם מחוז ירושלים בוחן את האפשרות לבצע פעילות מיחזור כאמור.

טיפול בבקשות למלוות

משרד מבקר המדינה בדק את הליך הטיפול של משרד הפנים בבקשות שהגישו הרשויות המקומיות לאישור נטילת הלוואות לפיתוח. הביקורת נעשתה במחוזות הצפון, המרכז ותל אביב הממונים על 158 מתוך 257 הרשויות המקומיות במדינה. בדיקת השלמה נעשתה במטה משרד הפנים, במינהל לשלטון מקומי אצל הרפרנטית של מחוזות הדרום, המרכז ותל אביב המטפלת ב-92 רשויות מקומיות (להלן – רפרנטית תל אביב והמרכז במטה) ואצל הרפרנט של מחוז הצפון¹⁰⁹ המטפל ב-94 רשויות מקומיות (להלן – רפרנט הצפון במטה).

109 מבין שני רפרנטים של מחוז הצפון.



להלן הממצאים:

נוהל המטה

נוהל לטיפול בבקשות למלוות אמור להתייחס לנתונים ולמסמכים נדרשים שעל הרשות המקומית להגיש למחוז; לבדיקות שעל המחוז לערוך ולקריטריונים שעל פיהם תתקבל ההחלטה אם להמליץ לקבל את הבקשה; לבדיקות שעל מטה משרד הפנים לערוך לצורך אישור הבקשות; ולהבדלים בין הנושאים הנבדקים על ידי המחוז לאלו הנבדקים על ידי המטה.

נמצא כי למשרד הפנים אין נוהל משרדי לטיפול בבקשות למלוות משלב הגשת הבקשה על ידי הרשות המקומית עד אישורה על ידי מנכ"ל המשרד.

נוהלי המחוזות

ביוני 2006 הפיץ המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים לכלל גזברי הרשויות המקומיות ולמחוזות מתכונת לבקשת היתר לקבלת הלוואה למטרת פיתוח. במכתב הלוואי למתכונת כאמור צוין כי הדבר נועד ליצור אחידות בהגשת הבקשות למשרד הפנים, וכי על כל רשות מקומית המבקשת לקבל היתר הלוואה לפיתוח לפנות למשרדי המחוז על פי המתכונת. המתכונת לבקשת היתר לקבלת הלוואה לזמן ארוך למטרות פיתוח כוללת רשימה של הפרויקטים שיבוצעו במימון ההלוואה, דברי רקע והסבר על הפרויקטים, שם הגורם המתכנן, שם הגורם המבצע, מועד משוער לתחילת תכנון או ביצוע, הצגת שלבי הביצוע ומשך ביצוע משוער – לפי שלבים, אומדן עלות – לפי שלבים, פירוט מקורות מימון מובטחים או אפשריים כולל השתתפות הרשות המקומית ופרטים על תנאי ההלוואה (שם בנק, שיעור ריבית, הצמדה, תקופת החזר, משכון או ביטחונות דרושים ומקורות מימון לפירעון ההלוואה). כמו כן, יש להעביר נתונים כספיים המעידים על מצבה התקציבי והתזרימי של הרשות המקומית: הגירעון השוטף, הגירעון המצטבר, עומס מלוות ופירעון מלוות (להלן – טופס 2006).

מחוז הצפון: בהיעדר נוהל משרדי, בדצמבר 2020 הוציא לראשונה סגן הממונה על מחוז הצפון נוהל פנימי¹¹⁰ לטיפול בבקשות להלוואות לזמן ארוך (להלן – נוהל הצפון). בנוהל נדרש לקבל מהרשות המקומית נתונים ומסמכים המוזכרים בטופס 2006¹¹¹, אך לא את כולם. הדרישות של טופס 2006 שאינן מופיעות בנוהל צפון הן רשימת פרויקטים לביצוע במשך השנה; גורם מתכנן וגורם מבצע; מועד משוער לתחילת תכנון או ביצוע; הצגת שלבי ביצוע משוערים לפי שלבים; ואומדן עלות הפרויקט לפי שלבים. לעומת זאת, נמצאו בנוהל דרישות נוספות שאינן מופיעות בטופס 2006. הדרישות הנוספות הן פרוטוקול מליאת מועצה; אישור עדכני של הבנק לתנאי ההלוואה; והתייחסות למאמצי הרשות המקומית בהשגת מימון ממקורות אחרים.

