

פרק י"א

הסיוע הט"י ארשיות מקומיות מפותות וקולאות החוגשים הראשונים של האלמנה

גופן הכותרת מעוצב בכתב ידו של סמ"ר ענר אליקים שפירא ז"ל, אשר נפל בשבעה באוקטובר. ענר נולד וגדל בירושלים, ניגן בפסנתר ועסק במוזיקה. בשבעה באוקטובר היה ענר בחופשה והשתתף במסיבת הנובה. הוא הציל חיים של רבים במיגונית בצומת רעים כשהדף רימונים שהשליכו אליה מחבלי חמאס.

הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

מבוא

הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את פעילותן הכספית במסגרת תקציב שנתי ועל פיו לתכנן את פעילותן הכלכלית. תקציב הרשויות צריך להיות מאוזן, והוא נחלק לתקציב רגיל, המיועד למימון פעולות שוטפות של הרשויות המקומיות, ותקציב בלתי רגיל, שהוא תקציב חד-פעמי המיועד בין היתר לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח. מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות המקומיות נחלקים לארבעה: (א) הכנסות עצמיות שמקורן בארנונה; (ב) הכנסות עצמיות אחרות - כספים הנגבים ישירות מהתושבים ומהעסקים שבתחום שיפוטה של הרשות המקומית, ובכלל זה תשלומים בגין שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים שונים בהתאם לחוקי העזר, אגרות והיטלים, קנסות חניה ודמי שימוש בנכסי הרשות; (ג) השתתפות ייעודית של הממשלה - כספים שמקורם בתקציב משרדי הממשלה ושמטרתם לממן שירותים ממלכתיים הניתנים על פי חוק, כגון בתחומי חינוך ורווחה; (ד) השתתפות לא ייעודית של הממשלה - מענקים.

מלחמת חרבות ברזל גרמה, בין היתר, לשינויים משמעותיים בהוצאותיהן של הרשויות המקומיות ובהכנסותיהן בהשוואה לאלה שהיו צפויות אלמלא המלחמה. מדיווחי הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה עולה כי, מחד גיסא, חלק מהוצאותיהן והכנסותיהן קטנו, כיוון שהפעילות ברחבי הרשות צומצמה, ומאידך גיסא נוספו להן הוצאות, הן בשל מצב החירום והן בשל קליטת מפונים. רק חלק מההוצאות שנוספו ניתנות לכימות, וכך גם לגבי ההכנסות שקטנו - רק חלקן ניתנות לכימות, כפי שיפורט להלן. משרדי הממשלה העניקו לרשויות המקומיות סיוע לצורך מימון הוצאותיהן הנוספות ושיפוי חלקי בגין אובדן הכנסותיהן, כפי שיפורט להלן.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את המגמות של ההוצאות וההכנסות של הרשויות המקומיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל ב-13 רשויות מקומיות מפונות¹, ב-14 רשויות מקומיות קולטות², במשרדי הממשלה: משרד האוצר, משרד הפנים, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, משרד התרבות והספורט ובמרכז לשלטון מקומי. הביקורת עסקה בעיקר בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023 ובתחילת שנת 2024 (להלן - התקופה הנסקרת).

¹ עיריות אופקים, אשקלון, קריית שמונה ושדרות; המועצות המקומיות מטולה ושלומי; המועצות האזוריות אשכול, גליל עליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף, מרום הגליל.

² עיריות אילת, הרצליה, חיפה, טבריה, ירושלים, נוף הגליל, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו; המועצה המקומית זיכרון יעקב; המועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה, עמק הירדן ותמר.

יצוין כי חלק ממצאי הביקורת שלהלן מתבססים על נתונים חלקיים בלבד. ההכנסות שנמנעו מהרשויות המקומיות במהלך המלחמה הן משני סוגים, הכנסות שלא נוצר בסיס לצמיחתן והכנסות שנוצרה זכות לקבלן אבל הן לא שולמו. ההכנסות מהסוג השני, כגון הכנסות בגין חיובי ארנונה או אגרות שמועד תשלומם נדחה או חלף, כפופים עדין להליכי גבייה ולכן נתוני הפסדי ההכנסות הם נתונים משוערים בלבד. אשר להוצאות הנוספות שהוטלו על הרשויות המקומיות בגין המלחמה, לעיתים הוצאות אלו לא נרשמו בספרי הנהלת החשבונות של הרשויות בסעיפים נפרדים אלא נכללו בסעיפי הוצאות רגילים, ולפיכך לא ניתן להפריד בין ההוצאות המיוחדות של הרשויות בגין המלחמה ובין שאר הוצאותיהן. בדומה לכך קשה להפריד בין ההעברות של משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בגין המלחמה ובין שאר העברותיהן לרשויות, לפי שחלק ניכר מהסכומים הועברו באמצעות סעיפי תקציב רגילים ללא חלוקה בין כספי השתתפות רגילה לבין כספי השתתפות בגין המלחמה.

אובדן הכנסות

בתקופת המלחמה קטנו הכנסותיהן של חלק מהרשויות המקומיות, מפונות וקולטות, שנבדקו בכמה תחומים, כגון ארנונה, אגרת חניה וקנסות חניה, אגרת שילוט. כאמור לעיל, לגבי חלק מאותן הכנסות קמה לרשויות המקומיות זכות לקבלן, אך בשעת ביצוע הביקורת עדיין נבצר מהרשויות המקומיות לדעת אילו הכנסות לא ייגבו בעתיד ואילו יהפכו לחובות אבודים. בחלק מהרשויות הקולטות שנבדקו היה קיטון בהכנסות מארנונה, בין היתר בשל גידול בהנחות מארנונה. במקביל חל גידול של עשרות מיליוני ש"ח בהוצאות של רשויות קולטות כפי שיפורט בהמשך.

