

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

ביקורת מעקב

הקמת העיר חריש





הקמת העיר חריש – ביקורת מעקב

רקע

בדצמבר 1990 החליטה הממשלה לאשר את תוכנית "שבעת הכוכבים" לפיתוח יישובים קהילתיים-פרווריים שייצרו רצף התיישבותי בציר הגבעות שלאורך כביש חוצה ישראל. בתוכנית נכללה בין היתר הקמתו של היישוב חריש בתחום המועצה האזורית מנשה, השוכן בפתחו המערבי של ואדי ערה, מדרום לכביש 65 וממזרח לכביש 6. בשנת 2007 החל משרד הבינוי והשיכון (משרד השיכון) להכין תוכנית אב לעיר חרדית בחריש, ובספטמבר 2008 הוקמה הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש (הוועדה המיוחדת)¹. בשנת 2012 הפך היישוב חריש למועצה המקומית חריש (המועצה המקומית או המועצה). בסוף שנת 2012 החליט משרד השיכון לשווק את המגרשים ביישוב לכלל המגורים, ובשנים 2012 – 2015 הוועדה המיוחדת אישרה תוכניות מתאר להקמת 12,684 יחידות דיור (יח"ד) ביישוב. בהחלטת הממשלה 870 מדצמבר 2015 הוחלט על "סיוע בהקמת העיר חריש". בהחלטה הכריזה הממשלה כי חריש הוא יישוב בעל עדיפות לאומית ואימצה את המלצותיה של ועדת המנכ"לים להפעלת תוכנית לקידומו ולפיתוחו של היישוב לקראת הפיכתו לעיר. בסוף שנת 2020 התגוררו בתחומי המועצה המקומית חריש כ-22,280 תושבים². הדירוג החברתי-כלכלי של חריש בשנת 2016 היה באשכול שלוש ובשנת 2017 הדירוג היה באשכול חמש.

1 בצו התכנון והבנייה (מרחב תכנון מיוחד חריש) (הארכת תוקף), התשע"ט-2018, הוארך תוקף המינוי של הוועדה המיוחדת בשלוש שנים נוספות. הצו האמור נכנס לתוקפו ב-27.11.18, ותוקפו פקע ב-27.11.21. בינואר 2022 אושרה הארכת תוקפו בשנתיים נוספות מ-1.2.22 ועד ל-1.2.24.

2 על פי הערכת המועצה ובהתבסס על נתוני הארנונה והשימוש במים.



נתוני מפתח

כ-500,000 מ"ר	כ-70,000 מ"ר	כ-7,080	כ-22,280
סך שטחי ארנונה מניבים משטחי התעסוקה הנדרשים למועצה לצורך פיתוח עצמאות כלכלית ⁴ .	שטחי מסחר ותעסוקה הרשומים במערכת הגבייה של המועצה ביוני 2021.	יחידות דיור מאוכלסות בסוף שנת 2020 לעומת צפי של כ-12,800 יחידות דיור.	תושבים בחריש בסוף שנת 2020 ³ לעומת צפי של כ-57,000 תושבים. צפי האוכלוסייה לסוף שנת 2023 הוא כ-47,000 תושבים.
	כ-83.4 מיליון ש"ח	כ-31.4 מיליון ש"ח	כ-114.7 מיליון ש"ח
	הגירעון המצטבר בתקציב לסוף שנת 2020 אם לא היו מתקבלים מענקים במסגרת תוכנית הייצוב.	העודף המצטבר בתקציב הרגיל לסוף שנת 2020.	סך הסכומים שהעביר משרד הפנים לחריש במסגרת תוכנית הייצוב עד לסוף שנת 2020.

פעולות הביקורת

בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "הקמת העיר חריש – היבטים מוניציפליים" (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)⁵. בחודשים יוני – יולי 2021 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של המועצה המקומית חריש, משרד הפנים, משרד השיכון ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה) לתיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם בנוגע להיערכות הארגונית המיוחדת של המועצה המקומית להפיכתה לעירייה; לניהול הכספי של המועצה ולמעורבותם של משרדי הממשלה בתכנון אזורי תעסוקה ובמתן פתרונות תחבורתיים (ביקורת המעקב). בדיקות השלמה נעשו בוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש.

3 על פי הערכת המועצה ובהתבסס על נתוני הארנונה והשימוש במים.

4 על פי חוות דעת כלכלית מנובמבר 2020 שהכינה חברה שעימה התקשרה המועצה לצורך "בחינת פיתוח תעסוקה בעיר - צרכים לעומת מאזני ביקוש והיצע לתעסוקה".

5 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), בפרק "הקמת העיר חריש - היבטים מוניציפליים", עמ' 601 - 649.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



צפי אכלוס – בדצמבר 2015 תחזית משרד השיכון הייתה כי היישוב חריש ימנה כ-57,000 תושבים עד סוף שנת 2020, ואילו בפועל מנה היישוב – להערכת המועצה – כ-22,000 תושבים בסוף אותה השנה.



מינוי ועדות החובה והתכנסותן – בביקורת הקודמת עלה כי מליאת המועצה הקימה רק שבע ועדות חובה, למשל היא לא הקימה ועדה לקליטת עלייה⁶. עוד עלה כי המועצה לא הקפידה לכנס את ועדותיה בתדירות הנדרשת. ביקורת המעקב העלתה כי מליאת המועצה מינתה עשר ועדות חובה כנדרש, אולם שבע מהן לא כונסו בתדירות הנדרשת מהם בפקודות ובצו – אחת לשלושה חודשים. כך בשנים 2018 – 2020 הוועדות האלה לא כונסו כנדרש: הוועדה לענייני ביקורת, ועדת מל"ח, הוועדה להנצחת נפגעי פעולות איבה, הוועדה לאיכות הסביבה, הוועדה למאבק בנגע הסמים, הוועדה למיגור אלימות והוועדה לקליטת עלייה.



התקנת חוקי עזר – למועד סיומה של הביקורת הקודמת לא סיימה המועצה המקומית חריש את עדכון כל חוקי העזר הישנים ואת אישורם של חוקי העזר החדשים. בביקורת המעקב עלה כי בספטמבר 2015 פורסמו שלושה חוקי עזר העוסקים בסלילת רחובות, שטחים ציבוריים פתוחים ובתיעול, וכי משנת 2016 ועד למועד סיום ביקורת המעקב אישרה המועצה חמישה חוקי עזר בתחומים מרכזיים לפעילותה: שלושה חוקי עזר העוסקים בשמירת איכות הסביבה ומניעת מפגעים, בשירותי שמירה ובהעמדת רכב וחנייתו פורסמו, ושני חוקי עזר נוספים, העוסקים בפתיחת בתי עסק ובסגירתם וכן במודעות ושלטים, ממתינים לאישור משרד הפנים. עוד עלה בביקורת כי במרץ 2017 אישרה מליאת המועצה את חוק העזר לחריש (אגרת תעודת אישור). עם זאת, לא נמצא כי חוק העזר הועבר לאישור משרד הפנים.



תעריפי היטלים ואגרות במסגרת חוקי עזר – מניתוח השוואת תעריפים עולה כי בכל הנוגע להיטלי סלילת כבישים תעריפי המועצה המקומית חריש גבוהים בכ-7% – 105% מתעריפי העיריות אריאל וקריית שמונה, וכי התעריפים בכל הנוגע לתיעול נמוכים בכ-8% – 70% מתעריפי העיריות מודיעין-מכבים-רעות וקריית שמונה.



מגבלת גבייה – ביולי 2021, כשנה וחצי לאחר פקיעת מועד מגבלת הגבייה בחוקי העזר העוסקים בתיעול ובסלילתם של רחובות ושנתיים וחצי לאחר פקיעתו בחוק העזר העוסק בשטחים ציבוריים פתוחים, פורסמו ברשומות שלושת חוקי העזר האמורים, הכוללים מגבלת גבייה מעודכנת ותעריפים מעודכנים.

6. עדת קליטת עלייה היא ועדת חובה אם לפחות 10% מתושבי המועצה עלו לישראל לאחר 1.1.90.



המצב הכספי של המועצה – בביקורת הקודמת צוין כי בהיעדר פתרון הנראה לעין בעניינו של אזור תעסוקה שייצור למועצה המקומית מקור הכנסה, יש חשש שהרשות לא תוכל לאזן את תקציבה ממקורותיה העצמיים, וגם לאחר שנת 2019 תהיה תלויה במענקים מהמדינה כדי שתוכל להמשיך לספק שירותים לתושבים. בביקורת המעקב עלה כי בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה בשנים 2016 – 2019 היא סיימה את השנה בעודף תקציבי לאחר קבלת מענקים, ובמצטבר עד 31.12.19 בעודף של כ-41 מיליון ש"ח. עוד עלה כי ללא קבלת המענקים היה למועצה גירעון תקציבי בכל אחת מאותן השנים, ובמצטבר עד 31.12.19 – גירעון בהיקף של כ-67 מיליון ש"ח. על פי נתוני המועצה, הגירעון לסוף שנת 2020 היה כ-16.3⁷ מיליון ש"ח. באותה השנה קיבלה המועצה מענקים במסגרת תוכנית הייצוב בסך של 6.5 מיליון ש"ח. תוכנית הייצוב שהכין משרד הפנים, המענקים שהוענקו והעודפים שצברה המועצה המקומית חריש בתקציבה סייעו למועצה בשנות הפעלת התוכנית ואף בשנת 2020, אך לא ניתן מענה לגירעון המובנה בתקציבה, ולפיכך המועצה המקומית חריש עלולה להיות רשות גירעונית לאורך זמן התלויה במענקי המדינה לצורך איזון תקציבה, ועולה החשש כי לא תוכל לקיים את פעילותה השוטפת ולתת את השירותים המיטביים לתושביה.

אזורי תעסוקה – בביקורת הקודמת הועלה כי בתוכניות המתאר של חריש לא הוקצה שטח לאזור תעסוקה, וכי עד מועד סיום הביקורת הקודמת, בפברואר 2016, אושרו בתחום התוכניות המפורטות לשכונות העיר כ-53,865 מ"ר למסחר וכ-183,615 מ"ר לתעסוקה, דבר העלול לפגוע בצמיחתה ובהתפתחותה של העיר ולהותירה גירעונית לאורך שנים. בביקורת המעקב עלה כי אף שהושגה התקדמות מסוימת יחסית לדוח הקודם בתכנון אזורי תעסוקה לחריש, למשל תכנון אזור תעסוקה בשכונת חריש דרום, עדיין אין פתרון שיביא להגדלת ההכנסות העצמיות של המועצה המקומית חריש. נכון למועד סיום הביקורת קיים מחסור של כ-430,000 מ"ר שטחי תעסוקה מניבים: שטחי התעסוקה במערכת הגבייה של המועצה המחויבים בארנונה מסתכמים בכ-70,000 מ"ר, ואילו שטחי התעסוקה המניבים הנדרשים לפיתוח כלכלי של חריש בחוות דעת כלכלית מנובמבר 2020 מסתכם בכ-500,000 מ"ר.

חלוקה הכנסות – בביקורת המעקב עלה כי בספטמבר 2016 מינה משרד הפנים ועדת חקירה לאיחוד רשויות, לשינוי גבולות, לחלוקת הכנסות ולשינוי מעמד מוניציפלי באזור חיפה (הוועדה הגיאוגרפית חיפה). בין היתר נקבע כי הוועדה תעסוק בנושא שינוי גבולות וחלוקת הכנסות. המלצות הוועדה בדבר שינויי הגבולות הועברו לאישור שרת הפנים, ובנובמבר 2021 היא חתמה על העברת הגבולות לחריש⁸. עם זאת, למועד סיום ביקורת המעקב עדיין לא סיימה הוועדה הגיאוגרפית חיפה לדון בעניין חלוקת הכנסות מחצבת ורד ולא הגישה את המלצותיה בנושא.

7 בתמצית נתוני התקציב הרגיל לתקופה של הרבעון הרביעי של שנת 2020 שמסרה המועצה נרשם המענק מתוכנית הייצוב, בסך של כ-6.5 מיליון ש"ח, הן בצד ההכנסות כ"מענק לכיסוי גירעון מצטבר" והן בצד ההוצאות כ"העברה לכיסוי גירעון מצטבר".

8 שרת הפנים אישרה העברה של 651 דונם מהמועצה המקומית חריש למועצה האזורית מנשה, והעברה של 2,618 דונם מהמועצה האזורית מנשה למועצה המקומית חריש.



מתן פתרונות תחבורתיים – בביקורת הקודמת עלה כי על אף הצורך המיידי בסלילתם של כביש 444 החדש (מצומת חריש עד החיבור עם כביש 9) וכביש 611, שייתנו מענה תחבורתי לתנועה באזור חריש בשנת 2020, אישרו משרד השיכון ומשרד התחבורה רק את תכנונם. בביקורת המעקב עלה כי חלה התקדמות מסוימת ביצירת מענה תחבורתי לתושבי חריש, אולם הפרויקטים התחבורתיים עדיין לא הושלמו וטרם התקבלה החלטה בנוגע לחיבור חריש ישירות לכביש שש, להלן הפרטים: מחלף משמר הגבול – בשלבי ביצוע, וביצעו צפוי להסתיים בפברואר 2022, אומדן עלות הפרויקט כ-580 מיליוני ש"ח; המקטע הראשון של כביש 611 – הסתיים התכנון המוקדם, והפרויקט בשלב שלקראת תכנון מפורט ללא תקציב לביצוע – אומדן העלות הכוללת של המקטע הראשון הוא כ-357 מיליוני ש"ח; שני המקטעים הדרומי והמזרחי – טרם החל התכנון הסטטוטורי וטרם הוקצה תקציב, אומדן העלות הכוללת של שני המקטעים הנוספים הוא כ-450 מיליוני ש"ח; כביש 444 מצוי בשלבים תכנוניים סטטוטוריים בלבד, שצפויים להסתיים בשנת 2024⁹, ללא תקציב לתכנון מוקדם ומפורט ולביצוע, אומדן עלות הפרויקט מקטע הכביש ומסילת הרכבת הוא כ-4.5 מיליארד ש"ח.



המבנה הארגוני – בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית חריש לא קבעה לעצמה מבנה ארגוני ואף לא דנה בהמלצות חברת הייעוץ שעיימה התקשרה למטרה זו. ביקורת המעקב העלתה כי המועצה קבעה לעצמה מבנה ארגוני לשנים 2019 ו-2020.

קליטת כוח אדם ואיוש משרות – בביקורת הקודמת נמצא כי המועצה לא הכינה תוכנית סדורה לגיוס כוח האדם שאושר לה בפעילות א' וב' ויישמה אותן באופן חלקי במועד שנקבע בפעילות על אף שאושר לה לצורך זה תקציב ייעודי. ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית חריש איישה את המשרות שאושרו לה בפעילות האמורות. מנהלת משאבי אנוש במועצה מסרה לצוות הביקורת כי למועד סיום הביקורת מנה תקן כוח האדם של המועצה, המבוסס על המבנה הארגוני שקבעה המועצה, 381.75 משרות (100% משרה) לכלל הרשות. עוד היא מסרה כי פרט למשרה אחת כל התקנים אוישו.

נוהלי עבודה בתחום כוח האדם – בביקורת הקודמת עלה כי תחום כוח האדם במועצה המקומית חריש לא הוסדר כראוי. למשל, המועצה לא קבעה נהלי עבודה בכל הקשור לביצוע מכרזי כוח אדם פנימיים וחיצוניים; לקליטת עובדים ולקידומם; לצבירת ימי חופשה ומחלה; להקצאת רכב; לתשלום בגין שעות נוספות ולניוד עובדים. ביקורת המעקב העלתה כי המועצה קבעה נהלים נוספים בנושאי כוח אדם והכינה חוברת "מידע לעובד/ת חדש/ה", הכוללת מידע במגוון תחומים, בין היתר מידע בדבר שעות עבודה ונוכחות, חופשות והיעדרויות וזכויות סוציאליות.

מליאת המועצה – בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2014 – 2015 מליאת המועצה לא התכנסה בתדירות הנדרשת. בביקורת המעקב עלה כי מליאת המועצה התכנסה כנדרש בשנים 2018 – 2020.



טיפול בפניות הציבור והקמת מוקד עירוני – בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית חריש לא טיפלה בתלונות הציבור כנדרש, כי לא היה לה מוקד לטיפול בתלונות, כי היא לא תיעדה את פניות הציבור, וכי היא לא פרסמה הנחיות ונוהלי עבודה לטיפול בפניות. בביקורת המעקב עלה כי בשנת 2016 הקימה המועצה את "מרכז שירות לתושב" הנותן מענה על פניות התושבים, ובשנת 2019 הקימה המועצה את אגף קשרי תושבים, הכולל את מרכז השירות לתושב. המועצה קבעה ועדכנה שישה נוהלי עבודה להסדרת הפעילות של מרכז שירות לתושב. נוסף על השירותים הניתנים במרכז שירות לתושב, המועצה נותנת לתושביה שירותים מקוונים במגוון נושאים באמצעות אתר האינטרנט שלה, למשל בנושא רישום למסדות החינוך, רישום לצהרונים, רישום לחוגים ושירותי ארנונה ומים. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה המקומית חריש על שהקימה את מרכז השירות לתושב ועל שביצעה סקרי שביעות רצון כדי לשפר ולייעל את השירות לתושבים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד השיכון יבצע ניתוח של הפער בין התחזית ובין האכלוס בפועל ויבחן את החסמים לגידול במספר יח"ד ובמספר התושבים ביישוב כדי שניתן יהיה להפיק לקחים בנוגע להמשך אכלוסה של חריש ולדרכים שיאפשרו לה לעמוד ביעדי האכלוס. עוד מומלץ לגבש תחזית עדכנית לשם המשך תכנונה ופיתוחה של חריש.

על המועצה המקומית חריש להקפיד לכנס את ועדות החובה שלה בהיקף ובתדירות הקבועות בפקודות ובצו ולתעד בפרוטוקול את מועדי התכנסויותיהן ואת ההחלטות שהתקבלו בהן. על ראש המועצה, המשמש יו"ר של כמה ועדות, לדאוג לכינוסן ולהפעיל את הסמכות שהוקנתה לו לכינוסן של יתר הוועדות בהיקף ובתדירות הנדרשים.

על המועצה המקומית חריש לוודא כי חוקי העזר שאישרה מליאת המועצה יועברו לאישור משרד הפנים ויפורסמו כדיון, זאת כדי שהיא תוכל לגבות היטלים מכוחם ולממן את פעולותיה. על המועצה המקומית חריש לפעול לקידום חוקי עזר נוספים ככל שנדרש לפעילותה.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הפערים בתעריפים של היטלי סלילת הכבישים והתיעול במישור הכלל-ארצי במסגרת הליכי אישור חוקי עזר ואת השפעת הפערים האמורים על רמת הפיתוח ומחירי הדירות ברשויות השונות.

על המועצה המקומית חריש להקפיד להאריך את תוקף הגבייה של חוקי העזר, לבצע תחשיבים מעודכנים להיטלים השונים ולעדכן את התעריפים בחוקי העזר שלה בהתאם לצורך, עוד קודם לפקיעת מגבלת הגבייה, על מנת שתוכל להטיל היטלים ולגבותם כדיון.

מומלץ כי המועצה המקומית חריש תפעל לעדכן את זמני התקן לטיפול בפניות התושבים בכל תחום שירות שהיא נותנת לתושביה ולפרסומם. עוד מומלץ כי מליאת המועצה תקיים דיונים בנושא השירות לציבור.

מומלץ כי כל הגורמים הנוגעים בדבר ימשיכו לפעול להמשך התכנון והקידום של אזורי תעסוקה, שיתרמו לפיתוחו ולחיזוקו הכלכלי של היישוב חריש.



💡 מומלץ כי משרד הפנים ישלים את פעולותיו לשינוי הגבולות ולגיבוש מנגנונים לחלוקת הכנסות מחצבת ורד.

💡 מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד השיכון ימשיכו לקדם את תכנונה וביצועה של מערכת הכבישים הבין-עירונית ומערכות התחבורה הציבורית האמורות לשרת את היישוב חריש, לצורך מתן פתרונות תחבורתיים לבעיית עומס התנועה בסביבתו.

מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
המבנה הארגוני	המועצה המקומית חריש	המועצה לא קבעה לעצמה מבנה ארגוני.				
קליטת כוח אדם ואיוש משרות	המועצה המקומית חריש	המועצה לא הכינה תוכנית סדורה לגיוס כוח האדם שאושר לה בפעילות א' וב' ויישמה אותן באופן חלקי, אף שאושר לה לצורך כך תקציב ייעודי.				
נוהלי עבודה בתחום כוח האדם	המועצה המקומית חריש	תחום כוח האדם במועצה המקומית חריש לא הוסדר כראוי. למשל, המועצה לא קבעה נוהלי עבודה בכל הקשור לביצוע מכרזי כוח אדם פנימיים וחיצוניים; לקליטת עובדים וקידומם; לצבירת ימי חופשה ומחלה; להקצאת רכב; לתשלום בעד שעות נוספות ולניוד עובדים.				