110 משרד הפנים מסר בתשובתו כי הנוהל שהופץ במחוז צפון הוא נוהל פנימי שאינם נורמות לבדיקת הלוואות שהתפתחו במשרד ולא הופץ בקרב הרשויות המקומיות, וכי הוא אינו נועד להחליף נוהל שפורסם בחוזר מנכ"ל לרשויות, וכי הנוהל יצר מנגנון יעיל לטיפול וקיצר במידה ניכרת את זמן הטיפול בהלוואות.

111 יצוין כי רשימה הכוללת מידע זה מועברת לכל רשות מקומית שמגישה בקשה להלוואה.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי מחוז צפון ייתן את הדעת על ההתאמה לטופס 2006 שצוין בביקורת. לדעת משרד הפנים, לאחר אסדרת נוהל הטיפול המחוזי ראוי כי מרבית שלבי הבדיקה (הן המהותית והן הטכנית) יבוצעו במחוז.

מחוז מרכז: המחוז לא פרסם נהל לטיפול בבקשות למלוות.

מחוז תל אביב: המחוז פרסם בשנת 2013 נוהל לטיפול במלוות. הנוהל כלל בעיקר הנחיות לבדיקתם של טופס 2006 והמסמכים שצורפו אליו.

מהאמור לעיל עולה כי מטה משרד הפנים ואחד מתוך שלושת המחוזות שנבדקו פועל ללא נוהל המסדיר את הליך אישור המלוות לרשויות המקומיות.

מומלץ כי משרד הפנים יגבש נוהל טיפול במלוות שימש את האגף הבכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים ואת מחוזות המשרד לצורך מימוש הסמכויות שהוענקו למשרד הפנים בכל הנוגע לטיפול בנושא המלוות לרשויות המקומיות באופן אחיד ויעיל. מומלץ כי הנוהל יתייחס בין היתר לסוגיית הזכאות למלוות, הטיפול בנטילתם והפיקוח על השימוש בהם.

הטיפול בפועל בבקשות למלוות

הטיפול במטה

רפרנטית תל אביב והמרכז במטה המציאה למשרד מבקר המדינה רשימת תיוג שעל פיה היא בודקת ומאשרת את ההלוואה (להלן – רשימת תיוג). הרשימה כוללת דרישות שהופיעו בטופס 2006, ונוסף על כך פרוטוקול מליאה המאשר את נטילת ההלוואה; אישור בנק עקרוני המציין את גובה הריבית וסכום הבקשה; צפי הלוואות לפיתוח לשנים הקרובות; ותקציב פיתוח לשנה ולשנים הקרובות. כמו כן, לגבי פרויקט היוצר עלויות נוספות יש לפרט את העלויות ואת מקור המימון; בפרויקט הנעשה על גבי קרקע – פרטים על היתכנות לביצוע (כולל ציון גוש וחלקה); ובמימון משרדים משתתפים יש לקבל הרשאות מהם. נוסף על כך, יש לבחון את החלופה של שותפות ציבורית פרטית לפרויקט (PPP¹¹²).

נמצא כי בטופס 2006 התבקשו הרשויות המקומיות המעוניינות בהלוואה לטווח ארוך להגיש מסמכים מסוימים, אך דרישה זו לא כללה נתונים ומסמכים נוספים שנכללו ברשימת התיוג.

112 Public-Private Partnership – שותפות ציבורית פרטית היא דרך לביצוע פרויקטים באמצעות שותפות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי.



עוד נמצא כי לפרנט המטפל במחוז צפון במטה אין רשימת תיוג לבדיקת ההלוואות, ולפיכך לא ידוע אילו פרטים נבדקים על ידו.

העברת הוראות מהמטה למחוזות

נמצא כי רפרנטית תל אביב והמרכז במטה לא העבירה למחוזות שהיא עובדת עימם את רשימת התיוג שהיא משתמשת בה.

עוד נמצא כי רפרנט הצפון במטה לא העביר הנחיות מרוכזות בכתב למחוז לגבי אילו נושאים יש לבדוק וכן פירוט המסמכים המבוקשים מהרשויות המקומיות. הרפרנט מסר למשרד מבקר המדינה כי זו תורה שבעל פה, וכי פעמים רבות הוא מעיר הערות ונותן הנחיות לגבי בקשות ספציפיות בהתכתבויות, בתכתובות דואר אלקטרוני ובשיחות בעל פה, והוא בודק שהמחוז מפקח על הרשות על פי כללי מינהל תקין.