ארנונה

רקע

תפקידה העיקרי של הרשות המקומית היא לספק לתושביה שירותים ממלכתיים ושירותים מוניציפליים. ככל גוף סטטוטורי, הרשות המקומית מנוהלת באמצעות תקציב. המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות הוא הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטן, שנקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם. כללי הארנונה מעוגנים הן בחקיקה הראשית - דהיינו, פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) והן בחקיקת המשנה - דהיינו, תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, וכן צווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מעדכנות מדי שנה³.

³ להרחבה ראו - מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2023** (2023), "ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ומתן הנחות", עמ' 245.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

דחיית תשלומי ארנונה

באוקטובר 2023⁴ פורסם חוק דחיית מועדים (הוראת שעה - חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד-2023 (להלן - החוק). הוראות החוק אפשרו לדחות מועדים לביצוע פעולות שנקבעו בחוזים או בהחלטות שיפוטיות, וכן הן אפשרו לדחות מועדי תשלום לרשות ציבורית שנקבעו לפי חיקוק (לרבות תשלום חובה או קנס). הזכאים לדחיית המועד בתקופה הקובעת פורטו בהגדרת "זכאי לדחיית מועד". בין הזכאים נכלל מי שהתגורר ערב תחילתה של התקופה הקובעת ביישוב שהתפנה ושמו צוין בתוספת לחוק. לפי החוק, חיובים שחלו בתקופה הקובעת שמשבעה באוקטובר 2023 (להלן - שבעה באוקטובר או 7.10) עד 7.11.23 נדחו למי שזכאי לפי החוק לדחיית מועד בשלושים ימים ממועד החיוב המקורי. בחוק נקבע ששר הביטחון, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר, בהתייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, רשאי להאריך באמצעות צו את תקופת הדחייה ואת התקופה הקובעת אך לא מעבר לסוף 2023 בעקבות כך, הוצאו צווים מכוח החוק, ובמסגרתם הוארכה תקופת הדחייה ל-85 ימים או עד לסוף שנת 2023, לפי המוקדם בהם, והתקופה הקובעת הוארכה עד סוף 2023⁵. לנוכח המשך הלחימה, בסוף דצמבר 2023 פורסם תיקון לחוק⁶ אשר קבע הסדר המשך שתקף לגבי מועדים לביצוע שחלים בתקופה קובעת נוספת שמשבעה באוקטובר עד סוף שנת 2023 (להלן - התקופה הקובעת הראשונה), אשר נדחו ב-145 ימים, או עד סוף פברואר 2024, לפי המוקדם בהם, באופן שזכאי לדחיית מועד יכול היה לשלם את הארנונה ואת היטל שמירה לחודשים נובמבר-דצמבר 2023 עד סוף מרץ 2024. בתיקון לחוק נקבעה תקופה קובעת שנייה מתחילת ינואר 2024 עד סוף פברואר 2024, אשר חלה על גורמים הקשורים קשר הדוק לפעולות לחימה ולפעולות מבצעיות, ובהם מי שהתגורר ערב תחילתה של התקופה הקובעת הראשונה ביישוב שהתפנה המנוי בתוספת. לפי התיקון לחוק, מועדים לחיוב החלים על גורמים שהוגדרו כזכאים לדחיית מועד בתקופה הקובעת השנייה יידחו ב-31 ימים.

פטור מתשלומי ארנונה

הממשלה החליטה⁷ להעניק פטור מלא מארנונה למגורים לתושבי הרשויות המפונות בצפון ובדרום ולשפות את הרשויות המקומיות בסכומי ההנחות בפועל שיעניקו אותן הרשויות. בנובמבר 2023 פורסם תיקון לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות)⁸. על פי תקנה 1ג3 יינתן פטור מלא מארנונה למגורים עבור תושבי יישובי עוטף עזה ויישובי הצפון אשר פונו מבתיהם⁹. תקופת

⁴ בעקבות חקיקת החוק האמור פרסם שר הביטחון בתחילת נובמבר 2023 צו דחיית מועדים (הוראת שעה - חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות) (הארכת התקופה הקובעת ותקופת הדחייה), התשפ"ד-2023, המאריך את תקופת הדחייה עד סוף 2023.

⁵ בתחילת דצמבר 2023 פרסם שר הביטחון צו דחיית מועדים (הוראת שעה - חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות) (הארכת התקופה הקובעת ותקופת הדחייה) (מס' 2), התשפ"ד-2023.

⁶ חוק דחיית מועדים (הוראת שעה - חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות) (תיקון) (דחיית מועדים בתקופה הקובעת השנייה), התשפ"ד-2023.

⁷ החלטת הממשלה 1051 (תחילת נובמבר 2023): הנחה מארנונה לתושבי יישובים מפונים ולמי שהוכר כחטוף או נעדר. תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון), התשפ"ד-2023.

⁸ יישוב המנוי בתוספת לחוק דחיית מועדים (הוראת שעה - חרבות ברזל) (חוזה, פסק דין או תשלום לרשות), התשפ"ד-2023.