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא			
				מליאת המועצה לא התכנסה בתדירות הנדרשת בשנים 2014 ו-2015.	המועצה המקומית חריש	מליאת המועצה וועדותיה
				המועצה לא מינתה את כל ועדות החובה על פי הדין ולא הקפידה לכנס את ועדותיה בתדירות הנדרשת.		
				למועד סיומה של הביקורת הקודמת לא סיימה המועצה המקומית חריש את עדכון כל חוקי העזר הישנים ואת אישורם של חוקי העזר החדשים.	המועצה המקומית חריש	התקנת חוקי עזר
				למועצה המקומית חריש לא היה מוקד לטיפול בתלונות, היא לא טיפלה בתלונות הציבור כנדרש ולא תיעדה את פניות הציבור. המועצה לא פרסמה הנחיות ונוהלי עבודה לטיפול בפניות.	המועצה המקומית חריש	טיפול בפניות הציבור והקמת מוקד עירוני
				בהיעדר פתרון הנראה לעין בעניינו של אזור תעסוקה שייצור מקור הכנסה למועצה המקומית, קיים חשש שהרשות לא תוכל לאזן את תקציבה ממקורותיה העצמיים, וגם לאחר שנת 2019 תהיה תלויה במענקים מהמדינה כדי שתוכל להמשיך לספק שירותים לתושבים.	משרד הפנים	המצב הכספי של המועצה



פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
אזורי תעסוקה	משרד הפנים	בביקורת הקודמת הועלה כי בתוכניות המתאר המאושרות הקיימות של חריש לא הוקצה שטח לאזור תעסוקה, וכי עד מועד סיום הביקורת הקודמת, בפברואר 2016 אושרו בתחום התוכניות המפורטות לשכונות העיר כ-53,865 מ"ר למסחר וכ-183,615 מ"ר לתעסוקה, דבר העלול לפגוע בצמיחתה ובהתפתחותה של העיר ולהותירה גירעונית לאורך שנים.				



סיכום

הקמת העיר חריש, האמורה לאכלס עשרות אלפי תושבים, היא משימה לאומית המחייבת היערכות מיוחדת של משרדי ממשלה רבים ושיתוף פעולה ביניהם וכן שיתוף פעולה ביניהם לבין הנהלת המועצה המקומית. ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית חריש תיקנה את מרבית הליקויים שעלו בדוח הקודם ונבדקו בביקורת המעקב, וכי עליה להשלים את תיקון כל הליקויים. עוד העלתה ביקורת המעקב כי אף שחלה התקדמות מסוימת בתכנונם לא ניתנו פתרונות לעניין היעדר אזורי תעסוקה ופתרונות תחבורתיים באזור, וכי היעדר פתרון לבעיית ההכנסות העצמיות של חריש מותיר אותה במצב של גירעון מובנה בתקציבה השוטף.

על כל הגורמים הנוגעים בדבר – המועצה המקומית ומשרדי הממשלה, ובהם משרד הפנים, משרד השיכון ומשרד התחבורה – לפעול בשיתוף פעולה לקידום היישוב ולפיתוחו, בהתאם להחלטות הממשלה בנושא, בין היתר בתחומים המוניציפליים, הכספיים, התעסוקתיים והתחבורתיים.



מבוא

בדצמבר 1990 החליטה הממשלה לאשר את תוכנית "שבעת הכוכבים" לפיתוח יישובים קהילתיים-פרווריים שייצרו רצף התיישבותי בציר הגבעות שלאורך כביש חוצה ישראל. בתוכנית נכללה, בין היתר, הקמתו של היישוב חריש, השוכן בתחום המועצה האזורית מנשה בפתחו המערבי של ואדי ערה, מדרום לכביש 65 וממזרח לכביש 6.

ביולי 1992, כחלק מן התוכנית לאיחוד רשויות מקומיות, הוצאו היישובים קציר וחריש מתחום שיפוט של המועצה האזורית מנשה ואוחדו למועצה מקומית אחת בשם "טל-עירון". בשנת 1995 הוסב שם המועצה המקומית לשם "קציר-חריש". ביוני 2012 חתם שר הפנים דאז על צו להפרדת הרשויות¹. היישוב קציר הוחזר לתחום שיפוט של המועצה האזורית מנשה, והיישוב חריש הפך למועצה המקומית חריש (להלן – המועצה המקומית או המועצה). בבחירות המוניציפליות באוקטובר 2013 נבחר ראש המועצה המכהן, והוא נבחר שנית בבחירות שהתקיימו באוקטובר 2018 (להלן – ראש המועצה).

בשנת 2007 החל משרד הבינוי והשיכון (להלן – משרד השיכון) להכין תוכנית אב לעיר חרדית בחריש. בספטמבר 2008 הוקמה הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש (להלן – הוועדה המיוחדת)². במרץ 2010 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים ל"קידום היישוב חריש" כדי שתגיש לממשלה המלצות ל"פתרונות ארוכי טווח לצמיחתו העתידית של היישוב כפתרון משמעותי וארוך טווח למצוקות הדיור הקשות מהן סובלת האוכלוסייה בעלת צביון דתי", והן יעוגנו בהחלטת ממשלה נוספת. בסוף שנת 2012 החליט משרד השיכון לשווק את המגרשים ביישוב לכלל המגורים.

בשנים 2012 – 2015 אישרה הוועדה המיוחדת תוכניות מתאר להקמת 12,684 יחידות דיור (להלן – יח"ד) ביישוב. בהחלטת הממשלה 870 מדצמבר 2015 הוחלט על "סיוע בהקמת העיר חריש". בהחלטה הכריזה הממשלה כי חריש הוא יישוב בעל עדיפות לאומית, ואימצה את המלצותיה של ועדת המנכ"לים להפעלת תוכנית לקידומו ולפיתוחו של היישוב לקראת הפיכתו לעיר.

בסוף שנת 2020 התגוררו בתחומי המועצה המקומית חריש כ-22,280 תושבים³. הדירוג החברתי-כלכלי⁴ של חריש בשנת 2016 היה שלוש ובשנת 2017 הדירוג היה חמש⁵. בביצוע תקציב המועצה לשנת 2020 היה גירעון בסך של כ-16.3 מיליוני ש"ח: התקבולים היו בסך של כ-155.6

1 ההפרדה בפועל נעשתה ביולי 2012.

2 בצו התכנון והבנייה (מרחב תכנון מיוחד חריש) (הארכת תוקף), התשע"ט-2018 הוארך מינוי הוועדה המיוחדת לתקופה נוספת של שלוש שנים, ותחילת תוקפו של הצו האמור מ-27.11.18, ותוקפו פקע ב-27.11.21. בינואר 2022 אושרה הארכת תוקפו בשנתיים נוספות מ-1.2.22 ועד ל-1.2.24.

3 על פי הערכת המועצה ובהתבסס על נתוני הארנונה והשימוש במים.

4 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס) מחלקת את הרשויות המקומיות בישראל לעשרה אשכולות על פי מעמדן החברתי-כלכלי. אשכול 1 הוא הנמוך ביותר, ואשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

5 הנתונים האחרונים המתפרסמים באתר הלמ"ס נכונים לשנת 2017.

מיליוני ש"ח והתשלומים היו בסך של כ-171.9 מיליוני ש"ח, ובשנה זו התקבלו מענקי ייצוב בסך של כ-6.5 מיליוני ש"ח ממשרד הפנים⁶.

תמונה 1: היישוב חריש



צולם על ידי מור שקיפי בדצמבר 2020.

תמונה 2: היישוב חריש



צולם על ידי מור שקיפי במאי 2021.

⁶ בתחשיב המועצה לגירעון לשנת 2020 כללה המועצה את המענקים מתוכנית הייצוב בסך של 6.5 מיליוני ש"ח, גם בהכנסות וגם בהוצאות.



פעולות הביקורת

בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "הקמת העיר חריש – היבטים מוניציפליים" (להלן – הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)⁷. בחודשים יוני-יולי 2021 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של המועצה המקומית חריש, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – משרד התחבורה) לתיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם בנוגע להיערכות הארגונית המיוחדת של המועצה המקומית לקראת הפיכתה לעירייה; לניהולה הכספי של המועצה ולמעורבותם של משרדי הממשלה בתכנון אזורי תעסוקה ובמתן פתרונות תחבורתיים (להלן – ביקורת המעקב). בדיקות השלמה נעשו בוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש.

היערכות ארגונית של המועצה המקומית לקראת הפיכתה לעירייה

לפי הדינים החלים על הרשויות המקומיות, עליהן להעניק לתושביהן שירותים ממלכתיים (כגון חינוך ורווחה) ומוניציפליים (כגון ניקיון, סלילת כבישים ותחזוקתם והסדרת תאורה). לצורך מימון השירותים משתמשות הרשויות המקומיות הן במקורות עצמיים – שעיקרם ארנונה, אגרות והיטלים שהן גובות על דירות מגורים, על מבנים ועל עסקים שבתחום שיפוטן – הן במקורות חיצוניים כגון הכנסות ממשרדי הממשלה. השירותים שמספקות הרשויות המקומיות משפיעים באופן ישיר על איכות חייהם ועל רווחתם של תושביהן.

בדוח הקודם צוין כי הפיתוח והבנייה הנרחבים בחריש והפיכתה לעיר הצפויה לקלוט עשרות אלפי תושבים חדשים הטילו על נבחרת המועצה המקומית ועל עובדיה אתגר מורכב המצריך היערכות מיוחדת וסיוע ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. בין היתר נדרש להתאים את כוח האדם ברשות המקומית ליעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה. הדבר היה אמור להתבטא בהקמת יחידות ייעודיות לקליטה, לחינוך, לרווחה, להנדסה ולשיפור פני העיר (שפ"ע), וכן באיוש תפקידי מנהלים ותפקידים אחרים. עוד צוין בדוח הקודם כי מעובדי המועצה נדרשים ידע, מקצועיות ומאמץ רב כדי שיוכלו לספק לתושבים החדשים שירותים נאותים.

7 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), "הקמת העיר חריש – היבטים מוניציפליים", עמ' 601 – 649.



צפי האכלוס במועצה המקומית חריש

בביקורת המעקב עלה כי קצב גידולה של האוכלוסייה בפועל היה איטי יותר מצפי האכלוס לפי נתוני משרד השיכון שצוינו בדוח הקודם. להלן פירוט בלוח 1:

לוח 1: אוכלוסיית חריש ומספר יחידות הדיור⁸ לשנים 2015 – 2020 בהשוואה לצפי לפי נתוני משרד השיכון כאמור בדוח הקודם (נתונים מצטברים)

השנה	צפי מספרן של יחידות הדיור כאמור בדוח הקודם ⁹	צפי אכלוס התושבים כאמור בדוח הקודם	יחידות דיור שקיבלו תעודות גמר ¹⁰	אכלוס יחידות הדיור בפועל	אכלוס התושבים בפועל ¹¹
2015	300	1,350	300	300	1,102
2016	3,900	17,550	1,078	723	2,457
2017	6,300	28,350	2,501	1,828	5,624
2018	9,700	43,650	3,332	3,236	10,954
2019	11,960	53,811	5,272	4,648	15,590
2020	12,758	57,411	7,935	7,077	22,275

על פי נתוני משרד השיכון כאמור בדוח הקודם ונתוני המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

8 יח"ד שקיבלו תעודות גמר ויח"ד שאוכלסו בפועל.

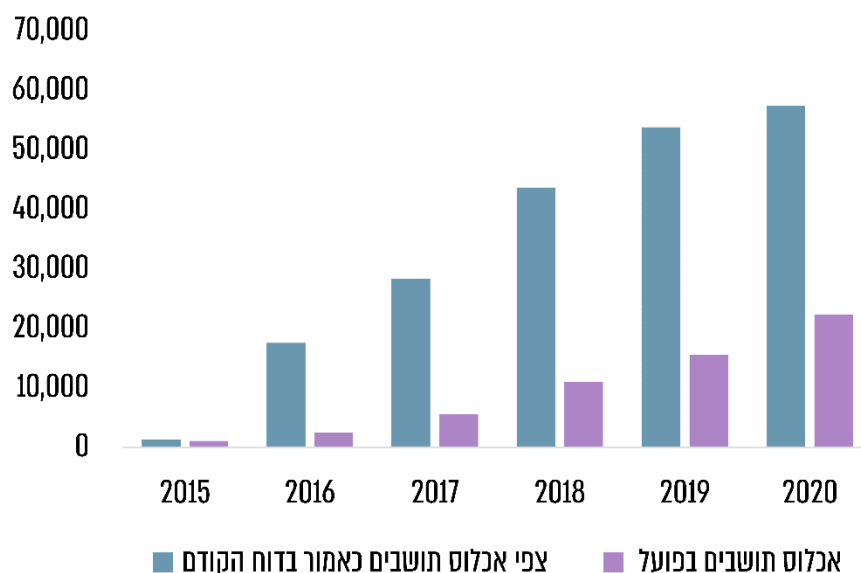
9 כאמור בדוח הקודם, לפי נתוני משרד השיכון מדצמבר 2015.

10 לפי דוחות תעודות גמר שהעבירה הוועדה המיוחדת לצוות הביקורת ביולי 2021.

11 לפי הערכת המועצה ובהתבסס על נתוני הארנונה והשימוש במים.

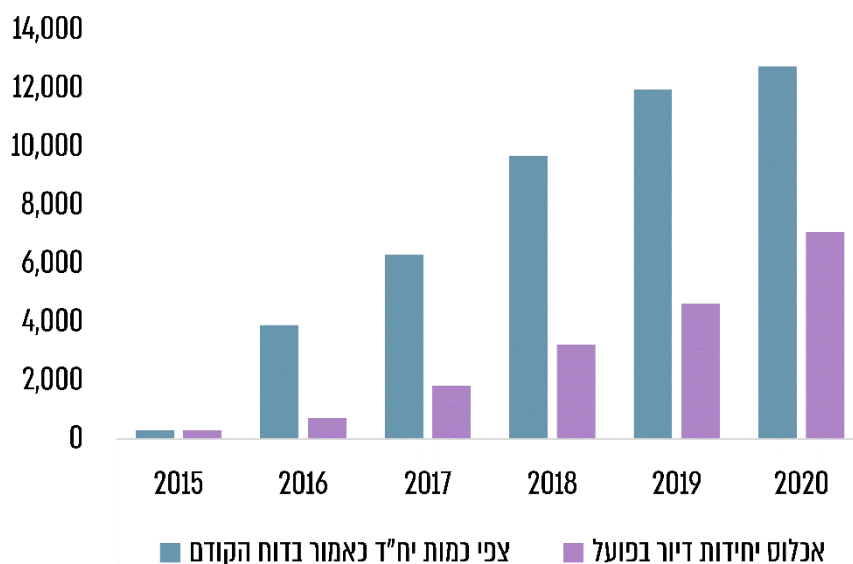


תרשים 1: מספר יח"ד שאוכלסו בפועל בשנים 2015 – 2020, בהשוואה לצפי כאמור בדוח הקודם (נתונים מצטברים)



על פי נתוני משרד השיכון מהדוח הקודם ונתוני המועצה המקומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 2: אכלוס תושבים לשנים 2015 – 2020, בהשוואה לצפי האכלוס כאמור בדוח הקודם (נתונים מצטברים)



על פי נתוני משרד השיכון מהדוח הקודם ונתוני המועצה המקומית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בהחלטת הממשלה¹² 512 מנובמבר 2020 צוין כי במועד קבלתה של החלטת הממשלה 870 הצפי היה שעד סוף שנת 2019 ימנה היישוב יותר מ-50,000 תושבים, וכי קצב האכלוס היה ועודנו מהיר אף שאינו תואם את הצפי האמור. עוד צוין בהחלטת הממשלה כי מדובר בגידול שאין דומה לו באף יישוב בארץ ועל פי ההערכות המעודכנות, היישוב צפוי לעמוד ביעד 50,000 התושבים כבר בשנים הקרובות.

מלוח 1 עולה כי בדצמבר 2015 תחזית משרד השיכון הייתה כי היישוב חריש ימנה כ-57,000 תושבים עד סוף שנת 2020, ואילו בפועל מנה היישוב – להערכת המועצה – כ-22,000 תושבים בסוף אותה השנה.

משרד השיכון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 (להלן – תשובת משרד השיכון) כי אף שיש פער בין פוטנציאל האכלוס כפי שהמשרד צפה לפני אכלוס העיר ובין היקף האכלוס בפועל, העיר גדלה בעקביות החל מתחילת האכלוס של השכונות הראשונות (ספטמבר 2016), וכי על פי נתונים עדכניים של הרשות המקומית מנתה חריש בספטמבר 2021 יותר מ-30,000 תושבים. עוד מסר כי תחזית אכלוס היא בגדר הערכה, ואילו האכלוס בפועל תלוי בעיקרו ברצונם של תושבים להגר אל העיר, וכי קצב האכלוס הנוכחי של העיר יביא בתוך שנים ספורות למיצוי יחידות הדיור שתוכננו והוקמו בה.

מומלץ כי משרד השיכון יבצע ניתוח של הפער בין התחזית ובין האכלוס בפועל ויבחן את החסמים לגידול במספר יח"ד ובמספר התושבים ביישוב כדי שניתן יהיה להפיק לקחים בנוגע להמשך אכלוסה של חריש ולדרכים שיאפשרו לה לעמוד ביעדי האכלוס. עוד מומלץ לגבש תחזית עדכנית לשם המשך תכנונה ופיתוחה של חריש.

על פי הערכה מיולי 2021 של המועצה המקומית חריש, עד שנת 2026 יהיו ביישוב כ-14,800 יח"ד בנויות, עם צפי אוכלוסייה של כ-62,800 תושבים.

מבנה ארגוני

המבנה הארגוני של רשות מקומית הוא מערך של תפקידים המגדיר את תחומי אחריותם של בעלי התפקידים ואת קשרי הגומלין ביניהם, ולפיו נקבע תקן כוח האדם שלה¹³. המבנה משקף את חלוקת הפעילות של הארגון ליחידות, לתפקידים, למדרג ארגוני ולתחומי אחריות וסמכות, ומגדיר כיצד בעלי תפקידים בארגון פועלים כדי להגשים את האסטרטגיה, הייעוד והמטרות של הארגון בחלוקה ליחידות הארגוניות¹⁴. מבנה ארגוני מתאים ותקף מבטיח את קיומן של המטרות הארגוניות של הרשות המקומית, ויוצר סביבת עבודה בריאה ובהירה שבה כל עובד יודע מהו

12 החלטת הממשלה 512, "סיוע בהקמת העיר חריש – תיקון החלטת ממשלה" (8.11.20).

13 תקן המשרות הדרושות ברשות המקומית כדי שתתפקד באופן מיטבי, והוא כולל את מספר המשרות ואת הדרגות הצמודות להן.

14 משרד הפנים, מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי, "גיבוש מבנה ארגוני ברשויות המקומיות" (כסלו התשפ"א-דצמבר 2020).



תפקידו ומה הם תחומי אחריותו¹⁵. מבנה ארגוני זה מאפשר גם לפקח על התהליכים ברשות ולעקוב אחר עמידה ביעדים. בדוח הקודם צוין כי בשל העובדה שהמועצה המקומית נמצאת בעיצומו של תהליך הרחבתה לעיר, חשוב מאוד שתקבע לעצמה מבנה ארגוני שיתאים לצרכיה הנוכחיים והעתידיים כדי שתוכל לתת שירות מיטבי לתושביה.

בדוח הקודם הועלה כי במועד סיום הביקורת הקודמת – פברואר 2016 – המועצה המקומית לא קבעה לעצמה מבנה ארגוני. עוד הועלה בדוח הקודם כי בינואר 2015 התקשרה המועצה המקומית עם חברה חיצונית (להלן – חברה א') לקבלת ייעוץ בנושא פיתוח ארגוני ומיצוי מיטבי של התקציב וכוח האדם הקיימים. ביולי 2015 הגישה חברה א' למנכ"ל המועצה את המלצותיה. במועד סיומה של הביקורת הקודמת, אף שחלפו שבעה חודשים מקבלת ההמלצות, לא בחנה אותן המועצה המקומית ולא דנה בהן, ולא יישמה את השינויים הארגוניים שהוצעו.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם למועצה המקומית חריש כי היא לא קבעה לעצמה מבנה ארגוני ואף לא דנה בהמלצות חברה א', שעמה התקשרה למטרה זו. בתשובתו ממאי 2016 על הדוח הקודם מסר משרד הפנים כי בהחלטת הממשלה 870 מדצמבר 2015 אושר תקציב מיוחד בסך מיליון ש"ח לקידום בחינה ארגונית בדגש על יצירת מבנה ארגוני הולם, צרכים קיימים ועתידיים, תהליכי עבודה, נהלים ותשתית ממוחשבת. בתשובתה ממאי 2016 על הדוח הקודם מסרה המועצה המקומית כי המבנה הארגוני שייקבע יסתמך על מסמך ההמלצות של חברה א'.

ביקורת המעקב העלתה כי באפריל 2017 התקשרה המועצה המקומית חריש עם חברה ב' לשם קבלת שירותי ייעוץ ופיתוח ארגוני¹⁶. בהסכם נקבע כי החברה תלווה את המועצה בבניית תשתיות ארגוניות וניהוליות כדי לחולל שינוי ניכר בהתנהלות הרשות ולהביאה לידי התנהלות יעילה בתחום הארגוני. בין היתר תבצע החברה אבחון ומיפוי של המועצה; הגדרת מטרות ויעדים של המועצה; תכנונה וגיבושה של תוכנית עבודה מפורטת לתהליך הארגוני ובניית מבנה ארגוני מתאים בהתחשב במטרות שהוגדרו בשלב האבחון; וביצועם, יישומם והטמעתם של תהליכי הפיתוח הארגוני. עלות ההתקשרות בהסכם עם חברה ב' היא כ-300 אלפי ש"ח¹⁷.