הטיפול במחוזות

מחוז המרכז

במחוז המרכז יש ארבע רפרנטיות המטפלות ברשויות המקומיות שבמחוז.

עלה כי ארבע הרפרנטיות במחוז לא קיבלו מרפרנטית תל אביב והמרכז במטה את רשימת התיוג שלפיה היא בודקת ומאשרת הלוואות וכי לא הומצאה לרשויות המקומיות רשימה כזו המפרטת מה נדרש מהן לצורך הגשת בקשה לאישור הלוואה. כמו כן, הרפרנטיות אינן מתעדות אילו בדיקות הן עורכות לפני אישור ההלוואות.

בביקורת על טיפולן של שתי רפרנטיות במחוז בבקשות לאישור 12 הלוואות נמצא כי הן לא קבלו מהרשויות המקומיות שבטיפולן את טופס 2006. עוד נמצא כי מאחר שהן לא המציאו לרשויות המקומיות את רשימת המסמכים המרוכזת המתבססת על רשימת התיוג של המטה, הרי חלק מהמסמכים לא נמסרו על ידי הרשויות המקומיות, והמחוז נאלץ לחזור ולבקש אותם. להלן דוגמה:

רשות מקומית א' הגישה בקשה באפריל 2021 לאישור קבלת הלוואה לפיתוח בסך של 40 מיליון ש"ח, ובה דברי הסבר קצרים בנוגע לאשראי "לפיתוח תשתיות פיזיות ותשתיות חינוך לשנת 2021". ביוני 2021 התבקשה העירייה להעביר למשרד הפנים פירוט נוסף על הפרויקטים המתוכננים, על פריסת הלוואות מתוכננת, על ריבית משוערת ועל שינוי צפי בפירעון.

יודגש כי בהמלצת הרפרנטית לאשר את אשראי הפיתוח ביוני 2021 צוין כי "במיל נפרד תועבר רשימת הפרויקטים והדוח הרבעוני, ריבית משוערת ופריסת ההלוואה לאורך השנים".



נמצא כי הרפרנטית המליצה על אישור קבלת ההלוואה ללא המסמכים האמורים.

רשות א' מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי ביוני 2021 השיב מנכ"ל משרד הפנים לגזר הרשות כי בשלב זה משרד הפנים נותן אישור עקרוני למתן ההלוואה, וכי היתר האשראי יינתן רק לאחר שהרשות תציין את הבנק ואת מסלול הריבית הנבחרים. מנכ"ל משרד הפנים סיים את המכתב במילים "ניתן לאשר תב"ר על סמך אישור זה". עוד מסרה רשות א' כי היא "ענתה למשרד הפנים בתאריך 30.11.21 עם הפרטים הבאים: שם הבנק, תקופת ההלוואה ושיעור הריבית".

מומלץ כי מחוז המרכז ימציא לרשויות המקומיות המצויות בטיפולו רשימה כוללת של המסמכים הנדרשים לצורך אישור ההלוואה, כדי למנוע מקרים שבהם מתקבל מהן מידע חלקי בתחום ההלוואות.

מחוז הצפון

במחוז הצפון יש שבעה רפרנטים שבדקים בין היתר את הבקשות להלוואות של הרשויות המקומיות על פי נוהל הצפון. משרד מבקר המדינה בדק מדגם של 13 בקשות להלוואות בסך של 61.4 מיליון ש"ח שהגישו 11 רשויות מקומיות למימון תב"רים לפיתוח שהמחוז המליץ לאשר אותן. להלן הממצאים:

רשות מקומית ד' הגישה בדצמבר 2020 בקשה להלוואת פיתוח תשתיות בשכונות העיר בסך 10 מיליון ש"ח. במכתב הבקשה ניתן מידע חלקי וכללי וצוין כי בשנת 2021 תשקיע העירייה 30 מיליון ש"ח בשכונות, בטופס הפנימי של המחוז שלא נשא תאריך, שבו מצוינת המלצת המחוז לאשר התב"ר, צוין שאין כרגע אומדן. נמצא כי העירייה לא ציינה במכתבה מהי העלות הכוללת של הפרויקט, כנדרש בטופס 2006.

העירייה המציאה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 אומדן מפורט של הסכומים הנדרשים לביצוע העבודות המתוכננות שנשלח למחוז צפון בדצמבר 2020 לגבי 17 מיליון ש"ח מתוך ה-30 המיליון המתוכננים. יצוין כי באומדן בסך 30 מיליון ש"ח צוינו סכומי המימון ואף פורטו הגורמים הנושאים בעלות הכוללת בסך 30 מיליון ש"ח כנדרש.