⁹

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

הפטור היא משבעה באוקטובר, וכל עוד ההחלטה בדבר הפינוי עומדת בעינה. כמו כן נקבע לגבי יישוב מפונה שהממשלה החליטה כי רק חלק מתושביו יפנו או יצאו להתרעננות, כי תושבי היישוב שיהיו זכאים להנחה כאמור הם רק מחזיקי נכסים שהרשות המקומית קבעה שהם זכאים לפינוי או ריענון לפי החלטת הממשלה. במסגרת מתן הפטור ובהתאם להסכם עם משרד האוצר ולהחלטת הממשלה, משרד הפנים ייתן לרשויות המקומיות מענק מיוחד למימון הפטור¹⁰.

הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים במלחמת חרבות ברזל

קרן הפיצויים לעסקים ברשות המיסים¹¹

חוק מס רכוש וקרן הפיצויים, התשכ"א-1961 קובע זכאות עסקים לקבל פיצויים בגין נזק שנגרם לגוף של נכס, וביישובי ספר¹² גם בגין נזק עקיף כהגדרתו בחוק, דהיינו הפסד או מניעת רווח, עקב פעולות מלחמה של הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על ידי צה"ל, בהתאם להגדרות שנקבעו בחוק ועל פיו.

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נחקקה הוראת שעה שהוספה לחוק מס רכוש וקרן הפיצויים שהוסיפה מתווה לפיצוי עסקים קטנים ובינוניים בגין נזק עקיף בשל המלחמה תוך החלתו גם על עסקים ביישובים שאינם יישובי ספר וכן הותקנו תקנות¹³ שיש בהן להגדיל את היקף הפיצוי לעסקים הממוקמים ביישובים שהוגדרו בתקנות כ"אזור מיוחד"¹⁴ משנפגעו מהלחימה באופן מיוחד. יישובים אלה כוללים את יישובי קווי העימות והם גם בגדר יישובי ספר.

כ-93% מהתביעות (כ-476,000 מתוך כ-513,000 תביעות) בגין חודשים אוקטובר-דצמבר 2023 שהוגשו לרשות המיסים עד יוני 2024¹⁵ היו של עסקים קטנים שמחזור הפעילות שלהם בשנת 2022 היה עד 20 מיליון ש"ח לפי הגדרת הסוכנות לעסקים קטנים.

10 אתר האינטרנט של משרד הפנים, תיקון תקנות ההסדרים (הנחה בארנונה) (אמצע נובמבר 2023).

11 מבקר המדינה, **דוחות מיוחדים - "הסיוע ליישובי הצפון ולעסקים הקטנים במהלך המלחמה"**, פרק "יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל", עמ' 18 (פורסם ב-10.6.25).

12 יישוב ספר לצורך חוק מס רכוש וקרן הפיצויים, התשכ"א-1961, הוא יישוב ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליו שהוא יישוב ספר וכן אזור ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, הודיע עליו שהוא יישוב ספר לתקופה קצובה שקבע. רשימת יישובי הספר כוללת יישובים סמוכים לגבול רצועת עזה ולגבול הצפון.

13 תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023.

14 היישובים בדרום ובצפון, הנכללים ב"אזור מיוחד", מפורטים בתוספות השנייה והרביעית לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023.

15 כ-60% מהם עסקים זעירים עם מחזור כספי עד 300,000 ש"ח.

המסגרת הנורמטיבית של מסלולי הפיצוי לעסקים שחוו נזק עקיף

מתווה הפיצויים לעסקים שחוו נזק עקיף כולל מענה לשלוש קבוצות אוכלוסייה בשלושה מסלולים שונים - מסלול אדום שמוגדר על פי חוק¹⁶, מסלול ירוק ומסלול כלל-ארצי שהוגדרו בהוראת שעה ייחודית למלחמת חרבות ברזל:

1. המסלול האדום: פיצוי לעסקים ביישובי ספר¹⁷ - לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 ותקנות מס רכוש וקרן הפיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973, יינתן פיצוי לעסקים ביישוב ספר עבור כל הפסד או מניעת רווח עקב נזק מלחמה בתחום יישוב ספר או מחמת היעדר אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר עקב פעולות 1 גובה הפיצוי הוא לפי הנזק שנגרם בפועל. זמן הטיפול בבקשה תלוי במורכבות תיק התביעה. הזכאים רשאים לבחור בין מסלול זה לבין מסלולי הפיצוי האחרים. בשבוע האחרון של חודש אוקטובר 2023 ובהמשך באמצע דצמבר 2023 הודיעה רשות המיסים¹⁸ על פתיחת האפשרות לעסקים להגיש בקשה למקדמה לפיצויים במסלול האדום.

2. המסלול הירוק: פיצויים לעסקים ביישובים שהם בגדר אזור מיוחד - לפי תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023, יינתן פיצוי לעסקים באחד מארבעה מסלולים לפי בחירת בעל העסק. בתרשים להלן מוצגים ארבעת המסלולים:

¹⁶ חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, ותקנות מס רכוש וקרן הפיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973.