נמצא כי בפברואר 2018 הגישה חברה ב' למועצה דוח בנושא "מועצה מקומית חריש, תהליך ייעוץ חוצה, ממצאי אבחון". חברה ב' המליצה להגדיר מבנה ארגוני רשויות ואגפי שלם; גבולות גזרה בין האגפים ברשות; תחומי הסמכות והאחריות של כל אגף ומחלקה ברשות; וכלל תפקידי המנהלים והעובדים בארגון.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה קבעה לעצמה מבנה ארגוני, בין היתר, בהסתמך על המלצות חברה א' משנת 2015 והמלצות חברה ב', ובמרץ 2019 העבירה עותק ממנו לאגף בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים. המבנה הארגוני שקבעה המועצה לשנים 2019 – 2020 נערך בהתאם לצפי אוכלוסייה של כ-20,000 תושבים. ראש המועצה אישר בפברואר 2019 את המבנה הארגוני.

15 משרד הפנים, "קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי", באתר משרד הפנים.

16 הסכם מסגרת למתן שירותי ייעוץ לפיתוח ארגוני בין חברה ב' ובין המועצה המקומית חריש מאפריל 2017.

17 בפועל בחרה המועצה לקבל רק חלק מהשירותים שנקבעו בהסכם ושילמה לחברה בהתאם.



לצוות הביקורת נמסר כי המועצה עורכת מבנה ארגוני חדש לשנים 2022 – 2023 לפי צפי אוכלוסייה של 40,000 – 50,000 תושבים.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן באופן מלא.

קליטת כוח אדם ואיוש משרות

תקן כוח האדם ברשות המקומית נקבע על ידי הנהלת הרשות לאחר שהיא מנתחת את צורכי כוח האדם שלה, מתאימה אותו ליכולותיה, ובכפוף לאישורו של משרד הפנים. התקן נחלק לשני סוגים: תקן ייעודי – הכולל רשימת משרות ייעודיות שמאשרים משרדי ממשלה המממנים אותן באופן מלא או חלקי; ותקן מוניציפלי – הכולל את רשימת המשרות הלא ייעודיות ברשות הממומנות במלואן מכספי הרשות.

בביקורת הקודמת הועלה כי במועד הפיכתה של חריש למועצה מקומית עצמאית הועסקו בה 19 עובדים, מהם תשעה בתקן ייעודי ועשרה בתקן מוניציפלי. עוד הועלה בה כי במהלך שנת 2014 קיימו המועצה המקומית ומחוז חיפה של משרד הפנים דיונים בנוגע לקליטת כוח האדם ברשות לפי הצפי להתרחבותה המהירה, ובסיומם גובש מתווה לאיוש משרות על בסיס צרכיה של רשות מקומית שבה 30,000 תושבים. המתווה אושר על ידי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים וכלל שתי פעימות.

בביקורת הקודמת נמצא כי המועצה המקומית לא הכינה תוכנית סדורה לגיוס כוח האדם שאושר לה בפעימות האמורות. איושן של שמונה מהמשרות שאושרו בפעימה א' נעשה לאחר המועד שנקבע, ועד מועד סיום הביקורת לא אוישו שלוש מהמשרות שאושרו בפעימה א' ושש מהמשרות שאושרו בפעימה ב'.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה על הדוח הקודם כי המשרות לא אוישו במועד שכן לחלק מהמכרזים לא ניגשו מועמדים כלל, ובחלקם האחר לא נמצאו מועמדים ראויים מאלו שניגשו למכרז. עוד מסרה המועצה המקומית כי לאחר סיום הביקורת אוישו חלק מהמשרות האמורות.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם למועצה המקומית כי יישום חלקי של פעימות א' ו-ב' במועד, וזאת אף שאושר לה לצורך זה תקציב ייעודי, מצביע על היערכות לקויה לגיוס כוח האדם החיוני להיערכותה לקראת היותה לעיר. היה על המועצה המקומית לפעול לאיוש כל המשרות שאישר לה משרד הפנים בפעימות א' ו-ב', וזאת כדי להבטיח היערכות הולמת למתן מענה לצורכי התושבים הצפויים להיקלט ביישוב.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית חריש איישה את המשרות המפורטות בפעימות א' ו-ב'. עוד העלתה ביקורת המעקב כי מעת לעת פונה המועצה למשרד הפנים לאישור תקינה

18 בנוגע לוטרניר – המועצה מקבלת שירותים מאגוד ערים וטרינרי שומרון; מנהל מחלקת בנייה ציבורית ותשתיות – התפקיד פוצל לשני תפקידים: מנהל מחלקת תשתיות ומנהלת מחלקת מבני ציבור וחינוך.



נוספת בהתאם לצורכי הרשות. כך לדוגמה: בינואר 2019 אישר סגן הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים תוספת משרות. בין היתר אושרו שלוש משרות של שני עובדי תחזוקה ומחסנאי באגף לוגיסטיקה ושלוש משרות בגזברות: סגן גזבר, עובד רכש וחשב. בפברואר 2019 אישר סגן הממונה על המחוז במשרד הפנים, בין היתר, תקנים של מנהל מחלקת תשתיות ושני מפקחים באגף הנדסה ואושר להקים את אגף קשרי לקוחות; ובדצמבר 2020 אושרו תקנים של שני רכזי נוער¹⁹. מנהלת משאבי אנוש במועצה מסרה לצוות הביקורת כי נכון למועד סיום הביקורת מנה תקן כוח האדם של המועצה, המבוסס על המבנה הארגוני שקבעה המועצה, 381.75 משרות (100% משרה) לכלל הרשות. עוד היא מסרה כי פרט למשרה אחת כל התקנים אוישו.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן באופן מלא.

מומלץ כי המועצה תכין תוכנית רב-שנתית לגיוס כוח אדם בהתאם לצורכי הרשות ונוכח הגידול הצפוי של האוכלוסייה.

לעניין זה מסרה המועצה המקומית חריש בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 (להלן – תשובת המועצה) כי היא סיימה את הכנת התוכנית הדו-שנתית למבנה ארגוני לשנים 2022 – 2023, והיא תאושר באופן סופי במסגרת אישור התקציב לשנת 2022.

נוהלי עבודה בתחום כוח האדם

לניהול כוח האדם ברשות מקומית יש תפקיד מרכזי בבניית יכולתה להתמודד עם אתגרים מקצועיים וניהוליים, והוא כלי עזר לשיפור תפקודה והשירותים שהיא מספקת לתושבים. מנהל משאבי אנוש אחראי לניהול כוח האדם ברשות (גיוס, מיון וקליטתם של עובדים), להסדרת יחסי העבודה ברשות (קביעת נהלי עבודה ואכיפתם, שימועים ופיטורין), לפיתוח כוח האדם ברשות ולהדרכתו ולרווחת העובדים. תפקידו של מנהל משאבי אנוש הוא חיוני לתהליך הקמתה של העיר חריש ולקליטת כוח אדם בעיר.

בביקורת הקודמת נמצא כי המועצה המקומית חריש פעלה כשלוש שנים, מהקמתה בשנת 2012, ללא מנהל משאבי אנוש, וכי תחום כוח האדם לא הוסדר כראוי. למשל, המועצה לא קבעה נהלי עבודה בכל הקשור לביצוע מכרזי כוח אדם פנימיים וחיצוניים; לקליטת עובדים ולקידומם; לצבירת ימי חופשה ומחלה; להקצאת רכב; לתשלום בגין שעות נוספות ולניוד עובדים.

בדוח הקודם הועלה כי בדצמבר 2015 מונתה לראשונה מנהלת משאבי אנוש, וכי עם כניסתה לתפקיד היא החלה להכין נהלי עבודה בתחום כוח האדם. עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הוכנו רק כמה נהלים, וביניהם – נוהל לקליטת עובד חדש, נוהל קבלת רכב צמוד, נוהל קבלת טלפון נייד ונוהל מפרעות והלוואות לעובדים.

19 מותנה בהוכחת התייעלות פנימית.



משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם למועצה המקומית חריש כי בשל הגידול הצפוי במספר המועסקים על ידה, יש מקום לקבוע בהקדם נהלים מפורטים בתחום כוח האדם ולהטמיעם בקרב עובדיה.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית קבעה נהלים נוספים בנושאי כוח אדם, בין היתר בנושאים האלה: קליטת עובד²⁰, תשלום אחזקת רכב²¹, בקורות שכר וכוח אדם²², מתן שעות כוננות לעובד²³ ומכסת שעות נוספות²⁴.

המועצה הכינה חוברת "מידע לעובד/ת חדש/ה", הכוללת מידע במגוון תחומים, בין היתר מידע בדבר שעות עבודה ונוכחות, חופשות והיעדרויות וזכויות סוציאליות. ביולי 2021 חוברת המידע הועברה בדוא"ל לעובדי המועצה לצורך ריענון בדבר זכויותיהם וחובותיהם.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן באופן מלא.

מליאת המועצה וועדותיה

מליאת המועצה המקומית, המורכבת מנבחר ציבור, מתווה את מדיניות הרשות המקומית בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בדין ומפקחת על פעילותה של הרשות המקומית באמצעות ועדות שהיא ממנה מבין חבריה. בפקודת העיריות [נוסח חדש], בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] ובצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן – בפקודות ובצו) נקבע כי מליאת המועצה תכנס אחת לחודש, ולפחות עשר פעמים בשנה. עוד נקבעו בפקודות ובצו ועדות חובה שעל מועצת הרשות המקומית למנות – למשל, ועדת מכרזים וועדה לענייני ביקורת – וכן הוראות לגבי הרכבן ואופן ניהולן, ובהן תדירות ההתכנסות – אחת לשלושה חודשים, וכן החובה לרשום פרוטוקול של ישיבותיהן והחלטותיהן.

בדוח הקודם עלה כי בכל אחת מהשנים 2014 – 2015 התכנסה מליאת המועצה שמונה פעמים בלבד. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי מליאת המועצה הקימה בשנת 2014 רק שבע ועדות חובה, למשל היא לא הקימה ועדה לקליטת עלייה. עוד נמצא כי חלק מוועדות החובה שהוקמו לא התכנסו כלל או שהתכנסו שלא בתדירות הנדרשת – אחת לשלושה חודשים, וראש המועצה לא השתמש בסמכותו להורות על כינוסן. למשל, הוועדה לענייני ביקורת התכנסה פעמיים בלבד, ביולי 2015 ובדצמבר 2015, וועדת איכות הסביבה התכנסה פעם אחת ביוני 2015.

20	הנוהל בתוקף ממרץ 2019.
21	הנוהל בתוקף ממאי 2018 ועודכן במרץ 2020.
22	הנוהל בתוקף ממאי 2018 ועודכן במרץ 2020.
23	הנוהל בתוקף ממרץ 2019 ועודכן במרץ 2020.
24	הנוהל בתוקף ממרץ 2019 ועודכן במרץ 2020.



משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם למועצה המקומית חריש כי היה עליה למנות את כל ועדות החובה על פי דין ולהקפיד לכנס את מליאת המועצה וועדותיה בתדירות הנדרשת בפקודות ובצו. זאת, כדי להבטיח את פעילותה הסדירה, למנוע פגיעה בניהולה התקין ושלא לעכב קבלת החלטות החיוניות להיערכותה לקליטת התושבים.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה על הדוח הקודם כי בראשית מרץ 2016 הוציא מנכ"ל המועצה מכתב לכל ראשי הוועדות, ובו ציין לפניהם כי על ועדות החובה להתכנס אחת לרבעון וכי עליהם לכנס את הוועדות בהתאם. עוד מסרה המועצה בתשובתה על הדוח הקודם כי בישיבת המליאה שנערכה בסוף אותו חודש מונו ארבע ועדות החובה החסרות.

מליאת המועצה

ביקורת המעקב העלתה כי מליאת המועצה התכנסה כנדרש בשנים 2018 – 2020. להלן הפרטים בלוח 2:

לוח 2: התכנסויות מליאת המועצה, 2018 – 2020

השנה	ישיבות מן המניין	ישיבות שלא מן המניין	ישיבות טלפוניות
2018	11	1	0
2019	11	2	4
25 2020	8	3	3
1-6/2021	6	3	1

על פי נתוני המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ביקורת המעקב העלתה כי בכל הנוגע לישיבות המליאה הליקוי תוקן באופן מלא.

ועדות החובה

ביקורת המעקב העלתה כי מליאת המועצה מינתה עשר ועדות חובה כנדרש בפקודות ובצו (ראו להלן בלוח 3). עוד עלה בביקורת כי המועצה מינתה ועדות חובה נוספות מכוח דינים שונים:

25 השנה שבה פרצה מגפת הקורונה, ועקב כך היו מגבלות התכנסות. בחודשים מרץ-מאי ונובמבר לא התכנסה מליאת המועצה.



ועדת תמיכות, ועדת הקצאות, ועדת ערר לעניין ארנונה וועדת הנחות בארנונה²⁶. להלן בלוח 3 פירוט התכנסויותיהן של ועדות החובה במועצה, שמונו כנדרש בפקודות ובצו, כפי שהעבירה המועצה לצוות הביקורת:

לוח 3: התכנסויות ועדות החובה, 2018 – 2021²⁷

שם הוועדה	2018	2019	2020 ²⁸	1-6/2021
ענייני ביקורת		3	1	-
הנהלה	13	15	14	10
משק לשעת חירום (מ"ח)	3	2	2	-
הנצחת נפגעי פעולות איבה	-	1	-	-
איכות הסביבה	-	2	1	-
מאבק בנגע הסמים	-	2	-	1
מיגור האלימות	-	2	-	-
קליטת עלייה ²⁹	-	2	2	-
מכרזים	43	22	22	-
ועדת רכש ובילאי	36	30	25	8

26 למשל ועדת תמיכות על פי נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 מספטמבר 2006; ועדת ערר לעניין ארנונה מכוח סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976.

27 עד יוני 2021.

28 השנה שבה פרצה מגפת הקורונה, ועקב כך היו מגבלות התכנסות. עם זאת, ניתן היה לכנס בדרכים שונות את הוועדות למספר ההתכנסויות המינימלי הנדרש.

29 ועדת קליטת עלייה היא ועדת חובה אם לפחות 10% מתושבי המועצה עלו לישראל לאחר 1.1.90.



ביקורת המעקב העלתה כי לא כל ועדות החובה במועצה המקומית חריש כונסו בתדירות הנדרשת בפקודות ובצו – אחת לשלושה חודשים. בשנים 2018 – 2020 הוועדות האלה לא כונסו כנדרש: הוועדה לענייני ביקורת, ועדת מל"ח, הוועדה להנצחת נפגעי פעולות איבה, הוועדה לאיכות הסביבה, הוועדה למאבק בנגע הסמים, הוועדה למיגור האלימות והוועדה לקליטת עלייה³⁰.

בשנים 2019 – 2020 שלח מנכ"ל המועצה דאז הודעות לראשי הוועדות שלא כונסו כדין³¹. בהודעות ציין המנכ"ל את החובה החלה לעניין כינוס הוועדה ודרש כי הוועדה תכנס בהתאם. עם זאת, מנכ"ל המועצה לא שלח הודעה ליו"ר ועדת מל"ח על אי-כינוסה של הוועדה כנדרש.

עוד העלתה הביקורת כי לא נמצאו במועצה כל הפרוטוקולים מדיוני הוועדות שהמועצה מסרה לצוות הביקורת שהן התכנסו. למשל, המועצה מסרה כי בשנת 2018 ועדת מל"ח התכנסה שלוש פעמים, אך המועצה העבירה פרוטוקול אחד; ומסרה כי בשנת 2020 ועדת מל"ח התכנסה פעמיים, אך המועצה העבירה פרוטוקול אחד.

על המועצה המקומית חריש להקפיד לכנס את ועדות החובה שלה בהיקף ובתדירות הקבועות בפקודות ובצו ולתעד בפרוטוקול את מועדי התכנסויותיהן ואת ההחלטות שהתקבלו בהן. על ראש המועצה, המשמש יו"ר של כמה ועדות, לדאוג לכינוסן ולהפעיל את הסמכות שהוקנתה לו לכינוסן של יתר הוועדות בהיקף ובתדירות הנדרשים.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן במידה חלקית.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי היא הכינה תוכנית סדורה לכינוס ועדות החובה לשנת 2022, וכי רוב התאריכים לכינוס ועדות החובה לשנה זו נקבעו ביומני חברי הוועדות השונות.

התקנת חוקי עזר

אישור חוקי עזר ופרסומם

הסמכות להתקין חוקי עזר הוענקה לרשויות המקומיות כדי לאפשר להן למלא את תפקידיהן ולקיים את סמכויותיהן על פי דין בהתחשב בצורכיהן הייחודיים. באמצעות חוקי העזר יכולות הרשויות להסדיר חובות וזכויות בתחומיהן ולגבות תשלומי חובה למימון פעולותיהן. בהליך

30 בשנים 2018 ו-2019 ועדת קליטת עלייה הייתה ועדת חובה במועצה ולכן חלה עליה חובת התכנסות. על פי "טופס מיפוי יישובי לרשות לשנת 2021" של משרד הקליטה, מפברואר 2021, שנתוני מעודכנים ל-30.11.20, שיעור העולים ביישוב חריש שעלו לישראל מ-1.9.89 היה קטן מ-10%.

31 ההודעות נשלחו בשנת 2019 בחודשים פברואר, מאי, אוגוסט ונובמבר; ובשנת 2020 – בחודשים יוני ונובמבר.



חקיקתם של חוקי עזר מעורבים הרשות המקומית, משרד הפנים ומשרד המשפטים. מועצה מקומית מחוקקת חוקי עזר מכוח פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

בדוח הקודם צוין כי בשל הפיתוח הנרחב בתחומה היה על המועצה המקומית לבחון את התאמתם של חוקי העזר הקיימים למציאות המשתנה ואת הצורך לחוקק חוקי עזר נוספים הדרושים לה ולחוקק אותם. חקיקת חוקי העזר הייתה עשויה לסייע לה גם במימון שירותים לתושבים וחלק מהוצאות הפיתוח.

בדוח הקודם הועלה כי המועצה המקומית קציר-חריש התקינה כמה חוקי עזר שחלו בתחום המועצה המקומית חריש לאחר שהפכה למועצה נפרדת בהתאם לצו הפרדת הרשויות (להלן – חוקי העזר הישנים). בין היתר הותקנו חוקי עזר לאספקת מים, להזרמת שפכים תעשייתיים, להחזקת מקלטים ולשילוט. עוד הועלה בדוח האמור כי במרץ 2015 התקשרה המועצה המקומית עם משרד רואי חשבון לקבלת סיוע בעדכון חוקי העזר הישנים ובניסוח חוקי עזר חדשים. במאי 2015 אישרה מליאת המועצה שישה חוקי עזר והעבירה אותם לאישור משרד הפנים, וניסוחם של שישה חוקי עזר נוספים לא הסתיים. עד מועד סיומה של הביקורת הקודמת לא סיימה המועצה המקומית חריש את עדכון כל חוקי העזר הישנים ואת אישורם של חוקי העזר החדשים.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה על הדוח הקודם כי להערכתה יסתיים תהליך העדכון והאישור של חוקי העזר שלה עד סוף שנת 2016.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם למועצה המקומית חריש לעדכן את חוקי העזר הקיימים ולאשר בהקדם חוקי עזר חדשים בתחומים מרכזיים לפעילותה, כדי שאכיפתם תסייע לה, בין השאר, לשמור על הסדר הציבורי ועל הניקיון ולהגדיל את הכנסותיה.

ביקורת המעקב העלתה כי בספטמבר 2015 פורסמו שלושה חוקי עזר העוסקים בסלילת רחובות, בשטחים ציבוריים פתוחים ובתיעול³². חוקי העזר האמורים כוללים ארבעה³³ מחוקי העזר שאישרה המועצה במאי 2015.

עוד עלה כי משנת 2016 ועד מועד סיומה של ביקורת המעקב אישרה המועצה חמישה חוקי עזר בתחומים חשובים ומרכזיים לפעילותה: שלושה חוקי עזר פורסמו – חוק עזר לחריש (שמירת איכות הסביבה ומניעת מפגעים), התשע"ז-2017³⁴, חוק עזר לחריש (שירותי שמירה), התש"ף-2019³⁵ וחוק עזר לחריש (העמדת רכב וחנייתו), התשפ"ב-2021³⁶; ושני חוקי עזר נוספים ממתינים לאישור משרד הפנים – חוק עזר לחריש (פתיחת בתי עסקים וסגירתם), התשפ"א-2021, שאושר במליאת המועצה בינואר 2021 והועבר לאישור משרד הפנים בפברואר 2021; חוק עזר לחריש (מודעות ושלטים), התשפ"א-2020, שאושר במליאת המועצה באוקטובר 2020 והועבר לאישור משרד הפנים בדצמבר 2020.

32 חוק עזר לחריש (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"ה-2015; חוק עזר לחריש (תיעול), התשע"ה-2015; חוק עזר לחריש (סלילת רחובות), התשע"ה-2015.

33 חוק עזר לחריש (סלילת רחובות), התשע"ה-2015 כולל את שני חוקי העזר שאושרו: האחד בנושא סלילת כבישים ומשנהו בנושא סלילת מדרכות.

34 פורסם בספטמבר 2017.

35 פורסם בינואר 2020.

36 פורסם בפברואר 2022.



עוד העלתה ביקורת המעקב כי במרץ 2017 אישרה מליאת המועצה את חוק עזר לחריש (אגרת תעודת אישור). עם זאת, לא נמצא כי חוק העזר הועבר לאישור משרד הפנים.