על המחוז להקפיד לתת המלצה לאחר שקיבל לידי את מלוא המידע מהעירייה לגבי אומדן עלות הפרויקט ועליו לציין את תאריך המלצתו על גבי בטופס הפנימי.

במדגם האמור נכללו חמש בקשות של חמש רשויות מקומיות שהגישו תוכניות עסקיות כולל תחשיבים – ארבע מהן למימון הקמה ותחזוקה של מתקנים להתייעלות אנרגטית ואחת לפיתוח קאנטרי. נמצא כי הרשויות המקומיות לא הגישו נתונים על הערך הנוכחי הנקי ועל שיעור תשואה פנימי של ההכנסות מהפרויקטים, כנדרש בטופס 2006.



על המחוז להקפיד כי הרשויות המקומיות שהוא בודק יגישו לו את כל המסמכים הנדרשים על פי טופס 2006.

מחוז תל אביב

במחוז תל אביב יש רפרנטית אחת הממונה על שמונה רשויות מקומיות.

הרפרנטית לא קיבלה את רשימת התיוג (למעט טופס 2006) של רפרנטית תל אביב והמרכז במטה ולא המציאה אותה לרשויות המקומיות. רשימה זו אמורה לפרט את הנדרש מהן בעת הגשת בקשה לאישור הלוואה. כמו כן, הרפרנטית לא מתעדת אילו בדיקות היא עורכת לפני אישור ההלוואות.

בדיקות כפולות

הבדיקות של בקשות להלוואות נעשות ברמת המטה וברמת המחוז. הבדיקה במטה בנוגע למחוזות המרכז ותל אביב נעשית על פי רשימת תיוג של רפרנטית מחוז תל אביב והמרכז. במחוזות אלה הרפרנטיות אינן מחזיקות כאמור ברשימת התיוג. גם רפרנט מחוז הצפון במטה המשרד אינו מחזיק ברשימת תיוג שעל פיה הוא בודק ומאשר בקשות להלוואות. במחוז הצפון בודקים את הבקשות על פי נוהל הצפון.

לפיכך, לא ברור אם קיימת כפילות בבדיקות של הרפרנטים במטות משרד הפנים ובבדיקות הנעשות במחוזות המשרד.

מומלץ כי משרד הפנים יגדיר את תפקיד המחוז ואת תפקיד המטה בתחום בדיקת בקשות להלוואות.

עוד מומלץ כי משרד הפנים יכין נוהל המפרט מהם התפקידים של המחוזות ושל המטה ומהו תפקידם של הרפרנטים במחוזות הדרום, המרכז, הצפון ותל אביב.



מידע על היקף ההלוואות שנטלו הרשויות המקומיות

כדי להבטיח שהמלווה שאושר לפי תנאי ההיתר ולפי בקשת הרשות המקומית אכן ישמש למטרה שיועד לה, על משרד הפנים לעקוב אחר ביצוע ההלוואה. הבסיס לבקרה יעילה הוא דיווח שוטף של הרשויות המקומיות למשרד הפנים, על מימוש ההיתר ונטילת המלווה.

1. בהיתרים לקבלת מלוות שמוציא משרד הפנים לרשויות המקומיות מודגש כי על הגזבר של הרשות המקומית "לדווח בכתב על היקף המימוש, באם ההלוואה לא מומשה או מומשה חלקית, בתוך חודשיים מיום קבלת ההיתר. אי דיווח כמבוקש לא יאפשר קבלת היתר חלופי".

בדוח משרד מבקר המדינה שפורסם בשנת 2013¹¹³ צוין כי משרד הפנים לא פיקח על יישום ההנחיה האמורה ולא עקב אחר מימוש ההיתרים.

נמצא כי בביקורת הנוכחית, נכון לנובמבר 2021, כשמונה שנים ממועד הביקורת הקודמת, משרד הפנים אינו מפקח על יישום ההנחיה ואינו עוקב אחר מימוש ההיתרים.

2. בבקשה שהרשויות המקומיות מעבירות למשרד הפנים לאישור קבלת הלוואה מצורף אישור עקרוני של הבנק למתן ההלוואה באחוז ריבית משוער. כאמור, האחוז הסופי אמור להיקבע כפי שיוסכם בין הבנק לבין הרשות המקומית בסמוך להעמדת האשראי לרשות. יוצא אפוא ששיעורי הריבית שצוינו בהיתרי האשראי אינם סופיים.