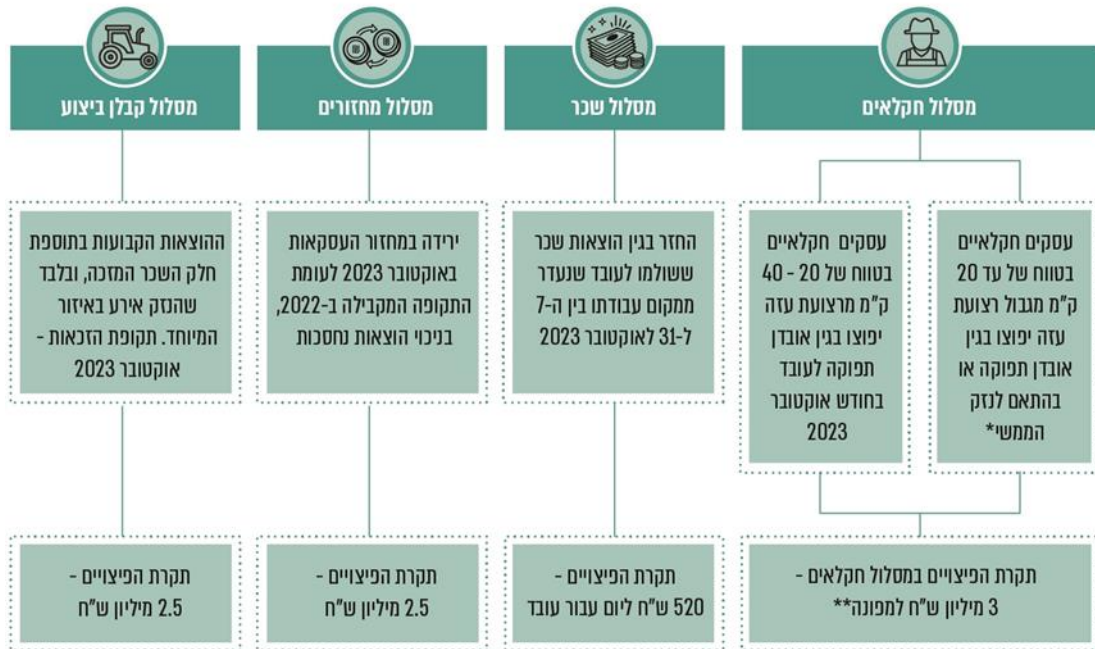
¹⁷ עסקים בכ-260 יישובים בטווח עד שבעה ק"מ מגבול רצועת עזה, מאשקלון וממבקיעים ובטווח עד תשעה ק"מ מגבול הצפון.

¹⁸ הודעת רשות המיסים: "נפתחה האפשרות לבעלי עסקים ביישובי ספר בדרום ובצפון הארץ להגיש בקשה למקדמה לפיצויים בשל מלחמת 'חרבות ברזל', עוד לפני הגשת תביעה", אוקטובר 23.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

תרשים 1: ארבעת המסלולים במסלול הירוק למתן פיצוי לעסקים



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מסלול זה דומה במהותו למסלול האדום (ראו לעיל).

** את המתווה למסלול זה אישרה ועדת הכספים של הכנסת באמצע נובמבר 2023. הזכאים רשאים לבחור בין מסלול זה למסלול הכלל-ארצי (ראו להלן).

3. מסלול כלל-ארצי: לפי חוק התוכנית לסיוע כלכלי (הוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2023, ועל פי תקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ד-2023¹⁹, יינתן פיצוי לעסקים בגין אוקטובר 2023 בתנאי שמחזור העסקאות ירד ביותר מ-25% למדווחים דיווח חד-חודשי או ביותר מ-12.5% למדווחים דיווח דו-חודשי, ובתנאי שהירידה נבעה ממלחמת חרבות ברזל. בגין חודשים נובמבר-דצמבר 2023 יינתן פיצוי בתנאי שמחזור העסקאות ירד ביותר מ-25% למדווחים דיווח חד-חודשי או דו-חודשי.

בסוף מרץ 2024 אישרה הממשלה פיצוי לעסקים באילת ובים המלח²⁰, שהם אזורים מוטי תיירות, בגין פגיעה בהכנסותיהם בחודשים ינואר-פברואר 2024. עסקים באזורים אלו יוכלו לקבל פיצוי, לפי הנוסחה שבה פוצו העסקים במסלול הכלל-ארצי בגין חודשים אוקטובר-דצמבר 2023, וזאת אם

19 התקנות מפנות לתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973.

20 עסקים אלו נכללים במסלול הכלל-ארצי.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

נרשמה ירידה של יותר מ-20% בהכנסות בחודשים ינואר-פברואר 2024. הפיצוי יהיה דיפרנציאלי על פי הירידה בהכנסות.

בתחילת יוני 2024 אישרה הממשלה²¹ פיצוי לעסקי תיירות ברשויות מקומיות הסמוכות ללוחמה מתמשכת: בגליל העליון - בשל נזקים שאירעו בחודשים ינואר - אפריל 2024, ובמערב לכיש ובמערב הנגב - בגין נזקים שאירעו בחודשים ינואר-פברואר 2024. גם פיצוי זה הוא לפי הנוסחה שבה פוצו העסקים במסלול הכלל-ארצי.

עסקים מכל הענפים, הממוקמים ביישובים ב"אזור שנפגע בחודש דצמבר", זכאים לפיצוי בגין חודשים ינואר-פברואר 2024 לפי הנוסחה שבה פוצו העסקים במסלול הכלל-ארצי, אם התקיים בהם בחודש דצמבר 2023 אחד משני אלה: הייתה בהם הגבלת פעילות לפי הנחיית פיקוד העורף; הייתה בהם הגבלת פעילות לפי הנחיית פיקוד צפון, או שהתקיימו בהם נסיבות חריגות שהשפיעו על מרקם החיים בשל המצב הביטחוני²².