להלן בלוח 4 מוצגים נתונים על הסכומים שגבתה המועצה מכוחם של חוקי העזר לחריש בשנים 2016 – 2020:

**לוח 4: הסכומים שגבתה המועצה מכוחם של חוקי העזר,
2016 - 2020 (בש"ח)**

חוק עזר בנושא	2016	2017	2018	2019	2020
אספקת מים	691,537	2,200,559	2,063,709	2,040,674	3,453,358
ביוב	89,097	148,320	17	-	-
סלילת רחובות	5,030,000	-	-	-	-
היטל שטחים ציבוריים פתוחים	-	-	-	-	-
היטל תיעול	-	-	-	1,041	-
היטל שמירה	-	-	-	631	584,910
שמירת איכות הסביבה ומניעת מפגעים	12,250	32,501	107,894	154,585	-
מודעות ושלטים	359,376	253,442	247,646	361,526	194,294
סה"כ	6,182,260	2,634,822	2,419,266	2,558,457	4,232,562

על פי נתוני המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לצוות הביקורת נמסר כי בשנת 2020 חלה ירידה בגבייה של אגרות מכוח חוק העזר לחריש (מודעות ושילוט), התשפ"א-2020, ככל הנראה כתוצאה מאי ביצוע אכיפה בתקופת הקורונה ומכך שלא ננקטו הליכים לגביית אגרות בגין שילוט.

על המועצה לוודא כי חוקי העזר שאישרה מליאת המועצה יועברו לאישור משרד הפנים ויפורסמו כדין, וזאת כדי שהיא תוכל לגבות היטלים מכוחם ולממן את פעולותיה.

על המועצה לפעול לקידום חוקי עזר נוספים, ככל שנדרש לפעילותה.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן במידה מועטה.



המועצה מסרה בתשובתה כי חוק עזר לחריש (אגרת תעודת אישור) יקודם על ידי גזבר הרשות במהלך שנת 2022. עוד מסרה המועצה כי כלל חוקי העזר שאמורים לשרת את הרשות בשנים הבאות, הן מהבחינה התפעולית והן לשם הגדלת הכנסותיה, נמצאים בתהליכי עבודה ברשות, או בשלבי חתימות של משרדי הממשלה השונים.

תעריפי היטלים ואגרות במסגרת חוקי עזר

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2008³⁷ העוסק, בין היתר, בנושא "נוסחים מומלצים לחוקי עזר בדבר פיתוח תשתיות מוניציפאליות" נקבע כי על מנת להבטיח כי תעריפי ההיטלים והאגרות בחוקי העזר ישקפו התפתחויות כלכליות המשפיעות על עלות השירות ויתבססו על נתונים עדכניים, ייקצב מועד לגבייה על פי חוק העזר, כך שלאחר המועד האמור תהא הטלת ההיטל והאגרה טעונה אישור נוסף של מועצת הרשות ואישור שר הפנים. על הרשות המקומית להיערך מבעוד מועד למועד מגבלת הגבייה שנקבע בחוק העזר, לפעול להכנת תחשיב כלכלי עדכני ולקבל את אישור משרד הפנים להמשך גביית התשלומים. אם יתברר על בסיס התחשיב המעודכן כי יש צורך לשנות את התעריפים – יהיה על הרשות לעדכן את התעריפים באמצעות חוק עזר מתקן.

להלן בלוח 5 מוצגת השוואת תעריפים של חוקי עזר העוסקים בפיתוח תשתיות מוניציפליות – סלילת רחובות, בשטחים ציבוריים פתוחים ובתיעול בין חריש ובין רשויות מקומיות אחרות, שרובן בעלות מאפיינים דומים³⁸:

לוח 5: תעריפים של חוקי עזר העוסקים בסלילת רחובות, בשטחים ציבוריים פתוחים ובתיעול (בש"ח)

חוק עזר בנושא	פירוט	המועצה המקומית חריש	עיריית קריית שמונה	עיריית אריאל	עיריית מודיעין מכבים רעות
סלילת כבישים	היטל סלילת כביש – קרקע לכל מ"ר משטח הקרקע	119.43	66.93	58.3	105.39
	היטל סלילת כביש – בניין לכל מ"ר משטח הבניין	126.17	117.59	116.7	154.51
סלילת מדרכה	היטל סלילת מדרכה – קרקע לכל מ"ר משטח הקרקע	59.72	33.47	28.6	49.77

37 חוזר מנכ"ל 1/2008 (14.1.08).

38 מבחינת מספר התושבים, הדירוג החברתי-כלכלי, הניהול הפיננסי והמדד הפריפריאלי, זאת פרט למודיעין-מכבים-רעות שהיא בעלת מאפיינים שונים בהיבטים אלו.



חוק עזר בנושא	פירוט	המועצה המקומית חריש	עיריית קריית שמונה	עיריית אריאל	עיריית מודיעין מכבים רעות
	היטל סלילת מדרכה – בניין לכל מ"ר משטח הבניין	63.09	58.8	57.5	72.96
סלילת רחוב משולב	היטל סלילת רחוב משולב – קרקע לכל מ"ר משטח הקרקע	179.15	100.4	86.9	155.16
	היטל סלילת רחוב משולב – בניין לכל מ"ר משטח הבניין	189.26	176.39	174.2	227.47
שצ"פ	שטח קרקע, לכל מ"ר משטח הקרקע	44.2	45.04	-	63.83
	בניין – נכס למגורים – לכל מ"ר משטח הבניין	46.69	79.13	-	96.31
תיעול	שטח קרקע, לכל מ"ר משטח הקרקע	12.2	13.25	10.78	34.14
	שטח בניין, לכל מ"ר משטח הבניין	12.89	19.06	21.46	45.97

על פי נתונים מחוקי עזר של הרשויות המפורטות בטבלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח השוואת התעריפים עולה כי בכל הנוגע להיטלי סלילת כבישים תעריפי המועצה המקומית חריש גבוהים בכ-7% – 105% מתעריפי שתיים משלוש הרשויות המקומיות האחרות, וכי התעריפים בכל הנוגע לתיעול נמוכים בכ-8% – 70% מתעריפי שתיים משלוש הרשויות האחרות.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן פערים אלו במישור הכלל-ארצי במסגרת הליכי אישור חוקי עזר ואת השפעת הפערים על רמת הפיתוח ועל מחירי הדירות ברשויות השונות.

מגבלת גבייה

בביקורת המעקב הועלו ליקויים הנוגעים לסוגיית מגבלת הגבייה, שלא נבדקה בביקורת הקודמת. ביקורת המעקב העלתה כי בשלושה מחוקי העזר הבאים נקבעה מגבלת גבייה מהמועד הנקוב בהם: בחוק עזר לחריש (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"ה-2015 מגבלת



גבייה מתאריך 1.1.19; בחוק עזר לחריש (תיעול), התשע"ה-2015 – ובחוק עזר לחריש (סלילת רחובות), התשע"ה-2015 – מגבלת הגבייה מתאריך 1.1.20.

נמצא כי אף שמועד מגבלת הגבייה בחוקי העזר האמורים חלף והיה על המועצה להיערך לכך בטרם פקיעת מועד מגבלת הגבייה, במאי 2021 אישרה מליאת המועצה את תיקון התעריפים בחוקים העוסקים בסלילת רחובות, בשטחים ציבוריים פתוחים ובתיעול. באותו החודש העביר היועץ המשפטי של המועצה את תיקוני החוקים לאישור משרד הפנים, שנתן את אישורו ביולי 2021.

עלה כי ביולי 2021, כשנה וחצי לאחר פקיעת מועד מגבלת הגבייה בחוקי העזר העוסקים בתיעול ובסלילתם של רחובות ושנתיים וחצי לאחר פקיעתו בחוק העזר העוסק בשטחים ציבוריים פתוחים, פורסמו ברשומות שלושת חוקי העזר האמורים, הכוללים מגבלת גבייה מעודכנת ותעריפים מעודכנים.³⁹

על המועצה המקומית חריש להקפיד להאריך את תוקף הגבייה של חוקי העזר, לבצע תחשיבים מעודכנים להיטלים השונים ולעדכן את התעריפים בחוקי העזר שלה בהתאם לצורך, עוד קודם לפקיעת מגבלת הגבייה, על מנת שתוכל להטיל היטלים ולגבותם כדין.

טיפול בפניות הציבור והקמת מוקד עירוני

הרשות המקומית נבחנת גם ביכולתה לתת מענה על פניותיהם ועל תלונותיהם של תושביה בכל הקשור להסרת מפגעים ומטרדים או לקבלת שירותים עירוניים. מענה על פניות הציבור בכתב או בעל פה ראוי שיינתן תוך פרק זמן סביר.⁴⁰ המוקד לפניות הציבור בנוגע למפגעים ולמטרדים ברשות מקומית (להלן – המוקד העירוני) אמור לנתב את פניות התושבים אל יחידותיה. תפקיד המוקד העירוני לקבל הודעות של התושבים, לרשום אותן ולהעבירן לטיפול של המחלקה הרלוונטית. עוד עליו לעקוב אחר תיקון התקלה או המפגע ולרכז נתונים סטטיסטיים שיהיו בסיס למידע על תקלות ומפגעים חוזרים. המידע ברישומי המוקד העירוני מאפשר להנהלת הרשות המקומית לטפל בליקויים הנוגעים לכל הציבור ולא רק לפונה היחיד.

בדוח הקודם צוין כי כדי שהמועצה תוכל לטפל בפניות הציבור ביעילות ובמקצועיות, ובייחוד לתת מענה ראוי עם קליטת התושבים החדשים – עליה לפעול לפי נוהלי עבודה המפרטים את דרך הטיפול מרגע קבלתן ועד תום הטיפול בהן. כמו כן עליה לפרסם את תוצאות הטיפול בפניות למען השקיפות ולפעול לחיזוק אמון הציבור במועצה.

הביקורת הקודמת העלתה כי המועצה המקומית חריש לא טיפלה בתלונות הציבור כנדרש, כי לא היה לה מוקד לטיפול בתלונות וכי היא לא תיעדה את פניות הציבור. עוד נמצא כי המועצה

39 חוק עזר לחריש (סלילת רחובות) (תיקון), התשפ"א-2021; חוק עזר לחריש (שטחים ציבוריים פתוחים) (תיקון), התשפ"א-2021; חוק עזר לחריש (תיעול) (תיקון), התשפ"א-2021.

40 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), "טיפול הרשויות המקומיות בתלונות ובפניות של הציבור", עמ' 331 – 368.



לא פרסמה הנחיות ונוהלי עבודה לטיפול בפניות. מצב זה לא איפשר לה לעקוב אחר הפניות שהתקבלו, הטיפול בהן ותוצאותיו.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם למועצה המקומית חריש כי בשל הקליטה הצפויה של התושבים עליה להקים בהקדם מוקד עירוני שיטפל באופן מקצועי ויעיל בפניות הציבור. כמו כן עליה לקבוע נוהלי עבודה מסודרים בכל הנוגע לרישומן של פניות ולטיפול בהן ולבקר את תוצאות הטיפול ואת איכותו.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה על הדוח הקודם כי היא מקימה מוקד עירוני שייתן מענה על פניות התושבים. עוד מסרה המועצה המקומית כי היא פועלת לכתיבת נוהלי עבודה למוקד העירוני, וכי התקשרה לשם כך עם חברה המתמחה בניהול מערך לפניות תושבים שתמפה ותנהל את כל פניות התושבים לרשות.

ביקורת המעקב העלתה כי בפברואר 2016 פרסמה המועצה המקומית חריש מכרז בנושא "הקמה והפעלת תוכניות לקליטת תושבים חדשים, שיתוף ציבור וחזוק הקשר בין התושב לרשות", הכולל – בין היתר – ליווי, הקמה ובניית תשתית של יחידה לפניות הציבור, ובמרץ 2016 התקשרה המועצה עם חברה ג'⁴¹ לביצוע כל האמור לעיל. בנובמבר 2016 הרחיבה המועצה את ההתקשרות עם חברה ג' לצורך מיתוג בתי ספר וגני ילדים. עלות ההתקשרויות בשני ההסכמים עם חברה ג' היא בסך של כ-687,000 ש"ח⁴². עוד הועלה בביקורת המעקב כי בשנת 2016 הקימה המועצה את "מרכז השירות לתושב", שכלל ארבעה רכיבי קליטה והסברה שהיו משויכים לאגף משאבי אנוש, ובין יתר תפקידיהם עליהם לתת מענה על פניות התושבים במרכז השירות.

עוד נמצא בביקורת כי בשנת 2018 החליטה המועצה על התקשרות בנושא "היערכות ארגונית של מרכז השירות לתושב" וציינה כי בעיר חריש הוקם מרכז השירות לתושב כביטוי לעמדתה של הנהגת העיר בדבר הצורך לתת מענה יזום, יעיל וחדשני לתושבי העיר בכלל ולא לה הנקלטים בה בפרט. מרכז זה הוא מוקד 106 מתקדם, ונוסף על כך נותן הוא מענה על הצורך בחלק ניכר משירותי העיר לתושב (כגון רישום לדירות, רישום למוסדות חינוך, חוגים, צהרונים ועוד) בתצורת one stop shop. עוד ציינה המועצה כי עם התגברות קליטתם של התושבים, מחלקת קליטה מעוניינת לשדרג את תהליך הקליטה ולשלב מרכיבי שירות חדשניים ומתקדמים באופן פרונטלי ודיגיטלי.

כמו כן נמצא בביקורת כי המועצה התקשרה עם חברה ד'⁴³. זאת, בין היתר, לצורך הכנת דוח לשם סקירת המצב הקיים והגשת המלצות לשדרוג מרכז השירות בתהליך הדרגתי וכן מתן שירותים שפורטו בהסכמים. במסמך ממרץ 2019 שהגישה חברה ד' למועצה צוין כי יש להקים גוף קשרי תושבים או עסקים או יזמים המטפל במכלול צורכי התושב ואחראי למתן השירות של הרשות מול התושב. עלות ההתקשרות עם חברה ד' היא בסך של כ-598,000 ש"ח.

בביקורת עלה כי בשנת 2019 הקימה המועצה את אגף קשרי תושבים, הכולל את מרכז השירות לתושב. עוד עלה כי משנת 2019 ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2021 המועצה קבעה ועדכנה שישה נוהלי עבודה להסדרת פעילותו של מרכז השירות לתושב. למשל, המועצה קבעה נוהל

41 לפי הסכם התקשרות עם חברה ג' ממרץ 2016; עלות ההתקשרות היא 550,000 ש"ח.

42 עלות ההתקשרות הנוספת היא בסך של כ-137,000 ש"ח.

43 המועצה התקשרה עם חברה ד' בשתי התקשרויות: האחת בדצמבר 2018, והשנייה באוגוסט 2019.



טיפול במפגעי תשתיות מינואר 2020 ונוהל טיפול בפנייה של תושבים מדצמבר 2020 ונוהל קבלתו והכשרתו של נציג שירות חדש למוקד העירוני, נוהל שעודכן ביוני 2021.

עוד עלה בביקורת כי נוסף על השירותים הניתנים במרכז השירות לתושב כאמור, המועצה נותנת לתושביה שירותים מקוונים במגוון נושאים באמצעות אתר האינטרנט שלה, למשל בנושא רישום למוסדות חינוך, רישום לצהרונים, רישום לחוגים ושירותי ארנונה ומים.

להלן מובאים בלוח 6 נתונים על פניות התושבים למרכז השירות לתושב בחלוקה ליחידות במועצה:

**לוח 6: פניות התושבים למרכז השירות בחלוקה ליחידות במועצה,
ינואר – יוני 2021**

מספר פניות תושבים מינואר ועד יוני 2021	יחידה במועצה
4	לשכת מנכ"ל
11	פיתוח כלכלי
26	שירותי דת
51	לשכת ראש העיר
55	ביטחון
105	אגף רווחה ושירותים חברתיים
536	הנדסה
1,012	אגף פנאי וקהילה
1,664	חינוך
2,509	אגף תפעול ולוגיסטיקה
19,200	קשרי תושבים
90,540	אגף ארנונה ומים
115,713	סה"כ

על פי נתוני המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עוד עלה בביקורת כי המועצה קבעה זמני תקן המגדירים בכל תחום שירות של המועצה את זמן התגובה המרבי לטיפול בפניות התושבים. למשל, זמן התקן לטיפול בבעיות של ניקוז מים הוא עד 16 שעות, זמן התקן לטיפול בבקשה למעבר גן ילדים הוא עד 80 שעות. כמו כן עלה בביקורת כי זמני התקן שנקבעו נועדו לשימוש פנימי של אגפי המועצה לטיפול בפניות התושבים, אך אינם מובאים לידיעת הציבור.

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי היא פועלת לדיוק ולשיפור של המענה לפניות התושבים ובכלל זה לדיוק זמני התקן לטיפול לכל סוג פנייה ובהכנת תוכנית שתוצג לתושבים.

מומלץ כי המועצה המקומית חריש תפעל לעדכן את זמני התקן לטיפול בפניות התושבים בכל תחום שירות שהיא נותנת לתושביה ולפרסומם. עוד מומלץ כי מליאת המועצה תקיים דיונים בנושא השירות לציבור.

בביקורת עלה כי המועצה עורכת סקרים שונים בקרב תושביה. כך לדוגמה באפריל 2021 ערכה המועצה סקר שביעות רצון על אודות אופן הטיפול בפניות: בעת סגירת פנייה נשלח לתושב מסרון ובו סקר שביעות רצון על אודות אופן הטיפול בפנייתו: מתוך 77 סקרי שירות לפניות לאגף הנדסה נענה רק סקר אחד. המועצה פנתה באופן יזום באמצעות הטלפון ל-19 תושבים והתקבל מענה מ-16 מהם בסך הכול; בינואר 2021 נשלחו סקרי שירות ל-154 תושבים שפנו לאגף החינוך, ומהם לא התקבל מענה כלל. המועצה פנתה באופן יזום באמצעות הטלפון ל-73 תושבים והתקבל מענה מ-47 מהם בסך הכול.

עוד עלה בביקורת כי המועצה ערכה סקרים נוספים בקרב התושבים: "סקר תושבים עוזבים" לבירור הסיבות לעזיבת תושבים את היישוב⁴⁴, סקר בקרב רוכשי דירות בשכונת צוותא לצורך היערכות המועצה לקליטת התושבים (הסקר נערך על ידי חברה חיצונית)⁴⁵ וסקר תושבים על הליך הקליטה ביישוב⁴⁶.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה המקומית חריש על שהקימה את מרכז השירות לתושב ועל שביצעה סקרי שביעות רצון כדי לשפר את השירות ולייעלו.

ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן באופן מלא.

44 המועצה ערכה את הסקר באוקטובר 2020.

45 המועצה ערכה את הסקר בנובמבר 2020.

46 המועצה ערכה את הסקר במרץ 2021.



המצב הכספי של המועצה

תקציב הרשות המקומית הוא כלי עבודה המשקף את סדרי העדיפויות שקבעה לעצמה ומאפשר מעקב אחר השגת יעדיה. כל רשות מקומית פועלת באמצעות תקציב שנתי רגיל ותקציב בלתי רגיל. התקציב הרגיל מיועד לפעילותה השוטפת של הרשות המקומית, למשל: שירותי תברואה, חינוך, רווחה ותחזוקת נכסים ציבוריים. הוא ממומן מהכנסות של ארנונה כללית על דירות מגורים ועל מבנים ועסקים בתחום שיפוט, מאגרות הנגבות מהתושבים, וכן מהכנסות ייעודיות של משרדי ממשלה (משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הפנים וכו'). משרד הפנים מעניק לרשויות מקומיות שמצבן הכספי קשה מענקים מיוחדים כדי לכסות את הגירעון שצברו במשך השנים.

בדוח הקודם עלה כי בכל אחת מהשנים 2013 – 2015 הוצאותיה של המועצה המקומית חריש עלו על הכנסותיה, והיא נזקקה למענקים ולמלוות להקטנת גירעונה השוטף והמצטבר. עוד עלה בדוח כי על אף המענקים שקיבלה, גירעונה המצטבר של המועצה בסוף דצמבר 2015 עמד על כ-4.5 מיליוני ש"ח – 27% מתקציבה השוטף לאותה שנה – ועומס המלוות⁴⁷ לפירעון הסתכם בכ-6 מיליוני ש"ח.

ביקורת המעקב העלתה כי בסוף דצמבר 2018 היה למועצה עודף תקציבי בסך של כ-12.3 מיליוני ש"ח, זאת לאחר קבלת מענקים בסך של כ-24.3 מיליוני ש"ח באותה השנה; בסוף דצמבר 2019 היה למועצה עודף תקציבי בסך של כ-20.3 מיליוני ש"ח, זאת לאחר קבלת מענקים בסך של כ-33.7 מיליוני ש"ח באותה השנה. על פי נתוני המועצה, הגירעון בסוף שנת 2020 היה כ-16.3 מיליוני ש"ח. באותה השנה קיבלה המועצה מענקים כחלק מתוכנית הייצוב בסך של כ-6.5 מיליוני ש"ח.

תוכנית הייצוב הרב-שנתית

בדוח הקודם הועלה כי בשנת 2015 גיבש משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר תוכנית לאיזון הגירעון החזוי בפעילות המועצה בשנים 2016 – 2019 (להלן – תוכנית הייצוב). בתוכנית נקבע כי משרד הפנים ומשרד האוצר יעבירו לרשות המקומית מענקים בסכום כולל של 122 מיליון ש"ח בפריסה על פני ארבע שנים. סכום זה אמור לאזן את גירעונה המצטבר של המועצה המקומית עד סוף שנת 2019. המסגרת התקציבית לתוכנית הייצוב אושרה בהחלטת הממשלה 870 מדצמבר 2015.