נמצא כי בהיעדר דיווח של הרשות המקומית למשרד הפנים על נטילת ההלוואה בפועל, אין למשרד הפנים מידע סופי על שיעורי הריבית של ההלוואות שנלקחו בפועל. הדבר מחדד את הצורך ביישום ההנחיה על מימוש ההיתר וקבלת האשראי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יבחן את הנחיותיו בנושא מימוש ההלוואות ושערי הריביות של ההלוואות שנלקחו בפועל ובהתאם לכך גם ימסד נוהל עבודה ובקרה.

113 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2013), "נטילת הלוואות לזמן ארוך", עמ' 209 – 210.



סיכום

בדוח זה בחר משרד מבקר המדינה להאיר זרקור על הצורך בתכנון מוקדם של התב"ר כנגזרת של התכנון הכולל, על הצורך בייזום תב"רים ותיעדופם ועל הבניית הליך האישור והביצוע על מנת שתקציבי הפיתוח ישמשו מנוע צמיחה ופיתוח של הרשות וכלי להגשמת חזונה ומדיניות נבחרה. התב"ר הוא משאב חשוב שבעזרתו הרשות מגדילה, מיטיבה ומפתחת את נכסיה הציבוריים לרווחת תושביה (מבני ציבור, שטחים ירוקים ותשתיות תומכות). הדוח מעלה כי ניהול הפיתוח באמצעות התב"ר נעשה באופן פרויקטלי וחסרה התבוננות על כל הפיתוח כמכלול שמצביע על תהליכי מדיניות חוצי פרויקטים ויחידות.

כמו כן, מדוח זה עולה תמונה כוללת ולפיה נדרש צורך בהקפדה על אישורי התב"ר ברשות המקומית בכל שלבי הטיפול – בוועדת הכספים, בוועדת ההנהלה (בהתאמה לרשות) ובמועצת הרשות, תוך שקיפות מרבית מול מקבלי ההחלטות ומול הציבור. הרשות נדרשת לוודא כי השימוש בתב"רים ייעשה באופן מותאם לתקציב המאושר ולאפשרויות המימון שלה וישמש למטרות שלהן נועד, תוך הקפדה יתרה בשנת בחירות.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי מגמת הגברת העצמאות של הרשות המקומית תיתמך בליווי והדרכה של משרד הפנים. לשם כך, מומלץ כי משרד הפנים יפעל להשלמת ההסדרה של הליכי אישור התב"ר ולייעול ההליכים מול הרשויות – שיפור המערכת הממוחשבת לטיפול בתב"רים, סיוע לרשויות בניצול מיטבי של מקורות מימון העומדות לפניהן (הלוואות ומענקים), וידוא עמידה בזמני הטיפול במחוזות והקפדה על ביצוע העונה על הצרכים בזמן סביר ועל פי התכנון.

אשר לרשויות שנבדקו, בעיקר הרשויות המקומיות אשר אינן יציבות מהבחינה הכלכלית, הועלה כי הן מתקשות לגבש תכנון כולל ארוך טווח הנשען על חזון הרשות ומדיניותה; מצד אחד הן משתמשות בתקציבי הפיתוח לשם מתן מענה על צרכים מיידיים או צרכים לטווח הקרוב ללא תכנון ארוך טווח המבוסס על תוכניות אסטרטגיות ותוכניות רב-שנתיות (פיתוח תגובתי ולא יזום) ולביצוע פרויקטים הכרחיים, ומצד שני הן נאלצות לפעול לאיתור של תקציבים חיצוניים שיאפשרו להן את הפיתוח. יוצא אפוא, כי עיקר התכנון שלהן מתמצה באיתור "מושכל" של מקורות כספיים וניצולם על פי ייעודו של התקציב המוצע.

ייזום של תב"ר וניהולו המתבצעים באופן מתוכנן וסדור יותר, הן ברמת משרד הפנים והן ברמת הרשות המקומית, יניבו פיתוח המיטיב עם תושבי הרשות ומשפר את רווחתם, תוך שמירה על עקרונות החיסכון והיעילות. מומלץ כי הרשויות המקומיות ומשרד הפנים יפעלו לתיקון הליקויים ולבחינת ההמלצות בדוח זה.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022



פרק שלישי ביקורת חברתית