עולה כי המדינה, באמצעות חלק ממסלולי הפיצויים שצוינו לעיל, סייעה גם במימון ארנונה לעסקים ביישובי ספר.

תשלומי ארנונה מעסקים לשדרות וליישובי עוטף עזה

כאמור לעיל עסקים ביישובים המוגדרים כיישובי ספר או אזור מיוחד יכול שיפוצו בגין ארנונה מכוח חוק מס רכוש וקרן הפיצויים, התשכ"א-1961.

בנובמבר 2023, לאחר פרוץ המלחמה, האריך שר הפנים את תוקף ההנחה מארנונה לפי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג-1993²³ לנכס שאינו נכס מגורים **באזור שדרות ועוטף עזה** עד לתום שנת 2024.

יצוין כי בעקבות מגפת הקורונה פרסם שר הפנים בספטמבר 2020 תקנות להנחה בארנונה²⁴, ועל פיהן ניתן סיוע באמצעות הנחה של 95% בארנונה לעסקים שנפגעו במידה ניכרת ממשבר הקורונה. ההנחה ניתנה לעסקים שעמדו בשני תנאים: (א) זכאות ל"מענק הוצאות קבועות" מרשות המיסים; (ב) פגיעה בהכנסות בהתאם למחזור העסק ולשיעור הפגיעה בו, לפי גודל העסק. הבקשה להנחה בארנונה הועברה לרשות המקומית, והיא נתנה את ההנחה לעסק²⁵.

21 החלטת ממשלה מס' 1833.

22 המידע מתוך אתר רשות המיסים: <https://www.gov.il/he/service/business-qualifying-expenses-grant>. באוגוסט 2024 פורסם כי יינתן פיצוי לעסקים מכל הענפים ברמת הגולן ובגליל העליון בגין חודשים מאי-יוני 2024.

23 תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשפ"ד-2023.

24 בעקבות חקיקת חוק התוכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020, פרסם שר הפנים בספטמבר 2020 תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 4), התש"ף-2020.

25 לעניין זה, ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021** (2021), "הנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה", עמ' 77 - 78.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

הרשויות המקומיות ובעיקר הרשויות המפונות מסרו למשרד מבקר המדינה כי בעלי העסקים שבתחום שיפוטן הלינו על העובדה שלא ניתן פטור מארנונה לעסקים ביישובים שפנו אף שלאותם בעלי עסקים לא היו הכנסות כלל בתקופת הפינוי.

נמצא כי פיצוי מסוים ניתן לעסקים במסגרת מסלולי הפיצויים שנקבעו במסגרת חוק מס רכוש וקרן הפיצויים. שלא כבתקופת הקורונה בה ניתן הסיוע בדרך של הנחות בשיעור של 95% לעסקים שנפגעו במידה נכרת. זאת, אף ברשויות מקומיות שפנו והגם שלעסקים בתחומיהם לא היו כלל הכנסות בתקופות אלו.

מומלץ כי משרד הפנים ומשרד האוצר יבחנו, אם המתווים לפיצוי עסקים ביישובים המוגדרים כאזור מיוחד נותנים מענה להוצאות עסקים בגין חיובי ארנונה שלא הייתה לצידם פעילות עסקית בשל המלחמה הממושכת ואם בפועל הארנונה שולמה והצורך לפעול לעדכון או לעדכון הסיוע לרשויות המקומיות בהתאם.

משרד הפנים מסר בתשובתו מסוף מאי 2025 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי קביעת מתווה השיפוי בגין הנחות או פטורים מארנונה לעסקים היא בסמכות ממשלתית ונקבעת בהתאם להחלטות הממשלה, תוך התחשבות במדיניות הכללית ובעלות התקציבית. עוד מסר כי בניגוד למצב בתקופת הקורונה, שבו לא חלו הוראות הפיצויים לפי חוק מס רכוש וקרן הפיצויים, במצב הנוכחי הוחל מתווה הפיצויים הקבוע בחוק זה. לנוכח זאת, סוגיה זו אינה בסמכותו של המשרד, ויש להפנותה לממשלה.

אגף התקציבים מסר בתשובתו מיום ממאי 2025 כי הוא תמך במודל שיפוי לרשויות המקומיות במקום מנגנון פיצוי העסקים שהפעיל אגף מס רכוש ברשות המיסים. עם זאת, הנושא עורר בעיות משפטיות בגין העדפת נושים ולכן לא היה ניתן ליישמו.

משרד מבקר המדינה מציין כי מתווה פיצויים לעסקים שפעילותם העסקית נפגעה שאינו נותן מענה להוצאות ארנונה עלול לפגוע ברשויות המקומיות במקרה שהעסקים יתקשו לשלם חיובים אלה, הן בשל עיכובים בקבלת כספי הפיצויים והן בשל עלויות הליכי הגביה שלא בהכרח יסתיימו בפירעון של החוב כולו. לפיכך כחלק בלתי נפרד מבחינת מתווה הפיצויים נדרש לבחון השפעתו על הרשויות המקומיות ועל כן נדרשת מעורבותו של משרד הפנים בבחינה, ובמידת הצורך קידום החלטת ממשלה בעניין.