בדוח הקודם צוין כי בהיעדר פתרון הנראה לעין לאזור תעסוקה שייצור למועצה המקומית מקור הכנסה, קיים חשש שהרשות לא תוכל לאזן את תקציבה ממקורותיה העצמיים, וגם לאחר שנת 2019 תהיה תלויה במענקים מהמדינה כדי שתוכל להמשיך לספק שירותים לתושבים. עוד הועלה בדוח הקודם כי בדוח על ההיבטים הכלכליים בפיתוח העיר חריש שהוכן בשנת 2014 צוין כי הפער בין ההוצאות השוטפות של המועצה המקומית ובין הכנסותיה העצמיות מארנונה דווקא צפוי להעמיק עם התקדמות האכלוס, וכי בשנת 2024 עלול הפער להגיע לכ-90 מיליון

47 יתרת ההלוואות לזמן ארוך שעל כל רשות מקומית להחזיר בשנים הבאות.

48 בתחשיב המועצה לגירעון לשנת 2020 כללה המועצה את המענקים מתוכנית הייצוב גם בהכנסות וגם בהוצאות.



ש"ח בכל שנה. בדוח הקודם צוין כי תכליתה של תוכנית הייצוב שהכינו משרד הפנים ומשרד האוצר היא כיסוי הגירעונות השוטפים הצפויים למועצה המקומית בשנים 2016 – 2019 בלבד, והיא אינה פותרת את הבעיה המבנית בהכנסותיה העצמיות.

בדוח הקודם צוין כי בהיעדר מקורות הכנסה נוספים שיגדילו את ההכנסות העצמיות, עלולה חריש להפוך במשך הזמן לעיר גירעונית המתקשה לתת שירות ראוי לתושביה ולעמוד בהתחייבותיה.

משרד הפנים מסר בתשובתו על הדוח הקודם כי תוכנית הייצוב נבנתה על סמך הנחות עבודה מקצועיות ותחזית אכלוס עתידית, תוך קביעת אבני בוחן לסיוע בקביעת חלופות כלכליות לתכנון אזורי תעסוקה, שיגדיל את הכנסות המועצה המקומית מארנונה לאחר שנת 2019; משרד האוצר מסר בתשובתו על הדוח הקודם כי בדיונים שקיים עם משרד הפנים לגיבוש תוכנית הייצוב הוא העלה את הצורך להגדיל את שטחי התעסוקה ביישוב באופן שיביא להגדלת ההכנסות העצמיות של המועצה המקומית. נושא זה מונח לפתחו של שר הפנים, ועליו להקים ועדת חקירה לשינוי גבולות הרשות כדי להרחיב את שטחי התעסוקה שלה.

ביקורת המעקב העלתה כי בכל אחת מהשנים 2016 – 2019 קיבלה המועצה המקומית חריש מענקים במסגרת תוכנית הייצוב, וכי גם בשנת 2020 קיבלה המועצה מענקים בגין אבני דרך שנקבעו בתוכנית הייצוב. להלן בלוח 7 הנתונים על אודות המענקים:

לוח 7: היקף המענקים שנקבעו בתוכנית הייצוב והמענקים שניתנו למועצה, 2015 – 2020 (באלפי ש"ח)

השנה	סכום המענקים בתוכנית הייצוב	הסכומים שהתקבלו
2015	10,000	0
2016	14,942	30,946
2017	13,532	19,246
2018	23,324	24,322
2019	33,737	33,736
2020		⁴⁹ 6,493

49 ממסמך מ-16.4.20 בנושא "המלצה לשחרור בגין תוכנית ייצוב בחריש-קציר" עלה כי המועצה קיבלה מענק בסך 6,493 אלפי ש"ח ממשרד הפנים בשנת 2020 על ביצוע אבני דרך בשנים 2018 – 2020, למשל, אישור תקציב לשנת 2019 בוצע בשנת 2019; אבן הדרך העוסקת בעדכון תקציב לשנת 2019 בוצעה בשנת 2019; אושרו חוקי עזר מניבים בגין חוקי עזר שפורסמו בשנים 2017 ו-2020.



השנה	סכום המענקים בתוכנית הייצוב	הסכומים שהתקבלו
העברה בהתאם לביצוע יעדים	26,646 ⁵⁰	
סה"כ	122,181	114,743

על פי נתוני המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במסגרת ביקורת המעקב בחן משרד מבקר המדינה נתונים מהדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה לשנים 2015 – 2019 ונתונים כספיים לשנת 2020 ובדק את השפעתם של מענקי הייצוב על יתרת העודף ועל הגירעון של המועצה באותן השנים. להלן הנתונים בלוח 8:

**לוח 8: נתונים נבחרים מהדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה,
2015 – 2019 (באלפי ש"ח), ונתונים כספיים, 2020**

2020 ⁵¹	2019	2018	2017	2016	2015	
155,638	138,228	91,892	46,744	51,976	20,143	סך התקבולים בביצוע התקציב
6,493	33,736	24,322	19,246	30,946	-	סך המענקים, הכלולים בתקבולים, שהתקבלו בשנת הדוח במסגרת תוכנית הייצוב
(16,268) ⁵²	20,339	12,336	(2,430)	10,883	(5,445)	עודף (גירעון) בשנת הדוח
31,353	41,128	20,789	8,453	10,883	(4,474)	עודף (גירעון) מצטבר בתקציב הרגיל לסוף השנה
(16,268)	(13,398)	(11,986)	(21,676)	(20,063)	-	(גירעון) שוטף בתקציב הרגיל אם לא היו מתקבלים

50 נוסף על המענקים שנקבעו בשנים האמורות, נכללו בתוכנית הייצוב מענקים נוספים בסך 26,646 ש"ח, בהתאם לעמידה ביעדים אחרים שנקבעו.

51 הנתונים הכספיים אינם מבוקרים.

52 בתמצית נתוני התקציב הרגיל לתקופה של הרבעון הרביעי של שנת 2020 שמסרה המועצה נרשם המענק מתוכנית הייצוב, שהיה מענק בסך של כ-6.5 מיליוני ש"ח, הן בצד ההכנסות כ"מענק לכיסוי גירעון מצטבר" הן בצד ההוצאות כ"העברה לכיסוי גירעון מצטבר".

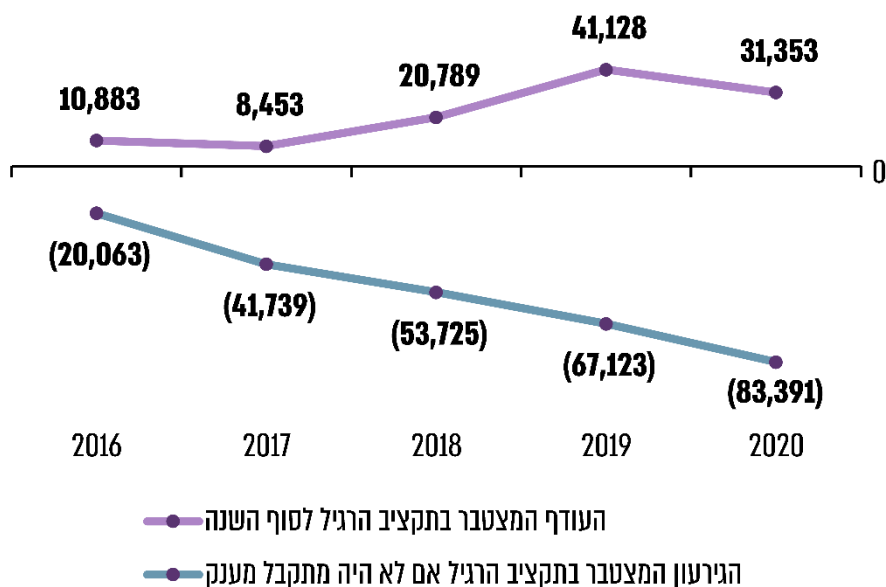


2020 ⁵¹	2019	2018	2017	2016	2015	מענקים במסגרת תוכנית הייצוב
(83,391)	(67,123)	(53,725)	(41,739)	(20,063)	-	גירעון (מצטבר בתקציב הרגיל אם לא היו מתקבלים מענקים במסגרת תוכנית הייצוב

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה ונתוני המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בתרשים 3 מוצגת השוואה בין העודף המצטבר בתקציב הרגיל בשנים 2016 – 2020 ובין הגירעון בתקציב באותן השנים אם לא היו מתקבלים המענקים במסגרת תוכנית הייצוב:

תרשים 3: העודף המצטבר בתקציב הרגיל בהשוואה לגירעון המצטבר בתקציב הרגיל ללא סך מענקי ייצוב, 2016 – 2020 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה ונתוני המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



ביקורת המעקב העלתה כי בהתאם לדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה בשנים 2016 – 2019 היא סיימה את השנה בעודף תקציבי לאחר קבלת המענקים האמורים ובמצטבר עד 31.12.19 בעודף של כ-41 מיליון ש"ח. עוד עלה כי ללא קבלת המענקים האמורים היה למועצה גירעון תקציבי בכל אחת מאותן השנים ובמצטבר עד 31.12.19 גירעון בהיקף של כ-67 מיליון ש"ח.

בביקורת הועלה כי המועצה המקומית התריעה על קיומו של גירעון מובנה בתקציבה שיקשה עליה לתת שירותים לתושביה. למשל: באפריל 2020 כתב ראש המועצה למנכ"ל משרד הפנים דאז כי לעיר חריש גירעון שנתי מובנה של כ-25 מיליון ש"ח נכון להיום והוא יגדל עם התקדמות אכלוסה של העיר. בעת הזאת, ללא החלטת ממשלה להמשיך ייצוב הרשות לחמש שנים נוספות, בשנת העבודה 2021 לא תוכל העיר לספק שירותים בסיסיים לתושביה. ראש המועצה פנה באותו הנושא גם למנהלת מחוז חיפה במשרד השיכון ביוני 2020, ובאוגוסט 2020 פנה מנכ"ל המועצה למנכ"ל משרד השיכון.

עוד עלה בביקורת כי ביולי 2020 קיים הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים דיון בנושא היתרות התקציביות של המועצה וההיערכות לשנים 2021 – 2022. זאת, כפי שצוין בדיון, בשל היעדר החלטת ממשלה עדכנית, ועל רקע הכנות לאישור החלטת ממשלה חדשה בנושא הקמתה של העיר חריש. בסיכום הדיון צוין כי קיימת יתרת עודפים שתאפשר מתן מענה תקציבי לגירעון המובנה של המועצה המקומית חריש בשנים 2021 ו-2022. ההנחיה לרשות היא כי עליה לשמור עודפים אלה לשם התמודדות עם הגירעון הצפוי בשנים האמורות.

ביקורת המעקב העלתה כי באפריל 2021 חתמה המועצה על הסכם להסדר תוכנית ייצוב לשנים 2020 – 2021,⁵³ שמטרתו לייצב את הרשות המקומית לשנים 2020 – 2021 ולהציג את כלל המקורות לכיסוי הגירעון. בהסכם האמור צוין כי בשנת 2021 צפויה להתקבל יתרת המענק מתוכנית הייצוב בסך של 7,257 אלפי ש"ח לצורך כיסוי הגירעון – זאת לאחר שהמועצה תקיים את אבני הדרך שנקבעו לה בתוכנית הייצוב משנת 2021 – וכי המקורות הנוספים לכיסוי הגירעון הם עודפי תוכנית הייצוב הנמצאים בקרנות הרשות בסך 33,200 אלפי ש"ח.

תוכנית הייצוב שהכין משרד הפנים, המענקים שהוענקו והעודפים שצברה המועצה המקומית חריש בתקציבה סייעו למועצה בשנות הפעלת התוכנית ואף בשנת 2020, אך לא ניתן מענה לגירעון המובנה בתקציבה (וראו להלן בפרק הבא על אזורי תעסוקה), ולפיכך המועצה המקומית חריש עלולה להיות רשות גירעונית התלויה לאורך זמן במענקי המדינה לצורך איזון תקציבה, ועולה החשש כי לא תוכל לקיים את פעילותה השוטפת ולתת את השירותים המיטביים לתושביה.

53 "הסכם הסדר תכנית ייצוב – מועצה מקומית חריש (עיר בהקמה)" מאפריל 2021.



משרד מבקר המדינה מציין את משרד הפנים והמועצה המקומית חריש על השמירה של עודפי המענקים.

מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף המועצה המקומית חריש, יגבש תוכנית רב-שנתית ותוכנית סיוע שתאפשר את שמירת האיזון התקציבי של המועצה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2021 (להלן – תשובת משרד הפנים) כי הוא ער לעובדה כי קיים גירעון מובנה בתקציבה השוטף של חריש, וכי בספטמבר 2021 משרד הפנים החל לקיים ישיבות עבודה עם הרשות המקומית לגיבוש תוכנית ייצוב לחריש לשנים 2022 – 2025, שביסודה פתרון לבעיית הגירעון המובנה וסיומה של תקופת תחולתה של התוכנית באיזון תקציבי. לשם כך משרד הפנים הנחה את הרשות להפעלת כמה כלים כמו הגדלת ההכנסות העצמיות על ידי העצמת הגבייה והעלאת תעריפי ארנונה וכן הפעלת חוקי עזר מניבים. זאת נוסף על הליכי התייעלות בכוח אדם. כלים אלו נוספים לתהליכי חשיבה ובחינת דרכי העצמת הרשות באמצעות חלוקת הכנסות. משרד הפנים הוסיף בתשובתו כי תוכנית הייצוב כאמור תהיה פרק משמעותי בהחלטת ממשלה חדשה שמשרדי הממשלה שוקדים על הכנתה.

אזורי תעסוקה

אזור תעסוקה נכלל בתכנון של תחום הרשות המקומית והוא מיועד לפעילותם של מפעלי תעשייה, בתי מלאכה, מוסכים, בתי מסחר ומשרדים והעסקים המשרתים אותם (להלן ביחד – עסקים). הקמת אזור תעסוקה חשובה מאוד לצמיחתה ולחיוזקה של רשות מקומית. זאת, כמקור להכנסה עצמית (ארנונה) וכמקור פרנסה לתושביה. במאמר בשם "חוסן כלכלי ברשויות המקומיות" שפרסם משרד הפנים נכתב כי יחס הארנונה לתושב משטחים לעסקים לעומת הארנונה לתושב משטחים למגורים הוא המדד השכיח ביותר שקיבל את ההסכמה הרחבה ביותר בקרב המרואיינים למדידת חוזקן הכלכלי של הרשויות, וככל שיחס זה גבוה יותר, הרשות הנמדדת חזקה יותר⁵⁴. ככלל, סך ההוצאות של רשות מקומית לשירותים למ"ר של עסקים נמוך בהרבה מההוצאות למ"ר של מגורים, ואילו תעריפי הארנונה של העסקים גבוהים יותר. לפיכך, אם בתחום הרשות המקומית קיימים (באופן יחסי) יותר שטחים שבהם פועלים עסקים, ההכנסה העצמית לנפש גדלה, ועימה גם הסיכוי שהרשות תפעל באיזון תקציבי ותספק לתושביה שירותים טובים יותר.

על חשיבותו של היקף הארנונה שלא למגורים לתושב ניתן גם ללמוד ממסמך שפרסם בפברואר 2020 אגף תכנון מפת השלטון המקומי⁵⁵ במינהל הפיתוח במשרד הפנים. המסמך עוסק ב"מדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות", שלפיו מדד האיתנות הפיננסית נועד לשקף את מידת העצמאות הכלכלית של הרשות המקומית ואת מידת מסוגלותה לספק שירותים ראויים

54 משרד הפנים – המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר למינהל מוניציפלי, **חוסן כלכלי ברשויות המקומיות** (דצמבר 2013).

55 אגף תכנון מפת השלטון המקומי הינו הגוף המקצועי במשרד הפנים אשר אחראי לקידום של שינויי גבולות בין רשויות מקומיות, לחלוקת הכנסות, לאיחוד רשויות ולשינוי מעמד מוניציפלי.



לתושבים ולעסקים בתחום שיפוט. בין ששת הפרמטרים הכלכליים המרכיבים את המדד נכלל גם חיוב ארנונה שלא למגורים לתושב, המלמד על מקורות ארנונה מניבה אשר אינה מצריכה בדרך כלל אספקת שירותים מוניציפליים רבים ולרוב מאופיינת בתעריפים גבוהים. מאחר שמדובר במאפיין שנעשה בו שימוש לאורך שנים בבחינת מצבן של רשויות מקומיות בנוסחאות חלוקת הכנסות שונות, הוא קיבל משקל גבוה בחישוב מדד האיתנות – 30%.

בדוח מבקר המדינה בנושא החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות⁵⁶ צוין כי ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית חשובות לחיזוק עצמאותה הכלכלית ולהקטנת תלותה בשלטון המרכזי; מקורן העיקרי במיסי הארנונה שגובה הרשות מבעלי נכסי המקרקעין שבתחום שיפוט. נוסף על כך, יש הכנסות עצמיות מאגרות ומהיטלים, מקנסות ומנכסי מקרקעין מניבים. מקור הכנסותיהן העיקרי של רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך הוא במענקים ובהעברות מהממשלה בתחומים של חינוך ורווחה. לעומת זאת, בשאר הרשויות מקור ההכנסות העיקרי הוא מארנונה. מבנה הכנסותיהן של הרשויות המקומיות אינו מאפשר תגובה משמעותית לשינויים מיידיים, ולכן יש צורך בתכנון ארוך טווח. עוד הוצגה בחינה⁵⁷ של חלוקת החיוב של ארנונה שלא למגורים בכלל הרשויות המקומיות בישראל לפי חמישונים (כל חמישון מייצג 20% מהאוכלוסייה). הבחינה העלתה כי יש פערים גדולים המשקפים אי-שוויון בחלוקת משאב זה, כמפורט להלן: חמישון עליון – שיעור חיוב הארנונה שלא למגורים הוא 39.9%; חמישון 2 – 24.1%; חמישון 3 – 18.8%; חמישון 4 – 13.7%; וחמישון אחרון – 3.5%.

במחקר שערך משרד הפנים⁵⁸ עלה כי יש קשר ברור בין חוזק הרשות ובין תמהיל הארנונה למגורים ושלא למגורים. במחקר נעשה שימוש בפילוח של הרשויות המקומיות לקבוצות לפי חלוקה שערך משרד הפנים על פי מדדים פנימיים משלו, חלקם פיננסיים וחלקם קשורים לניהול תקין⁵⁹, וצוין כי ככל שקבוצת הרשויות חזקה יותר, החלק היחסי של ארנונה שאינה ממגורים גדול יותר. עוד עלה במחקר כי ההנחה היא כי מקור חוזקן של הרשויות האיתנות טמון ביכולתן לייצר הכנסות עצמיות הן מארנונה והן ממקורות אחרים. לפיכך, כחלק מתוכנית לפיתוח כלכלי של רשויות יש צורך להשקיע בהגדלת ההכנסות שאינן ממגורים, וזאת באמצעות הקצאת שטחים למסחר ולתעשייה ופיתוח סביבתי שיעודד את התושבים להקים עסקים בשטחי הרשות.

56 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", עמ' 165, 225.

57 שם, עמ' 211.

58 סיון להבי וגל חגית-רומנו, **כלכלת השלטון המקומי בישראל – ניתוח פערים בין רשויות מקומיות בישראל** (אוגוסט 2016).

59 משרד הפנים, רשויות במסגרת רגולציה דיפרנציאלית (8.11.15).



בביקורת המעקב עלה כי נכון ליוני 2021, במועצה יש כ-70,000 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה הרשומים במערכת הגבייה⁶⁰.

להלן בלוח 9 סך חיובי הארנונה למגורים והארנונה האחרת⁶¹ (באלפי ש"ח) ושיעורם במועצה בשנים 2018 – 2020⁶²:

**לוח 9: סך חיובי הארנונה למגורים וארנונה אחרת ושיעורם,
(באלפי ש"ח) 2020 – 2018**

2020		2019		2018		סוג הארנונה
אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	אחוזים	אלפי ש"ח	
91%	32,799	90%	28,938	95%	19,562	ארנונה למגורים
9%	3,327	10%	3,074	5%	1,025	ארנונה אחרת
100%	36,126	100%	32,012	100%	20,587	סה"כ ארנונה

על פי נתונים מהדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה ונתונים מהמועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

60 הנתונים ממערכת הגבייה במועצה כוללים, בין היתר, משרדים, שירותים, בתי מסחר, בנקים, תחנות דלק ושירותי בריאות, והם מעודכנים ליוני 2021.

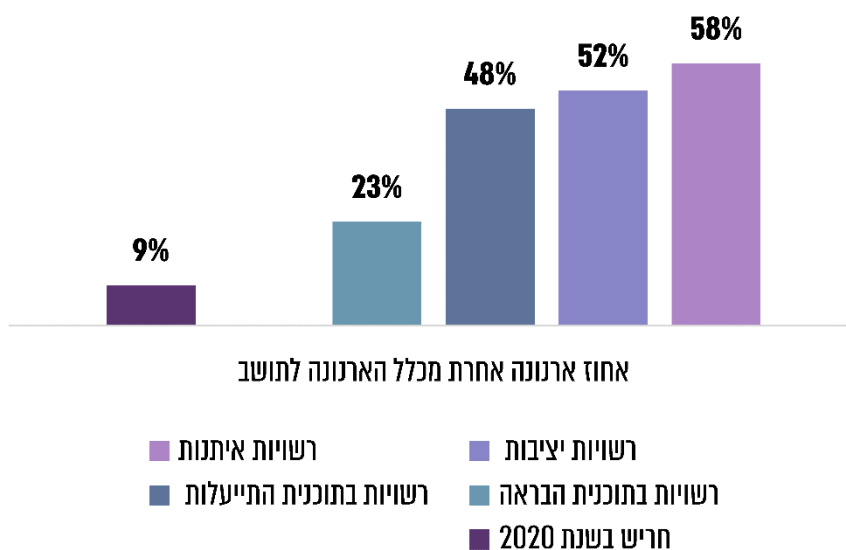
61 ארנונה מנכסים שאינם משמשים למגורים.