ארנונה ממגורים - לפי הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים הכספיים שנכללו בדוחות הכספיים המבוקרים לסוף שנת 2023 של רשויות מפונות ורשויות קולטות, שפורסמו עד מועד סיום הביקורת.

מהבדיקה עולה כי בקרב שלוש רשויות מקומיות מפונות (המועצות האזוריות **אשכול**, **מטה אשר** ו**מעלה יוסף**) חלה ירידה בשיעור הגביה מכלל החייבים בגין ארנונה ממגורים בשנת 2023 בהשוואה לשיעור הגביה בשנת 2022, בין 1.5% ל-6.27%. בקרב חלק אחר מהן (עיריית **אופקים** ומועצות אזוריות **גליל עליון** ו**מבואות חרמון**) הייתה עלייה של בין 1.1% ל-2.6% בשיעורי הגביה בהשוואה לשיעור הגביה בשנת 2022.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

הרשויות הקולטות (עיריות אילת, טבריה, ירושלים ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות מטה יהודה, עמק הירדן), דיווחו על ירידה בשיעורי הגבייה בין 0.1% ל-3.50%. עיריית חיפה והמועצה האזורית תמר דיווחו על עלייה בשיעורי הגבייה ב-1% ו-2.14% בהתאמה, בהשוואה לשיעור הגבייה בשנת 2022.

מהאמור עולה כי הירידות בשיעורי הגבייה בשנת 2023 לעומת שנת 2022 בקרב הרשויות המפונות שנבדקו ברובן לא היו מהותיות. שיעור הירידה הכי גדול היה במועצה האזורית אשכול, 6.27%. בחלק מהן הייתה עלייה קטנה בשיעורי הגבייה, כאמור לעיל. בקרב הרשויות הקולטות, ברובן הייתה ירידה קטנה שבשיאה הגיעה ל-3.5% בעיריית ירושלים. בעיריית חיפה ובמועצה האזורית תמר הייתה עלייה קטנה, כאמור לעיל.

צוות הביקורת בדק גם את סכומי הגבייה השוטפים בלבד (לא כולל הסכומים שנגבו מחיובים של שנים קודמות) מארנונה ממגורים ביחס לחיוב השוטף בשנת 2023 בהשוואה לשיעורי הגבייה השוטפים בשנת 2022.

לוח 1: הגבייה השוטפת של ארנונה ממגורים ביחס לחיוב מגורים שוטף 2022 - 2023, לפי הדוחות הכספיים המבוקרים לסוף שנת 2023 (באלפי ש"ח)

הרשות המקומית	חיוב שוטף 2023 בניכוי הנחות ופטורים על פי דין (1)	גבייה מהשוטף (2)	שיעור הגבייה השוטף ממגורים ביחס לחיוב השוטף 2023 (2/1)	שיעור הגבייה השוטף ממגורים ביחס לחיוב השוטף 2022	השינוי לעומת 2022
מפונות					
אופקים	31,611	33,687	106.57%	89.91%	16.66%
אשכול	12,903	11,716	90.80%	87.36%	3.44%
גליל עליון	27,815	27,073	97.33%	86.33%	11%
מבואות חרמון	11,152	10,862	97.40%	94.16%	3.24%
מטה אשר	44,158	45,179	102.31%	84.83%	17.48%
מעלה יוסף	16,173	13,981	86.45%	91.00%	-4.55%
קולטות					
אילת	89,993	81,899	91.01%	87.77%	3.23%
חיפה	596,258	555,247	93.12%	91.13%	1.99%
טבריה	60,302	54,383	90.18%	91.20%	-1.02%
ירושלים	1,223,938	1,070,029	87.43%	95.34%	-7.91%
תל אביב-יפו	1,074,725	1,004,274	93.44%	96.22%	-2.77%
זיכרון יעקב	65,091	60,310	92.65%	93.08%	-0.43%
מטה יהודה	100,284	84,514	84.27%	85.57%	-1.29%
עמק הירדן	25,528	24,136	94.55%	96.29%	-1.75%
תמר	2,908	2,844	97.80%	113.62%	-15.82%

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

מלוח 1 עולה כי סכומי ושיעורי הגבייה השוטפים בחמש רשויות מקומיות מפונות (עיריית אופקים, והמועצות האזוריות אשכול, גליל עליון, מבואות חרמון ומטה אשר) עלו בהשוואה לשנת 2022 בשיעורים בין 3.24% ועד 17.48%. במועצה האזורית מעלה יוסף חלה ירידה בשיעור של 4.55%.

עוד עולה מהלוח כי בשבע רשויות קולטות (עיריות טבריה, ירושלים, תל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב, המועצות האזוריות מטה יהודה, עמק הירדן, ותמר) חלה ירידה בשיעורי הגבייה השוטפים בין 0.5% ועד ל-15.82%. בעיריות אילת וחيفا חלה עלייה של 3.23% ו-1.99% בהתאמה.

עוד עולה מהאמור בלוח כי ברוב הרשויות המפונות הייתה עלייה בשיעור הגבייה מהשוטף לעומת הרשויות הקולטות שברובן הייתה ירידה לא מהותית (למעט עיריית ירושלים והמועצה האזורית תמר שכן הייתה הירידה הייתה כ-8% וכ-16% בהתאמה).

ארנונה אחרת²⁶ לפי הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023

צוות הביקורת בדק גם את סכומי ושיעורי הגבייה מארנונה אחרת לשנת 2023 בהשוואה לשנת 2022. מהבדיקה עולה כי סכומי ושיעורי הגבייה של הארנונה האחרת בשש רשויות מקומיות קולטות (עיריות אילת, טבריה, המועצה המקומית זיכרון יעקב, והמועצות האזוריות מטה יהודה, עמק הירדן ותמר) עלו בהשוואה לשנת 2022 בשיעורים בין 1.10% ועד 9.56%. בשלוש הערים הגדולות (חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו) חלה ירידה בשיעורים של 0.90%, 4.50% ו-1.40% בהתאמה.

עוד עולה כי בחמש רשויות מפונות (עיריית אופקים, והמועצות האזוריות אשכול, גליל עליון, מבואות חרמון ומעלה יוסף) חלה ירידה בשיעורי הגבייה הכללים מארנונה אחרת בין 2.00% ועד ל-11.10%. במועצה האזורית מטה אשר חלה עלייה של 4.90%.

26 ארנונה אחרת - סכומי הארנונה המוטלים על נכסים שאינם משמשים למגורים כמו נכסים שמשמשים לעסקים.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הגבייה השוטפים מארנונה אחרת ביחס לגבייה השוטפת בשנת 2022 :

לוח 2 : שיעורי הגבייה השוטפים מארנונה אחרת ביחס לחיוב השוטף לשנת 2023 בהשוואה לשנת 2022, לפי הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023 (באלפי ש"ח)

הרשות המקומית	חיוב שוטף ארנונה אחרת 2023 בניכוי הנחות ופטורים על פי דין	גבייה מהשוטף 2023	שיעור גבייה שוטף ארנונה אחרת ביחס לחיוב שוטף 2023	שיעור גבייה שוטף ארנונה אחרת ביחס לחיוב שוטף 2022	השינוי: 2023 לעומת 2022
מפונות					
אופקים	18,945	16,181	85.41%	95.15%	-9.74%
אשכול	29,896	27,740	92.79%	94.27%	-1.48%
גליל עליון	49,129	46,509	94.67%	104.03%	-9.36%
מבואות חרמון	8,540	7,533	88.21%	73.80%	14.40%
מטה אשר	65,368	64,612	98.84%	92.65%	6.19%
מעלה יוסף	13,587	12,103	89.08%	78.80%	10.28%
קולטות					
אילת	247,295	241,619	97.70%	78.48%	19.22%
חיפה	985,011	872,682	88.60%	82.25%	6.35%
טבריה	88,741	87,597	98.71%	78.92%	19.79%
ירושלים	1,514,173	1,114,707	73.62%	80.98%	-7.37%
תל אביב-יפו	2,596,708	2,361,718	90.95%	89.53%	1.42%
זיכרון יעקב	26,402	25,338	95.97%	80.14%	15.83%
מטה יהודה	126,743	85,180	67.21%	70.08%	-2.87%
עמק הירדן	42,846	36,850	86.01%	89.61%	-3.61%
תמר	155,236	151,213	97.41%	88.75%	8.66%

מהלוח עולה כי בשלוש רשויות מקומיות מפונות (אופקים, אשכול וגליל עליון) חלה ירידה בגבייה השוטפת מארנונה אחרת בשיעורים של 9.74%, 1.48% ו-9.36% בהתאמה. במועצות האזוריות מבואות החרמון, מטה אשר ומעלה יוסף חלה עלייה של 14.40%, 6.19% ו-10.28% בהתאמה.

אשר לרשויות קולטות, בשש מהן (עיריות אילת, חיפה, טבריה, תל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב, והמועצה האזורית תמר) חלה עלייה בשיעורי הגבייה השוטפים מארנונה אחרת בין 1.42%

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

ל-19.79%. בשלוש רשויות קולטות (עיריית ירושלים, והמועצות האזוריות מטה יהודה ועמק הירדן) חלה ירידה בשיעורי הגבייה השוטפים מארנונה אחרת בין 2.87% ו-7.37%.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2025 (להלן - תשובת מרכז השלטון המקומי) כי המלחמה פרצה ברבעון האחרון של השנה ונכון למועד זה מרבית התשלומים לשנת 2023 כבר שולמו ולכן מלכתחילה מדובר במצב "טוב" מבחינת הגבייה. ירידה מינורית של 1.5% בגבייה בשנה, מתארת ירידה משמעותית של 9% בגבייה.

עוד מסר מרכז השלטון המקומי כי למן תחילת המלחמה פעל המרכז מול הממשלה כדי שבסוגיית העסקים יקודם אותו המתווה שהופעל בתקופת הקורונה. למתווה זה יתרונות עצומים: עסק שנקלע למצוקה כלכלית לא ימהר לשלם את המיסים לקופה הציבורית, גם אם קיים מרכיב בעד זה במסגרת הפיצוי שקיבל, זאת משום שיעדיף נושים אחרים או צרכים אחרים שיאפשרו לעסק להמשיך לפעול. בכך יוצא הציבור נפסד, שכן נגרם אובדן הכנסה לקופה הציבורית וליכולת של הרשות המקומית לספק שירותים לציבור, דווקא בתקופה קריטית זו. במודל של מתן פטור כנגד שיפוי מהמדינה אין חסר ואובדן הכנסות בקופה הציבורית של הרשויות המקומיות, והן יכולות לפעול על בסיס ההכנסות הללו. יש לזכור כי הרשויות המקומיות פועלות באמצעות תזרים מזומנים שוטף, ולכן גירעון, ולו זמני, עלול לשתק את פעילותן.