62 בשנים 2018 – 2019 נלקחו נתוני הארנונה מהדוחות הכספיים המבוקרים, ובשנת 2020 – ממערכת הגבייה של המועצה.



להלן בתרשים 4 השוואה בין שיעור הארנונה האחרת בין חריש ובין רשויות איתנות, יציבות, בתוכנית התייעלות או בתוכנית הבראה:

תרשים 4: השוואה של שיעור הארנונה האחרת בין חריש (הנתונים משנת 2020) ובין רשויות מקומיות איתנות⁶³, רשויות יציבות⁶⁴ ורשויות בתוכנית התייעלות⁶⁵ או בתוכנית הבראה⁶⁶, על פי המחקר (משנת 2016)



על פי נתוני המחקר והמועצה המקומית חריש, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 63 רשויות איתנות – על פי ההגדרות במחקר – הן רשויות המאזנות מבחינה תקציבית בשלוש השנים האחרונות ומאופיינות בניהול תקין ובגירעון מצטבר שאינו עולה על 12.5%, כמפורט בסעיף 232א לפקודת העיריות.
- 64 רשויות יציבות – על פי ההגדרות במחקר – הינן רשויות שגירעון השוטף אינו עולה על 1%, הן אינן מקבלות מענק איוון והן עומדות בתנאים שנקבעו במסמך משרד הפנים "רשויות במסגרת רגולציה דיפרנציאלית" (נובמבר 2015).
- 65 רשויות בתוכנית התייעלות – על פי ההגדרות במחקר – הן רשויות בהסדר הבראה מסוג התייעלות ללא חשב מלווה (המקבלות הלוואות לכיסוי גירעון בלבד ללא מענקים).
- 66 רשויות בתוכנית הבראה – על פי ההגדרות במחקר – הן רשויות שמשרדי האוצר והפנים הגדירו אותן כזכאיות להיכלל בתוכנית הבראה. מדובר ברשויות אשר, בין היתר, דירוגן החברתי-כלכלי נמוך מ-7, גירעון המצטבר גבוה מ-17.5% וסך החוב שלהן גדול מ-50% מהכנסותיהן.



התרחש מלמד על הפער בין שיעור הארנונה האחרת בחריש לשנת 2020, העומד על 9%, ובין שיעור הארנונה האחרת בקבוצות רשויות שפולחו בהתאם למצבן הכלכלי בשנת 2016, כמו למשל בהשוואה לרשויות בתוכנית הבראה ששיעור הארנונה האחרת שלהן עומד על 23% (בשנת 2016). הדבר מעיד על אי-יכולתה של חריש לתקצב את פעילותה ולקיים תקציב מאוזן ללא קבלת מענקים. הדבר אף מעיד על הצורך בהגדלת ההכנסות העצמיות של המועצה, לרבות באמצעות הקמתם של אזורי תעסוקה.

בביקורת המעקב עלה כי המועצה התקשרה עם חברה ה"67 לצורך "בחינת פיתוח תעסוקה בעיר – צרכים לעומת מאזני ביקוש והיצע לתעסוקה". בנובמבר 2020 הגישה החברה חוות דעת כלכלית שלפיה, בהתחשב ביישוב המונה 60,000 תושבים, כדי לאפשר פיתוח עצמאות כלכלית "חריש צריכה לייצר מקורות הכנסה עצמיים באמצעות תשתית סטטוטורית מתאימה בהיקף של 40-45 מיליון ש"ח בשנה – מקביל לכ-500,000 מ"ר נדל"ן מניב בנו".

חברה ה' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2021 כי "תשתית סטטוטורית מתאימה" כוללת תכנון שטחי תעסוקה מגוונים גם לשימושי תעשייה ואחסנה עם זכויות בנייה שתואמות לשימושים אלו; וכן שטחים המיועדים לשימושי תעסוקה עם זכויות בנייה גבוהות יותר. שימושו ככל הנראה בטווח הארוך יותר.

היעדר פתרון לבעיית ההכנסות העצמיות של המועצה המקומית חריש עלול להביא לכך שהיא תהיה רשות גירעונית לאורך זמן, התלויה במענקי המדינה לצורך איזון תקציבה, ועולה החשש כי לא תוכל לקיים את פעילותה השוטפת ולתת את השירותים המיטביים לתושביה.

אזורי תעסוקה מאושרים ומתוכננים לחריש

אזורי תעסוקה מאושרים

בדוח הקודם הועלה כי בתוכניות המתאר של חריש לא הוקצה שטח לאזור תעסוקה וכי עד מועד סיומה של הביקורת הקודמת, בפברואר 2016, אושרו בתחום התוכניות המפורטות לשכונות העיר כ-53,865 מ"ר למסחר וכ-183,615 מ"ר לתעסוקה. עוד הועלה בדוח הקודם כי צוין בדוח הכלכלי לפיתוח חריש כי כדי להגיע לאיזון תקציבי תזדקק העיר העתידית לתוספת שטחי תעסוקה בהיקף של כ-930,000 מ"ר. בדוח הקודם נמצא כי בין היתר בשל היעדרו של אזור תעסוקה, העריך מחוז חיפה במשרד הפנים כי המועצה המקומית תזדקק בשנים 2016 – 2019 למענקי ייצוב בסכום כולל של עד 122 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון השוטף בפעילותה.

67 המועצה התקשרה עם חברה ה' לראשונה בשנת 2017; בינואר 2020 חתמה המועצה על תוספת להסכם שירותי ייעוץ אסטרטגי.



המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה על הדוח הקודם כי משרד השיכון מקדם תוכניות מתאר להגדלת היישוב עד כדי הכפלתו, וכדי להתגבר על המחסור בשטחי תעשייה ותעסוקה היא דרשה לכלול בהם גם שטחי תעשייה ותעסוקה בהיקף של כשני מיליון מ"ר.

בביקורת המעקב עלה כי נכון למאי 2021, בתחומי המועצה המקומית חריש אושרו⁶⁸ אזורי מסחר בשטח של כ-70,000 מ"ר, אזורי תעסוקה בשטח של כ-131,000 מ"ר, אזורי תעסוקה ומסחר יחד בשטח של כ-24,000 מ"ר ושטחי מלונאות של כ-7,000 מ"ר. בסך הכול שטחי מסחר ותעסוקה במועצה היו במועד האמור כ-232,000 מ"ר.

עוד אושרו בתוכנית המפורטת "חריש דרום"⁶⁹ כ-20,000 מ"ר שטחי מסחר, כ-298,000 מ"ר שטחי תעסוקה וכ-1,650 יח"ד; ובתוכנית בשכונה הצפונית⁷⁰ אושרו כ-6,000 מ"ר שטחי מסחר, כ-16,000 מ"ר שטחי תעסוקה וכ-1,000 מ"ר שטחי מסחר ותעסוקה.

להלן בלוח 10 ובתרישים 5 מפורטים היקף ופילוח שטחי המסחר והתעסוקה שאושרו בחריש:

לוח 10: שטחי המסחר והתעסוקה שאושרו בחריש, 2021

ייעוד השטח	מ"ר
מסחר	96,000
מלונאות	7,000
תעסוקה	445,000
מסחר ותעסוקה	25,000
סה"כ	573,000

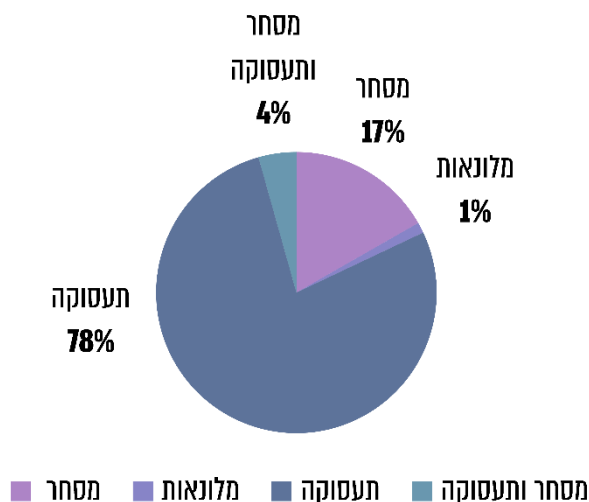
68 שטחים עיקריים.

69 תוכנית מפורטת "חריש דרום" מס' 307-0692160 שפורסמה ברשומות ב-26.10.21. בדברי ההסבר לתוכנית צוין כי מטרת התכנון היא להקים רובע עירוני משולב הכולל שימושים מגוונים כגון מגורים, מסחר, משרדים, תעסוקה לסוגיה, מבני ציבור ושטחי ציבור. שכונת חריש דרום כוללת מגרשי תעסוקה הנמצאים בדרומה, לאורך דרך מס' 611 העתידית, וכן מגרשי תעסוקה למשרדים במשולב עם המגורים ושאר השימושים.

70 חריש/י/ מס' 307-0453159 שפורסמה לאישור ברשומות ב-7.11.21.



תרשים 5: פילוח שטחי מסחר ותעסוקה שאושרו, 2021



על פי נתוני המועצה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מרכז עסקים ראשי בשכונת המעו"ף: במרכז העסקים בשכונת המעו"ף אושרו בתוכניות הקיימות 29,275 מ"ר שטחי מסחר ו-118,465 מ"ר שטחי תעסוקה⁷¹. בביקורת הועלה כי רשות מקרקעי ישראל (להלן – רמ"י) פרסמה בשנים 2018 – 2021 שלושה מכרזים לשיווק שטחים בשכונת המעו"ף⁷²:

1. מכרז חי/71/2018⁷³ – מכרז לרכישת זכויות בשני מתחמים, בשטח של כ-10,000 מ"ר וכ-8,000 מ"ר, לחכירה של 49 שנים עם אופציה לתקופה נוספת של 49 שנים. ייעוד הקרקע הוא לתעשייה. המועד האחרון להגשת הצעות למכרז היה בספטמבר 2018. על פי פרסומי רמ"י⁷⁴, סטטוס המכרז: "לא הוגשו הצעות".
2. מכרז חי/71/2019⁷⁵ – מכרז לרכישת זכויות לבניית 143 יח"ד בשני מתחמים בשטח של 15,125 מ"ר וכ-18,328 מ"ר. ייעוד הקרקע הוא בנייה רוויה למגורים, מסחר ותעסוקה. המועד האחרון להגשת הצעות למכרז היה בדצמבר 2020. על פי פרסומי רמ"י⁷⁶, סטטוס המכרז: "טרם הוכרזו זוכים"⁷⁷.

71 הנתונים מעודכנים למאי 2021.

72 apps.land.gov.il/MichrazimSite/#/homePage, 8.8.21.

73 פורסם באפריל 2018.

74 אתר האינטרנט של רמ"י, אוגוסט 2020.

75 פורסם במרץ 2019.

76 אתר האינטרנט של רמ"י, אוגוסט 2020.

77 מגרשי המסחר והתעסוקה במכרז זה שווקו שוב במכרז חי/134/2021.



3. מכרז חי/134/2021⁷⁸ – לרכישת זכויות בשני מתחמים, ששטחם כ-9,000 מ"ר כל אחד, לחכירה לתקופה של 98 שנים עם אופציה לתקופה נוספת של עוד 98 שנים. ייעוד הקרקע הוא למסחר או למשרדים או למסחר ולמשרדים גם יחד. המועד האחרון להגשת הצעות היה בספטמבר 2021. נכון למועד סיום הביקורת היה המכרז פעיל וטרם הסתיים.

רשות מקרקעי ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2021 כי למכרז חי/71/2019 לא הוגשו הצעות, והמגרשים לבניית 143 יח"ד שווקו במכרז חי/104/2021 והוכרזו בו זמנית. בנוגע למכרז חי/134/2021 מסרה רמ"י כי נמצאה במכרז הצעה לא תקינה, וכי מבוצעות פעולות לשיווק חוזר, שסביר כי יתבצע בעת הקרובה.

אזורי תעסוקה מתוכננים

אזורי תעסוקה עירון ובאקה-ג'ת (להבות חביבה): בדוח הקודם הועלו הפעולות לתכנון אזורי התעסוקה עירון ולהבות חביבה: מנתונים שהתקבלו בביקורת הקודמת מלשכת התכנון המחוזית חיפה (להלן – לשכת התכנון המחוזית) עלה כי באזור חריש ולאורך כביש 65 מאושרים ומתוכננים שטחי תעסוקה ומסחר בשטח כולל של כ-4.7 מיליון מ"ר, ובהם אזור התעסוקה (להלן – אז"ת) החדש עירון⁷⁹ – הכולל כ-400,000 מ"ר שטחים מניבים.

בדוח הקודם הועלה כי לבקשת הממונה על המחוז, לשכת התכנון המחוזית בחנה בינואר 2015 כמה אפשרויות לשיתוף חריש בהכנסות מאזורי התעסוקה הקיימים האלה וכן בהכנסות משטחי תעסוקה מתוכננים נוספים, וזאת כדי לחזק את עצמאותה הכלכלית. עוד הועלה בדוח הקודם כי בפברואר 2015 המליצה לשכת התכנון המחוזית לממונה על המחוז לפתח אז"ת חדש נוסף מצפון לקיבוץ להבות חביבה (להלן – אז"ת להבות חביבה). ההמלצה ניתנה לאחר בחינת ההיבט המרחבי על מכלול מרכיביו, כולל צורכי רשויות נוספות במרחב הדרומי של המחוז. לשכת התכנון המחוזית ציינה בהמלצתה כי בהכנסות מן האז"ת האמור יהיה אפשר לשתף את הרשויות המקומיות חריש, באקה אל גרבייה, ג'ת והמועצה האזורית מנשה.

משרד השיכון מסר בתשובתו על הדוח הקודם כי לדעתו אזורי התעשייה המתוכננים באזור חריש ייתנו רק מענה חלקי ולא מספק לצורכי העיר העתידית. עוד ציין משרד השיכון כי הוא מבצע בדיקת היתכנות להקמת אזור תעשייה נוסף בשטח הדרומי-מזרחי של חריש בתיאום עם משרד הפנים, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה, הוועדה המיוחדת והרשות המקומית.

בדוח הקודם צוין כי לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה כי בתוכניות המתאר המאושרות הקיימות לא תוכנן ולא הוקצה שטח לאזור תעסוקה מניב שישתת את תושבי חריש עלולה לפגוע בצמיחתה ובהתפתחותה של העיר ולהותירה גירעונית לאורך שנים. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם למשרד השיכון כי בכל הקשור לבחינת החלופות לתכנונם ולהקמתם של אזורי תעסוקה שישמשו כמקורות הכנסה לעיר חריש וכמוקדי תעסוקה לתושביה, עליו לפעול בתיאום עם משרד הפנים, לשכת התכנון המחוזית ו"מינהל אזורי תעשייה (פיתוח)" במשרד הכלכלה.

78 פורסם במאי 2021, והמועד האחרון להגשת הצעות היה בספטמבר 2021.

79 אזור תעסוקה המתוכנן על שטח של כ-600 דונם ממערב לקיבוץ ברקאי, בין כביש 574 ובין כביש 65; התוכנית המפורטת של אזור תעשייה זה עומדת לפני הפקדה.



זאת, כדי להבטיח שייבחן ההיבט המרחבי על מכלול מרכיביו, כולל רמות הביקוש לשטחי תעסוקה באזור, צורכי הרשויות הסמוכות לחריש וחלוקת ההכנסות ביניהן. היעדר תיאום כאמור עלול להביא לידי הקמתו של אזור תעשייה חדש נוסף שכדאיות הקמתו מוטלת בספק, אזור שלא ייתן מענה למצוקתה של המועצה המקומית חריש בתחום זה.

במסגרת הדיווח על תיקון הליקויים מסר משרד השיכון במאי 2017 כי יש קושי בהקמת אזורי תעסוקה משותפים, נעשו ונעשים ניסיונות לשיתוף פעולה. על מנת ליישב מחלוקות הוקמה ועדה גיאוגרפית שאמורה לתת מענה לכל האזור ובוחנת צרכים ובקשות של רשויות בנושא אזור תעסוקה, הרחבת גבולות וחלוקת הכנסות; המשרד פועל לתכנון אזור תעסוקה משותף עם המועצה האזורית מנשה שייתן מענה לחוסר בשטחי תעסוקה, מסחר ושירותים; אזור תעסוקה משותף ליד ברקאי נמצא בתכנון מתקדם בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה והמשרד מתקצב לחריש את התכנון כחלק מתוכנית כלכלית כוללת לחריש.

בביקורת המעקב נבדק סטטוס התכנון של אזורי התעסוקה עירון ולהבות חביבה, להלן הפרטים:

אזור התעסוקה באקה-ג'ת (להבות חביבה): אזור תעסוקה הממוקם מערבית לכביש 6 הוא חלק מתוכניות כוללניות⁸⁰ של היישובים באקה⁸¹ וג'ת⁸². הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה החליטה להפקיד את התוכניות בכפוף למילוי תנאים ולעריכת תיקונים שקבעה.

לשכת התכנון המחוזית חיפה מסרה לצוות הביקורת במהלך ביקורת המעקב כי התוכניות הכוללניות טרם הופקדו בפועל מאחר שנדרש להן הליך מורכב של שינוי תוכנית מתאר מחוזית והחלטה של המועצה הארצית.

אזור התעסוקה עירון: התוכנית⁸³ כוללת אזור תעסוקה מרחבי משותף לשש רשויות מקומיות⁸⁴ במרחב ואדי ערה, המעוניינות לפתח אזור תעסוקה משותף. זאת, כדי למנף את יתרונות המיקום ואת היתרונות היחסיים של פוטנציאל האוכלוסיות השונות מהמגזר הערבי והיהודי. השטח המיועד לאזור התעסוקה עירון מצוי בתחום המוניציפלי של המועצה האזורית מנשה והוא כולל

80 על פי "מילון מונחים" באתר האינטרנט של מינהל התכנון, תפקידה של תוכנית כוללנית להתוות את מדיניות התכנון העירונית או האזורית; לקבוע את אופיו של היישוב ואת כיווני התפתחותו העתידית. התוכנית הכוללנית קובעת הוראות לגבי מתחמים, וכוללת הוראות לגבי כל מתחם בנוגע לייעודי קרקע, השטח הכולל המותר לבנייה, שימושים, שטחים פתוחים ושטחים לצורכי ציבור ועוד, מבלי לקבוע זכויות למגרש מסוים. לפיכך, לא ניתן להוציא מכוחה היתר בנייה.

81 תוכנית מספר 354-0717298; מטרת התוכנית היא, בין היתר, תכנון כולל של העיר באקה אל גרבייה ליעד אוכלוסייה של 47,500 נפש בשנת 2035, וכן מתן מענה תכנוני כולל להתפתחות המסחר, התעסוקה והתעשייה בבסיס לצמיחה ולרווחה כלכלית. בדברי ההסבר לתוכנית צוין כי התוכנית כוללת אזור תעסוקה חדש ממערב לכביש 6, המתוכנן במשולב עם תוכנית המתאר של ג'ת, וכי בחלק המערבי של אזור התעסוקה מתוכנן מרכז תחבורה בצד מסילת רכבת עתידית.

82 תוכנית מס' 354-0717280; מטרת התוכנית היא, בין היתר, תכנון כולל של הכפר ג'ת ליעד אוכלוסייה של 19,800 נפש בשנת 2035, וכן יצירת תשתית לפיתוח המסחר והתעסוקה המקומית ולפיתוח ענף התיירות. בדברי ההסבר לתוכנית נכתב כי בתוכנית נכלל אזור תעסוקה מרחבי משותף עם העיר באקה אל גרבייה, מערבית לכביש 6, וכי חלקו הצפוני של אזור התעסוקה נכלל בתוכנית המתאר הכוללנית של באקה אל גרבייה, הנערכת במקביל לתוכנית זו.

83 תוכנית מס' 351-0127621; התוכנית הופקדה ופורסמה להפקדה ברשומות מאוגוסט 2017 ופורסמה להפקדה בעיתונות בספטמבר 2017.

84 אום אל-פחם, המועצה האזורית מנשה, כפר קרע, ערערה, בסמ"ה וחריש.



אזור תעסוקה בשטח של כ-1,084 דונם. היקף השטח הבנוי העיקרי לתעסוקה הוא כ-500,000 מ"ר⁸⁵.

לשכת התכנון המחוזית חיפה מסרה לצוות הביקורת במהלך ביקורת המעקב כי התוכנית הופקדה אך לא קודמה מאחר שאחת מחלופות התכנון של תוואי הרכבת עוברת בתחומי התוכנית, ולכן נדרש לבחון את הפתרון התכנוני המיטבי לאזור.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 (להלן – תשובת מינהל התכנון) כי במסגרת תמ"א א/23/18, שהיא תמ"א מפורטת למסילת רכבת חדשה מנשה-עירון, נבחנות חלופות למיקום המסילה. בכלל זה נבחנת חלופה גם באזור שבו מוצעת הקמתו של אזור התעשייה.

מהאמור לעיל עולה כי אף שהושגה התקדמות מסוימת יחסית לדוח הקודם בתכנון אזורי חריש, עדיין אין פתרון שיביא להגדלת ההכנסות העצמיות של המועצה המקומית חריש. נכון למועד סיום הביקורת קיים מחסור של כ-430,000 מ"ר שטחי תעסוקה מניבים: שטחי התעסוקה במערכת הגבייה של המועצה המחויבים בארנונה, מסתכמים בכ-70,000 מ"ר, ואילו שטחי התעסוקה המניבים הנדרשים לפיתוח הכלכלי של חריש לפי חוות דעת כלכלית מנובמבר 2020, המסתכמים בכ-500,000 מ"ר.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי שתי תוכניות מפורטות שיוצרות עבור העיר חריש מלאי משמעותי של שטחי תעסוקה, תעשייה ומסחר קיבלו תוקף: התוכנית "חריש דרום", שעיקרה מענה למחסור בשטחי תעסוקה, תעשייה ומסחר בהיקף של כ-320,000 מ"ר. מגוון התעסוקה הכלול בתוכנית, הן במגרשי תעסוקה ייעודיים ומגוונים בשטחם והן בעירוב שימושים, מאפשר פנייה למגוון יזמים ומגביר את סיכויי המימוש של שטחים אלה הלכה למעשה; תוכנית נוספת במרכז היישוב, בסמיכות למרכז העסקים, וכוללת עוד כ-20,000 מ"ר לתעסוקה ומסחר. הפוטנציאל התכנוני התעסוקתי שהתווסף לחריש יאפשר מימוש מוגבר של שטחים מניבים עבור הרשות המקומית, בתהליך מתמשך לאורך זמן. משרד השיכון הוסיף כי בתכנון העתידי של העיר, שנמצא בראשיתו ואמור לקדם את השגת היעד של אכלוס 100,000 תושבים, יכלול מענה רחב גם לשטחי תעסוקה באופן שיאפשר למלא את צרכי העיר העתידיים ולחזק את בסיסה הכלכלי כנדרש.

מומלץ כי כל הגורמים הנוגעים בדבר ימשיכו לפעול להמשך התכנון והקידום של אזורי תעסוקה שיתרמו לפיתוחו ולחיזוקו הכלכלי של היישוב חריש.

85 נוסף על כך, מוצעים כ-60,000 מ"ר לשטחי ציבור לצורך אזור התעסוקה ומתחם המועצה האזורית מנשה. בסך הכול היקף השטחים העיקריים בתוכנית הוא 560,000 מ"ר.



שינוי גבולות וחלוקת הכנסות

בסעיף 4 להחלטת ממשלה 870 מדצמבר 2015 נכתב כי "הממשלה רושמת את הודעת שר הפנים כי בכוונתו לבחון את הקמת ועדת גבולות וחלוקת הכנסות בנוגע לרשות המקומית חריש בכדי לתת מענה לצרכיה".

ביקורת הועלה כי בספטמבר 2016 מינה משרד הפנים ועדת חקירה לאיחוד רשויות, לשינוי גבולות, לחלוקת הכנסות ולשינוי מעמד מוניציפלי באזור חיפה (להלן – הוועדה הגיאוגרפית חיפה). בין היתר נקבע כי תעסוק הוועדה בנושאי שינוי גבולות וחלוקת הכנסות.

שינוי גבולות: הוועדה הגיאוגרפית חיפה דנה בשינוי גבולות בין המועצה האזורית מנשה ובין המועצה המקומית חריש ובבחינת השיוך המוניציפלי של שטח חסר מעמד מוניציפלי המצוי בין המועצות המקומיות בסמ"ה לחריש במלואו או בחלקו לבסמ"ה או לחריש⁸⁶.

ביקורת המעקב העלתה כי ביולי 2020 המליצה הוועדה הגיאוגרפית חיפה⁸⁷ בדוח מסכם למשרד הפנים לגבי חריש כדלהלן: בסך הכול השטח המוניציפלי שמומלץ לקליטה לתוך התחום המוניציפלי הינו כ-3,930 דונם; לגבי המועצה האזורית מנשה – בסך הכול השטח המומלץ למסירה מחוץ לתחום המוניציפלי הינו כ-650 דונם; תוספת השטח המומלצת לפי הדוח האמור לחריש מסתכמת בכ-3,280 דונם. תוספת זו היא הגדלה של כ-46% בשטח השיפוט של חריש. נכון למועד סיום ביקורת המעקב, המלצות הוועדה ממתינות לאישור שרת הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 כי בנובמבר 2021 השרה אישרה את העברת הגבולות לחריש. שרת הפנים קיבלה את המלצות הוועדה באופן חלקי והחליטה על העברת 651 דונם מהמועצה המקומית חריש למועצה האזורית מנשה ועל העברת 2,618 דונם מהמועצה האזורית מנשה למועצה המקומית חריש.

חלוקת הכנסות מחצבת ורד: מחצבת ורד היא מחצבת אבן המצויה בתחום השיפוט של המועצה האזורית מנשה. הוועדה הגיאוגרפית חיפה דנה בחלוקת ההכנסות ובשינוי הגבולות של מחצבת ורד בין הרשויות האלה: המועצה המקומית חריש, המועצה האזורית מנשה, כפר קרע והמועצה המקומית בסמ"ה. בדיון של הוועדה הגיאוגרפית חיפה ממרץ 2021 בנושא "בחינת שינוי גבולות וחלוקת הכנסות – מחצבת ורד" צוין כי המחצבה פעילה כיום ועתידה לפעול עוד שנים רבות.

ביקורת המעקב העלתה כי בנוגע לסוגיית השטח וחלוקת ההכנסות ממחצבת ורד צוין בדוח המסכם של הוועדה הגיאוגרפית חיפה מיולי 2020 כי הסוגיה "תידון במסגרת דוח נפרד של הוועדה, בו יבואו לידי ביטוי ההיבטים הכספיים הנוגעים לרשויות המקומיות והמחצבה. זאת,

86 לאורך השנים הונפקו כתבי מינוי נוספים עם נושאים חדשים שעל הוועדה לבדוק. למשל, באוקטובר 2017 נתבקשה הוועדה לבחון שיוך מוניציפלי של שטחים ללא מעמד מוניציפלי, בשלמותם או בחלקם, לאחת או יותר מהרשויות המקומיות האלה: המועצה המקומית ערערה, המועצה המקומית בסמ"ה, המועצה המקומית חריש ועיריית אום אל-פחם.

87 הוועדה קיימה שמונה פגישות מיוני 2017 ועד ינואר 2018.



לאחר הגשת ההמלצות ביחס לשינויי הגבולות המבוקשים על ידי כלל הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר".

המועצה מסרה בתשובתה כי נציגיה השתתפו בישיבות הוועדה הגיאוגרפית והציגו את עמדתה הברורה בדבר הצורך להעביר את הכנסות המחצבה לטובת הרשות.

עד למועד סיום ביקורת המעקב לא סיימה הוועדה הגיאוגרפית חיפה לדון בעניין חלוקת הכנסות מחצבת ורד ולא הגישה את המלצותיה בנושא.

מומלץ כי משרד הפנים ישלים את פעולותיו לשינוי הגבולות ולגיבוש מנגנונים לחלוקת הכנסות מחצבת ורד.

מתן פתרונות תחבורתיים

עם תכנון שכונת חריש דרום – הכולל תכנון שטחי מסחר ותעסוקה בהיקפים נרחבים ותוספת של יח"ד העלולים להשפיע באופן מהותי על התנועה בסביבת היישוב ובתוכו – החליטה המועצה במאי 2019 לבחון את ההשלכות התחבורתיות על מערך הדרכים המקומיות והארציות הקיימות של הקמת שכונה דרומית חדשה בחריש (להלן – בה"ת)⁸⁸. במסגרת הבחינה נערכה בדיקה למצב הקיים, לשנת יעד 2025 ולשנת יעד 2030. בדוח הבה"ת צוין כי צומת חריש (צומת מעגלי בחיבור בין דרך 6353 ובין כביש 444) מתפקד כיום בכשל ויישאר כך גם לאחר רמזורו ומימוש שימושי הקרקע כולל בשכונה הדרומית בשנות היעד 2025 ו-2030; הקמת דרך 611 וחיבורה לדרך 444 (574) בצומת נרבתה משפרת במעט את רמת השירות בצומת חריש אך עדיין זרימת התנועה תהיה מאולצת ויווצרו תורים ארוכים על פני מספר צמתים.

עוד צוין בדוח הבה"ת כי החיבור המוצע של תוכנית לתשתית לאומית 84 (להלן – תת"ל 84) (הכולל את חיבוריו לרשת הדרכים הבין-עירונית) משפר באופן ניכר את רמת השירות במערכת הדרכים הקיימת ומעלה את מהירות הנסיעה הממוצעת הצפויה בתחום היישוב עד פי שלושה בשנת 2030; בשנת 2025 החיבורים של היישוב בכיוון מערב נשענים על כביש 574, מרבית קטעי הדרך מצויים בכשל בשתי התקופות שנבחנו. הוספת חיבור דרומי ליישוב ללא השדרוג של דרך 574 ל-444 מאבדת מתועלתה; חיבור נוסף של היישוב לרשת הדרכים הבין-עירונית הוא הכרחי (ללא קשר להרחבה הדרומית) כבר בשנת התחזית 2025.

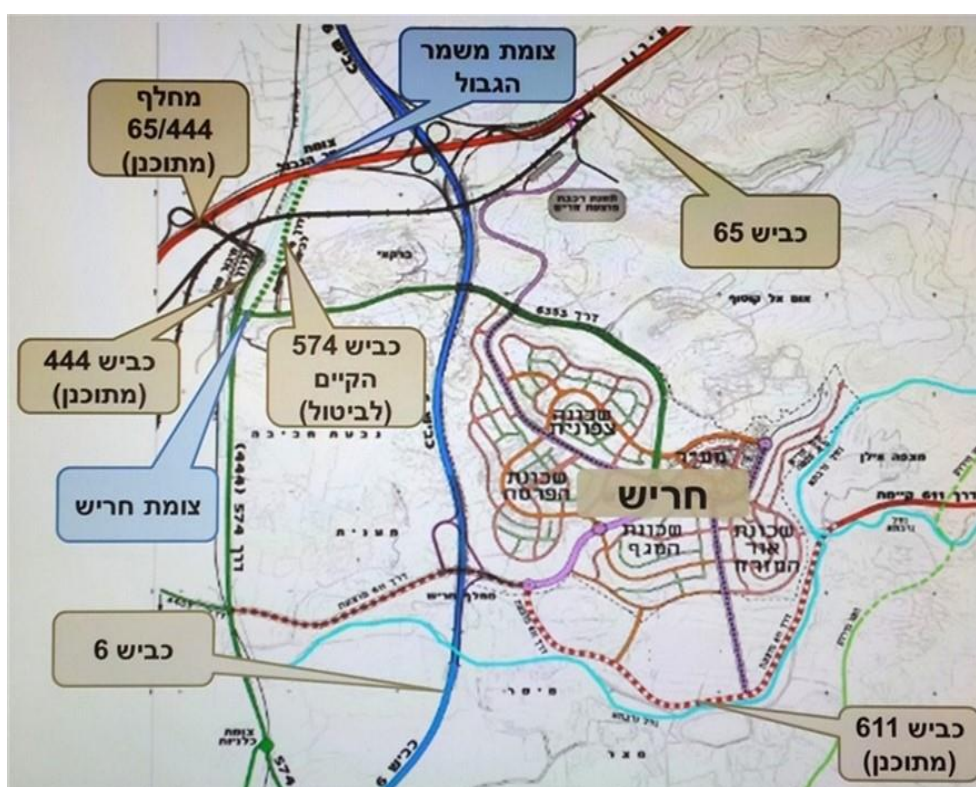
בדוח הקודם צוין כי מנתונים שריכזה מחלקת הקליטה במועצה המקומית על רוכשי הדירות בחריש, ובכלל זה רוכשי דירות להשקעה שאינם מתכוונים לגור ביישוב, עולה כי כ-70% מהם עובדים באזור גוש דן וכי הדעת נותנת כי בשל העובדה שלא תוכננו בחריש מפעלי תעשייה או בנייני משרדים בהיקף ניכר, צפויים מרבית תושביה למצוא את פרנסתם מחוץ ליישוב. לפיכך, גישה תחבורתית מהירה, יעילה ובטוחה לרשת הכבישים הארצית היא מנוף חיוני לפיתוחה האורבני, החברתי והכלכלי של העיר.

88 בחינת השלכה תחבורתית (בה"ת) לתוכנית בניין עיר מס' 307-0692160, חריש דרום ממאי 2020.



במועד הביקורת הקודמת (בשנת 2015), כשהיו ביישוב כ-1,100 תושבים, הייתה הגישה התחבורתית לעיר דרך כניסה אחת בלבד, ועל פי נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ⁸⁹ (להלן – נת"י), הכבישים הקיימים באזור חריש לא עמדו בעומסי התנועה שהיו מצויים באזור בשנת 2015 עוד לפני אכלוס העיר (וראו להלן במפה 1).

מפה 1: גישה תחבורתית לעיר חריש (כפי שהוצג בדוח הקודם)



המקור: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2016), "הקמת העיר חריש – היבטים מוניציפליים".

1. בדוח הקודם צוין כי בתוכנית המפורטת חריש/1/א נקבעו שני שלבי אכלוס המותנים בביצוע הסדרי תנועה בכבישים המוליכים לעיר: שלב א' – עד 2,000 יח"ד – עד שיושלם שלב זה נקבע כי יש לסיים חמישה פרויקטים תחבורתיים, בין היתר – שדרוג כביש הכניסה לעיר וטיפול בבעיות בטיחות הקיימות בו. נקבע כי ללא השלמת פעולות אלו אי-אפשר יהיה לאשר את אכלוסן של יח"ד נוספות. שלב ב' – יותר מ-2,000 יח"ד – נקבע כי עד שיאוכלסו 1,000 יח"ד הראשונות בשלב זה יש להשלים, בין השאר, את שדרוג כביש

89 על פי אתר האינטרנט של נתיבי ישראל, החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ היא חברה ממשלתית האחראית לתכנונה, לפיתוחה ולתחזוקתה של רשת הכבישים הבין-עירוניים בישראל ולפיתוח מסילות רכבת.



הכניסה לעיר לתצורה דו-מסלולית בקטע שלא הושלם עקב הימצאות קברים בתוואי המאושר.

בדוח הקודם עלה כי ביוני 2014 חתמו משרד התחבורה, משרד השיכון, משרד האוצר ורמ"י על סיכום תקציבי בין-משרדי בהיקף של כארבעה מיליארד ש"ח למימון של 41 פרויקטים תחבורתיים בעלי זיקה לדיור בשנים 2014 – 2020 (להלן – הסכם נתיב לדירה). בין היתר, ההסכם מתקצב את הפרויקטים התחבורתיים שבהם מותנה האכלוס כאמור לעיל. אומדן עלותם של הפרויקטים הוערך בהסכם בכ-170 מיליון ש"ח, ומהם ימומנו 150 מיליון ש"ח על ידי משרד התחבורה והיתר – על ידי משרד השיכון. עוד נקבע בהסכם כי הפרויקטים האמורים יבוצעו על ידי נת"י, ובשל העובדה ששיווק המגרשים בחריש והבנייה בה כבר החלו, יעשו משרד התחבורה ונת"י ככל יכולתם כדי לפרסם מכרזים לביצוע הפרויקטים התחבורתיים המהווים תנאי לאכלוס יח"ד בעיר באופן מיידי ולקצר את לוחות הזמנים להשלמתם. עוד הועלה כי ביולי 2014 קיבל הסכם נתיב לדירה תוקף של החלטת ממשלה⁹⁰.

בדוח הקודם נמצא כי קצב התקדמותם של הפרויקטים התחבורתיים פיגר באופן ניכר אחר הצפי לאכלוס, כך שעלה החשש לעיכוב באכלוס חלק מיח"ד שבנייתן תסתיים בטרם יושלמו הפרויקטים התחבורתיים.

כאמור, ביקורת המעקב העלתה כי קצב האכלוס היה שונה מהצפי. לפי דוחות תעודות גמר של הוועדה המיוחדת, עד סוף שנת 2016 הונפקו 778 היתרי אכלוס ליח"ד; עד מאי 2017 הונפקו 1,095 היתרי אכלוס ליח"ד; ובסוף שנת 2017 הונפקו 2,201 היתרי אכלוס ליח"ד.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי הפרויקטים התחבורתיים בחריש שביצועם היה תנאי לשני שלבי האכלוס⁹¹ (עד 2000 יח"ד ויותר מ-2000 יח"ד) – בוצעו.

מהנדסת הוועדה המיוחדת מסרה לצוות הביקורת כי לא היה עיכוב בהנפקת היתרי אכלוס בגין עיכוב בהשלמת פרויקטים תחבורתיים בחריש הכלולים בהסכם נתיב לדירה.

2. בדוח הקודם עלה כי כדי להקל את עומסי התנועה הקיימים והצפויים באזור חריש הציג יועץ התנועה של הוועדה המיוחדת, בין היתר, לתכנן באופן מפורט את כביש 444⁹² "החדש"⁹³ – מצומת נרבתה ועד חיבורו במחלף לכביש 65, ולסלול כביש 611 ולחברו במחלף לכביש 6. עוד עלה בדוח הקודם כי באפריל 2015 אישר משרד השיכון לקדם תכנון

90 החלטת ממשלה 1807 (דר/48) "יישום הסכם 'נתיב לדירה' – מימון פרויקטים תחבורתיים תומכי דיור", שאושרה באפריל 2014.

91 בתוכנית המפורטת חריש/א.1.

92 כביש 444 הוא כביש שאורכו 35.7 ק"מ ממחלף בן שמן ועד ההצטלבות עם כביש 557.

93 בדוח הקודם צוין כי בתמ"א 17/א/31 יבוטל הקטע הנוכחי בכביש 574 בין צומת חריש ובין צומת משמר הגבול, וייבנה מחלף חדש על כביש 65, שיתחבר לצומת חריש בתוואי חדש עם חיבור מדרום לכביש 444. כמו כן תיעשה הכניסה לקיבוץ ברקאי מכביש 6353.



מייד של קטע כביש 444 החדש מצומת חריש בלבד עד החיבור עם כביש 65, לרבות תכנון המחלף (להלן – מחלף משמר הגבול). חמ"ל הדיור⁹⁴ אישר פתרון זה ביוני 2015.

על פי אומדן שהעבירה נת"י למשרד התחבורה באוקטובר 2015, התקציב לפרויקטים תחבורתיים נוספים הנדרשים באזור חריש מסתכם ב-420 מיליון ש"ח: 400 מיליון ש"ח לתכנונו ולביצועו של כביש 444 החדש מצומת חריש צפונה עד החיבור במחלף לכביש 65, וכ-20 מיליון ש"ח לתכנונו של כביש 444 החדש מצומת חריש דרומה עד החיבור לכביש ⁹⁵.

עוד הועלה בדוח הקודם כי בנובמבר 2015 כונסה בלשכת התכנון המחוזית ישיבת עבודה בנושא "מערך דרכים מנשה – חריש", ובה השתתפו, בין היתר, נציגים של לשכת התכנון המחוזית, משרד התחבורה, משרד השיכון, נת"י והרשויות המקומיות הרלוונטיות. בישיבה הציג המפקח על התעבורה את ממצאי בדיקת ההשפעות התחבורתיות של הקמת אזור התעסוקה עירון ושל פיתוח חריש על מערכת התחבורה באזור (להלן – בדיקת ההשפעות התחבורתיות). "בדיקת ההשפעות התחבורתיות שנערכה לשנת יעד 2020" העלתה כי צריך לבצע מייד את סלילת כביש 444 מצומת חריש בכיוון צפון עד החיבור עם כביש 65, וכן יש לשדרג מייד את כביש הכניסה לעיר הסמוך לצומת חריש לכביש דו-נתיבי בשני המסלולים. עוד העלתה בדיקת ההשפעות התחבורתיות כי כל תוספת יח"ד לחריש נוסף על המאושר כיום תחייב תכנונו וביצועו של כביש 444 החדש מצומת חריש בכיוון דרום עד החיבור עם כביש 9. כמו כן – פיתוח חריש בכיוון דרום מחייב את תכנונו וסלילתו של כביש 611, שיתחבר לכביש 6 ולכביש 444 החדש וישמש כניסה נוספת לחריש.

מהאמור לעיל עלה בביקורת הקודמת כי על אף הצורך המידי בסלילתם של כביש 444 החדש (מצומת חריש עד החיבור עם כביש 9) וכביש 611, שייתנו מענה תחבורתי לתנועה באזור חריש בשנת 2020, אישרו משרד השיכון ומשרד התחבורה רק את תכנונם. עוד הועלה בדוח הקודם כי החלטת הממשלה 870 מדצמבר 2015 הנחתה את משרד התחבורה להשלים את תכנונו הסטטוטורי של כביש 444 החדש מצומת חריש עד החיבור עם כביש 9, ואת משרד השיכון – להשלים את תכנונו הסטטוטורי של כביש 611 עד החיבור עם כביש 444. נמצא כי ההחלטה לא כללה הנחיות בנוגע לתקצובם ולביצועם של כבישים אלו, ובכך נתנה מענה חלקי בלבד לבעיות שהועלו בממצאים של בדיקת ההשפעות התחבורתיות שערך משרד התחבורה.

בביקורת הקודמת צוין כי לא יהיה בשנים הקרובות מענה תחבורתי הולם לתושבי חריש וסביבתה, והדבר עלול לפגוע באיכות חייהם של התושבים ובהתפתחות העיר. משרד מבקר המדינה המליץ כי על משרד השיכון ומשרד התחבורה, בשיתוף לשכת התכנון המחוזית, לקדם ולהשלים את תכנון מערכת הכבישים הבין-עירוניים באזור חריש, וכי על משרד התחבורה ומשרד האוצר אף לשקול לתקצב את ביצועה כבר בתוכנית החומש הבאה לפיתוח תשתיות תחבורה.

94 חמ"ל הדיור הוא צוות משותף של משרדי האוצר, הפנים, השיכון והתחבורה בשיתוף רמ"י, והוא פותר בעיות בתחום הבנייה למגורים.

95 כביש 9 הוא כביש שאורכו 10.2 ק"מ מצומת יער חדרה ועד מחלף באקה-ג'ת.



בביקורת המעקב עלו הממצאים שלהלן:

סטטוס פרויקטים תחבורתיים

מחלף משמר הגבול: לפי מידע שהתקבל מנת"י, פרויקט הקמתו של מחלף משמר הגבול על כביש 65 בכיוון דרום (כביש 444) – שיהיה כניסה ראשית לחריש – נמצא בשלבי ביצוע וצפוי להסתיים בפברואר 2022. תקציב הפרויקט נאמד בסך 580 מיליוני ש"ח.

כביש 444 החדש: מנת"י נמסר לצוות הביקורת כי כביש 444 החדש ממחלף משמר הגבול עד אחיטוב מצוי בשלב התכנון הסטטוטורי שמקודם במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, וכי הצפי לסיום התכנון הסטטוטורי הוא שנת 2024. עוד נמסר מנת"י כי התקציב לתכנון הסטטוטורי הוא 20 מיליוני ש"ח. התכנון הסטטוטורי כולל 11 ק"מ של כביש 444⁹⁶ ו-14 ק"מ מסילת רכבת. אומדן הפרויקט הוא כ-4.5 מיליארדי ש"ח, והוא כולל, בין היתר, את הרחבתו של כביש 444 והפיכתו לכביש דו-נתיבי ודו-מסלולי מאחיטוב עד מחלף משמר הגבול; הפרדות מפלסיות בממשקים עם מסילת הרכבת; שדרוג צמתים; ומתן גישה לתחנות רכבת.

כביש 611: כביש 611 מצפון השומרון מתחבר למרקם העירוני של חריש, חוצה אותו דרך לב היישוב ומתחבר מערבה דרך כביש 6353. אין לכביש 611 הקיים מוצא ישיר למערכת הדרכים האזורית והארצית מבלי לחצות את היישוב⁹⁷.

בתוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית – תמ"א 98⁴² – מתוכנן כי כביש 611 יהיה כביש עוקף חריש שייתן מענה לתנועה הבין-עירונית העוברת בתוך היישוב. להלן הפרטים:

המקטע הראשון של כביש 611: כביש הכניסה הדרומי-מערבי לחריש מצומת נרבתא (מ-5H ועד כביש 574), שאורכו 2.7 ק"מ, אושר מתוקף תת"ל 84 וכולל צומת חדש עם כביש 574 (בעתיד אמור להיות: כביש 444), גשר מעל כביש 6 וגשר מעל נחל נרבתא והתחברות בכיכר לעיר חריש. אומדן תקציב הפרויקט הוא בסך 357 מיליוני ש"ח. משרד השיכון העביר למשרד התחבורה הרשאה של 62 מיליוני ש"ח לצורך תכנון ופרסום מכרז לביצוע. התכנון המוקדם של הכביש הסתיים, וצפויים להתחיל בתכנון מפורט. סיום התכנון המפורט צפוי להיות ברבעון השלישי בשנת 2022. הכביש צפוי להיפתח לתנועה ברבעון הרביעי בשנת 2025. עם זאת, טרם הוקצה תקציב לביצוע הכביש.

שני המקטעים האחרים של כביש 611: המקטע הדרומי (H1 – H5) – יציאה מחריש דרום; והמקטע המזרחי – חיבור לצפון השומרון (H1 – 611) – אינם כלולים בתת"ל 84 וטרם החל תכנונם הסטטוטורי. ההערכה התקציבית לתכנון ולביצוע עבור שני המקטעים האמורים היא בסך 450 מיליוני ש"ח.

96 כביש 444 החדש יחליף את כביש 574 הקיים מנחל נרבתא וצפונה.

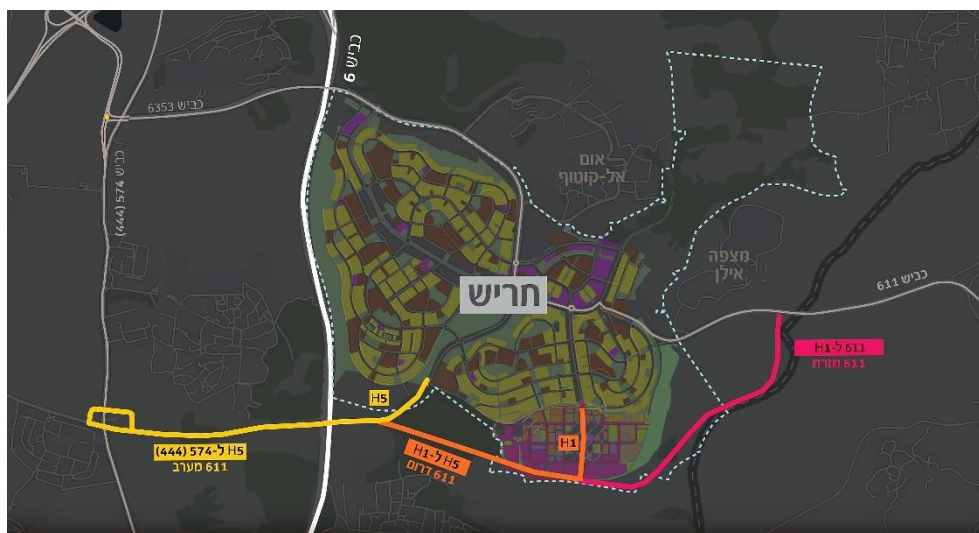
97 מינהל התכנון, הוועדה לתשתיות לאומיות, תת"ל 84 – כביש כניסה חדש לחריש מדרום – דוח בדיקה תכנונית מוקדמת (עמידה בתנאי סף) (11.2.19).

98 לפי תשריט ראשי – גיליון מס' 2 בתמ"א 42; סטטוס תמ"א 42 – המלצה לממשלה לאישור תוכנית בתנאים (3.3.2021).



ראו להלן במפה 2 את שלושת המקטעים של כביש 611:

מפה 2: שלושת המקטעים של כביש 611, 2021



מתוך "מועצה מקומית חריש: מצגת אסטרטגית" (יוני 2021).

החיבור לכביש 6

עלה כי עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה בדבר חיבור היישוב חריש לכביש 6.

כאמור, בדוח הקודם צוין – במסגרת בדיקת ההשפעות התחבורתיות – כי פיתוח חריש כלפי דרום מחייב את תכנונו וסלילתו של כביש 611, שיתחבר לכביש 6 ולכביש 444 החדש וישמש כניסה נוספת לחריש.

עמדתו של משרד התחבורה בנוגע לחיבור חריש לכביש 6 כפי שנמסרה לצוות הביקורת באוקטובר 2021⁹⁹ היא כי "דרך מס' 6 מיועדת לתנועה חוצה ארצית. היא הדרך היחידה בישראל שזה תפקידה, וככזו אנו רוצים לשמור עליה. אנו רואים כבר היום כיצד ריבוי המחלפים במקטע המרכזי מביא למשיכת תנועות קצרות... אין ספק כי מחלף על דרך מס' 6 בהצטלבותה עם דרך מס' 611 היה משפר את נגישות העיר חריש. עם זאת, לנוכח הפרויקטים שהמשרד מקדם (דרך

99 דוא"ל מ-17.10.21 ששלח לצוות הביקורת המפקח על התעבורה במחוזות חיפה והצפון במשרד התחבורה, ואליז צורף דוא"ל ששלח לו מנהל אגף בכיר בתכנון התחבורתי במינהל התכנון ופיתוח התשתיות במשרד התחבורה בספטמבר 2019.



מס' 444, מחלף משמר הגבול, מתע"ן 65, מסילת מנשה עם תחנת רכבת בסמוך לחריש), העיר תהיה מוגשת בצורה מספקת הן במערכת דרכים והן במערכות תח"צ".

המועצה המקומית חריש מסרה בתשובתה כי ללא חיבור ישיר של היישוב לכביש 6 אין פתרון נגישות תחבורתי ליישוב חריש בעשור הקרוב. הפתרונות שמציע משרד התחבורה – כביש 444 ותחנת רכבת – הם פתרונות ארוכי טווח שצפויים להתממש רק כמה שנים אחרי שהעיר תגיע למיצוי תוכנית הבינוי הנוכחית. בשנת 2026 תמנה אוכלוסיית היישוב 60,000 תושבים, ורק חיבור כביש 611 החדש עם כביש 6, כפי שהודגש על ידי מתכנני העיר לפני יותר מעשור, יאפשר חיבור של העיר לרשות התחבורה הארצית בטווחי הזמן הקרובים.

בפברואר 2022 שלחה המועצה למשרד ראש הממשלה חוות דעת מקצועית שהכינה עבורה חברת ייעוץ. בחוות הדעת נבחנו המשמעויות של אי-מתן פתרון ראוי לבעיית התחבורה ביישוב חריש¹⁰⁰, ובין היתר צוין בה כי ללא חיבור ישיר ומהיר של היישוב לכביש 6 וללא הקמת תחנת רכבת עירונית בתוך היישוב תיבלם התפתחותה של חריש הן מבחינת קצב גידול האוכלוסייה והן מבחינת פיתוח ואכלוס שטחי תעסוקה. עוד צוין כי במציאות זו המועצה תהיה תלויה בתמיכה ממשלתית רחבה כדי להתקיים, זאת נוסף לפגיעה בכלכלה המקומית.

כאמור, ביקורת המעקב העלתה כי חלה התקדמות מסוימת ביצירת מענה תחבורתי לתושבי חריש, אולם הפרויקטים התחבורתיים עדיין לא הושלמו, להלן הפרטים בלוח 11:

לוח 11: סטטוס פרויקטים תחבורתיים

אומדן עלות כוללת של הפרויקט במיליוני ש"ח	צפי סיום	סטטוס ביצוע ותקציב	דרך או כביש
580	פברואר 2022	בשלבי ביצוע	מחלף משמר הגבול
357	-	הסתיים התכנון המוקדם ולקראת התכנון המפורט ללא תקציב לביצוע	611 – מקטע ראשון (תת"ל 84)
450	-	טרם החל התכנון הסטטוטורי וטרם הוקצה תקציב	611 – מקטעים דרומי ומזרחי
4,500	פברואר 2024 ¹⁰¹	בשלבים תכנוניים סטטוטוריים, ללא תקציב לתכנון המוקדם, לתכנון המפורט ולביצוע	444 ומקטע מסילת הרכבת

על פי נתונים מנת"י, משרד התחבורה ומשרד השיכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

100 "חוות דעת מקצועית בעניין החלופות למיקום תחנת הרכבת בעיר חריש ולעניין חיבור ישיר של חריש לכביש 6" מינואר 2022.

101 צפי סיום לתכנון הסטטוטורי.



משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2022 (להלן – תשובת משרד התחבורה) לעניין כביש 444, כי הפרויקט נמצא בהליכים סטטוטוריים ומקודם במסגרת תוכנית המקטע הצפוני של מסילת מנשה.

משרד השיכון מסר בתשובתו כי דרך 574/444 מקודמת תכנונית על ידי נתיבי ישראל, וכי הוא סבור שיש להקדים את פתיחת הדרך החדשה (444) בהקדם האפשרי וימשיך לפעול בנושא.

משרד התחבורה, משרד השיכון והמועצה המקומית חריש מסרו בתשובותיהם בנוגע למקטע הראשון של כביש 611 (תת"ל 84), כי הוא צפוי להסתיים בשנת 2025. עוד מסרו בתשובותיהם משרד השיכון והמועצה כי הוקצה תקציב לביצוע הכביש האמור.

מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד השיכון ימשיכו לקדם את תכנונה וביצועה של מערכת הכבישים הבין-עירונית האמורה לשרת את היישוב חריש לצורך מתן פתרונות תחבורתיים לבעיית עומס התנועה בסביבתו.

תחבורה ציבורית

למערכות תחבורה ציבוריות יתרונות כלכליים, חברתיים, סביבתיים ובטיחותיים. תכנון מערכות תחבורה אמור להיות חלק בלתי נפרד מהתכנון הפיזי הכולל שמטרתו לשפר את רמת החיים ואיכות החיים של התושבים¹⁰². מענה תחבורתי ציבורי מיטבי ונגיש לתושבים בחריש יעודד את התושבים להשתמש בתחבורה ציבורית, יקטין את השימוש ברכבים פרטיים ועשוי אף להביא להקטנת עומסי התנועה ביישוב ומחוצה לו.

להלן פירוט מערך התחבורה הציבורית בחריש, הן הקיים הן המתוכנן:

אוטובוסים

בחריש פועלים כיום שבעה קווי תחבורה ציבורית בין-עירוניים העוברים ביישוב וקו תחבורה ציבורית עירוני (פנימי) המחבר את שכונות היישוב למוקדים מרכזיים בו, קו שהחל לפעול בספטמבר 2021. לצוות הביקורת נמסר כי בוצע תכנון לקו עירוני נוסף שיופעל כאשר העיר תמנה 30,000 תושבים. עוד נמסר כי הוקמו בחריש תחנות המתנה לתחבורה ציבורית הכוללות סככה.

בחריש מתוכננים שני מסופי תחבורה ציבורית¹⁰³: מרכז תחבורה בקצה הצפון-מערבי של העיר שישמש תחנת קצה לקווים העירוניים ותחנה מרכזית לקווים הבין-עירוניים; מסוף תחבורה

102 מבקר המדינה, **דוחות מיוחדים – משבר התחבורה הציבורית**, "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית" (2019), עמ' 25.

103 המועצה המקומית חריש, "מערך התחבורה הציבורית בעיר חריש" (יוני 2020).



ציבורית נוסף בחלק המזרחי של היישוב, בשכונת המעו"ף, שישמש תחנת קצה לקווים העירוניים, לחלק מהקווים האזוריים ולקווים משרתי הרכבת. המועצה פועלת לשינוי מיקומו של המסוף המזרחי ולהרחקתו מבנייני מגורים.

עד שיוקמו המסופים הקבועים, יוצאים הקווים המשרתים כיום את תושבי חריש ממסוף תחבורה מזרחי זמני הממוקם בשכונת המעו"ף¹⁰⁴.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי חריש תיהנה משיפור משמעותי בשירות התחבורה הציבורית העירונית והבין-עירונית הניתן לה כיום, הן בהוספת קווים והן בשיפור תשתיות תומכות. משרד התחבורה הוסיף כי הפעלת הקו העירוני החדש ותגבור הקווים הבין-עירוניים תלויים בהצטיידות באוטובוסים ובגיוס נהגים, ולפיכך ההפעלה צפויה לצאת לפועל במהלך החציון השני של שנת 2022. כמו כן צפויות להשתפר גם תשתיות התחבורה הציבורית.

רכבת

מסילת מנשה מיועדת לתנועת רכבות נוסעים ומטענים, לרבות חומרים מסוכנים, ומאפשרת תירות תפעולית בקיום שני מסדרונות, הגדלת הקיבולת לאורך מסילות החוף וחיבור בין נמלי הים. המסילה מחברת בין המסילה המזרחית למסילת העמק ונועדה להשלים את הרצף המסילתי ממרכז/מזרח המדינה וצפונה כדי ליצור שדרה מקבילה לשדרת החוף ובלתי תלויה בה. מסילת מנשה מקודמת בשתי תוכניות מתאר¹⁰⁵.

בסיכום ישיבת הוועדה המשותפת לתחבורה יבשתית מאוגוסט 2021 צוין כי במקטע הצפוני של תוואי הרכבת יש שתי חלופות: חלופה מערבית, הכוללת תחנת נוסעים אחת, במפגש הדרכים הארציות 65, 444 ו-6 בשטח שבו מתוכנן אזור התעשייה עירון. התוואי שלה עובר במקביל לדרך 444 וחל בגישור; חלופה מזרחית, הכוללת שתי תחנות נוסעים, בחריש ובסמוך לדרך מס' 65. התוואי שלה עובר בצמידות לדרך מס' 6 מדרום לחריש וכולל כ-3 ק"מ במנהור מתחת לחריש. עוד צוין כי נציגי חריש תומכים בחלופה המזרחית, שבה צפויה להיבנות תחנת רכבת בתוך העיר בלי שיידרש שינוע אליה. נציגי חריש ציינו כי כיום היישוב מצוי בכשל תחבורתי. האוכלוסייה שלו צפויה להגיע ל-80,000 תושבים, ולדעתם החלופה המזרחית עשויה לתת מענה לבעיית התחבורה בחריש.

הוועדה החליטה על המשך בחינתה של החלופה המערבית במקטע הצפוני, שהתוואי שלה עובר במקביל לכביש 444. בהחלטתה ציינה הוועדה כי מתוך רצון לתת מענה תחבורתי מספק לחריש וכדי לחבר אותה לתחנה האזורית המתוכננת בחלופה המערבית, הוועדה ממליצה למועצה הארצית לבחון בעת הדיון להעברת התוכנית להערוך הוועדות המחוזיות והשגות הציבור, קביעת התניה בין הקמת המסילה ותחנת הרכבת ובין קידום מערך משלים של תחבורה ציבורית לצורך קישור יישובי המרחב והעיר חריש למרכז התחבורה המשולב, אשר יאפשר להם להשתמש באופן יעיל ואיכותי במסילת הברזל.

104 המועצה המקומית חריש, "מערך התחבורה הציבורית בעיר חריש" (יוני 2020).

105 תוכנית תמ"א/18/23/א עבור המקטע הדרומי ותוכנית תמ"א/18/23/ב עבור המקטע הצפוני.



מנהל התכנון מסר בתשובתו כי במרחב של חריש בתמ"א 42 מסומנים מסילת רכבת חדשה לאורך כביש אזורי 444, כביש אזורי חדש 611 לחיבור דרומי חדש של חריש לכביש 444 וכביש הגישה הקיים לחריש, המסומן כדרך אזורית 6353. התמ"א סימנה דרכים במרחב הסובב את חריש כדרכים רבות קיבולת, שהדגש בהן הוא על הסעת המונים. לפיכך, תמ"א 42 עיגנה פתרונות תחבורתיים לעיר חריש, בדגש על תחבורה ציבורית ופתרונות להסעת המונים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הוא סבור כי נדרשת התעמקות נוספת בחלופות השונות לפני קבלת החלטה במוסדות התכנון. בהתאם לכך, בדיון המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מספטמבר 2021 קיבלה המועצה את בקשת משרד התחבורה לפצל את תוכנית מסילת מנשה למקטע צפוני ולמקטע דרומי, על מנת לאפשר לדון במקטע הצפוני של התוכנית בנפרד, באופן שתאפשר בחינה של תחנת הנוסעים התת-קרקעית בחריש ושל סוגיית הובלת המטענים בתת-הקרקע ובצמידות לתחנת הנוסעים.



כלל הפתרונות התחבורתיים שהוצגו לעיל נועדו לשפר את דרכי הגישה ליישוב חריש ולהשפיע על חזק היישוב ואיכות חייהם של תושביו. מומלץ כי כלל הגורמים העוסקים בדבר יפעלו לקידום הפתרונות התחבורתיים.



סיכום

הקמת העיר חריש, האמורה לאכלס עשרות אלפי תושבים, היא משימה לאומית המחייבת היערכות מיוחדת של משרדי ממשלה רבים ושיתוף פעולה ביניהם וכן שיתוף פעולה ביניהם לבין הנהלת המועצה המקומית.

בדוח הביקורת הקודם הועלו, בין היתר, ליקויים בהיערכותה של המועצה המקומית חריש לקליטת אלפי התושבים; בפעולות לתכנונם ולפיתוחם של אזורי תעסוקה לצורך יצירת מקורות הכנסה; בפעולות למתן פתרונות תחבורתיים חיוניים בכל הנוגע לבעיית עומס התנועה הצפוי באזור; ובניהולה הכספי של המועצה.

ביקורת המעקב העלתה כי המועצה המקומית חריש תיקנה את מרבית הליקויים שעלו בדוח הקודם ובבדקו בביקורת המעקב, וכי עליה להשלים את תיקון כל הליקויים. למשל בעניין כינוס ועדות החובה של הרשות בתדירות הנדרשת והשלמת חקיקת חוקי עזר ופרסומם במועד.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי אף שחלה התקדמות מסוימת בתכנונם לא ניתנו פתרונות לעניין היעדר אזורי תעסוקה ופתרונות תחבורתיים באזור, וכי היעדר פתרון לבעיית ההכנסות העצמיות של חריש מותיר אותה במצב של גירעון מובנה בתקציבה השוטף, דבר המגדיל את תלותה בקבלת תקציבים ומענקים ממשרדי הממשלה.

על כל הגורמים הנוגעים בדבר – המועצה המקומית ומשרדי הממשלה, ובהם משרד הפנים, משרד השיכון ומשרד התחבורה – לפעול בשיתוף פעולה לקידום היישוב ולפיתוחו, בהתאם להחלטות הממשלה בנושא, בין היתר בתחומים המוניציפליים, הכספיים, התעסוקתיים והתחבורתיים.