כאמור לעיל, אגף התקציבים מסר בתשובתו מיום ממאי 2025 כי הוא תמך במודל שיפוי לרשויות המקומיות במקום מנגנון פיצוי העסקים שהפעיל אגף מס רכוש ברשות המיסים. עם זאת, הנושא עורר בעיות משפטיות בגין העדפת נושים ולכן לא היה ניתן ליישמו.

אגרת חניה וקנסות חניה

לפי פקודת העיריות, או פקודת המועצות המקומיות ופקודת התעבורה [נוסח חדש], הרשות המקומית מוסמכת להתקין חוקי עזר ולקבוע הוראות לתשלום אגרות בנושא חניה. לרוב הרשויות המקומיות בישראל יש חוק עזר "העמדת רכב וחנייתו", שבו נקבע כי רשות תמרור מקומית רשאית לקבוע, בין היתר, מקומות שבהם מותרת החניה ובלבד שתשולם אגרת חניה ואת הימים והשעות שבהם חלה חובת התשלום.

במהלך חלק מהתקופה הנסקרת הרשויות המקומיות שנבדקו לא אכפו את הסדרי החניה שנקבעו לפי חוק העזר ולא חייבו את בעלי הרכבים באגרת חניה וכמו כן לא נקטו אמצעי אכיפה לשם גביית קנסות שלא שולמו. יצוין גם כי חניונים עירוניים רבים היו פתוחים בחינם לכל המעוניינים. עקב כך הרשויות המקומיות הפסידו מקור הכנסה קבוע. חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **הרצלייה, טבריה, קריית שמונה, רמת גן, תל אביב-יפו**, והמועצות האזוריות **גליל עליון ותמר**, העריכו את הפסדן מאי-הגבייה כדלקמן:

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

לוח 3 : הסכומים המשוערים של הפסדי רשויות מקומיות לפי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה בגין אי-חיוב בתשלום עבור חניה או גביית קנסות חניה, אוקטובר-דצמבר 2023

הערות	הסכום (בש"ח)	סוג ההכנסה	הרשות המקומית
אי-אכיפת תשלום קנסות חניה	2,000,000	קנסות חניה	אילת
אובדן הכנסות תיאורטי	300,000	אי-גידול בהכנסות החניה*	
אגרות חניה	1,300,000	אגרת חניה	
היעדר הכנסות מחניונים בעקבות פתיחת החניונים ללא תשלום, בעיקר במערב העיר, לטובת המפונים	1,000,000	הכנסות מחניונים	הרצלייה
אי-אכיפת תשלום קנסות חניה	2,000,000	קנסות חניה	
אי-גביית אגרות חניה ברחבי העיר	1,800,000	אגרות חניה	
לא הופעלו אמצעי תשלום בעיר כדי להקל על מפונים שהתגוררו בבתי מלון בעיר וחנו בחניונים הציבוריים. כמו כן, מכיוון שלא היה ניתן להבחין בין רכב של מפונה לרכב של אחר, לא נרשמו וממילא לא נגבו קנסות חניה.	1,672,100	אגרות חניה וקנסות	טבריה
מנהל האכיפה בחניה מעריך שההפסד מסתכם בכמיליון ש"ח לחודש, בגלל אי-גביית קנסות, ובהם קנסות בגין חניה בכחול לבן בלי לשלם אגרת חניה.	3,000,000	אי-גבייה	אשקלון
אובדן הכנסות בגין חניה בכחול לבן ובחניונים בשל הפחתה ניכרת במספר המבקרים בעיר, היעדר אכיפת חניה ואי אכיפה של גביית חובות ישנים החל ב-7.10.23.	3,700,000	חניה	רמת גן
אי-ביצוע פעילויות אכיפה כמקובל בעת שגרה.	35,000,000	קנסות חניה	תל אביב-יפו
בשל המלחמה הרשות לא גבתה דמי חניה ולא נתנה דוחות.	2,974,313	חניה	תמר
	170,000	חניה ודמי כניסה לנחלים	גליל עליון
	54,916,413		סה"כ

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בהשוואה לתקופה מינואר-ספטמבר 2023 מול ינואר-ספטמבר 2022.

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

מהנתונים שבלוח עולה כי עיריות אילת, אשקלון, הרצלייה, טבריה, רמת גן ותל אביב-יפו והמועצות האזוריות גליל עליון ותמר דיווחו למשרד מבקר המדינה על אובדן הכנסות בסך כ-55 מיליון ש"ח.

אשר לקנסות חניה שלא שולמו, חלק מהרשויות ציינו כי, ככל הנראה, חלק מהחייבים ייגבו בעתיד אך לא ידוע מהו השיעור שייגבה, כאמור לעיל.

אגרת שילוט

חוקי עזר שמפרסמות הרשויות המקומיות מאפשרות להן לגבות מדי שנה אגרת שילוט בגין הצבת שלטים של עסקים בתחומי שיפוטן. היישובים השונים נבדלים זה מזה מבחינת תעריפי אגרת השילוט, ואלה נקבעים על פי קריטריונים שונים.

נמצא כי בתקופה הנסקרת חלק גדול מהרשויות המקומיות שנבדקו לא גבו אגרת שילוט, וחברות הפרסום צמצמו במידה ניכרת את שטחי הפרסום שלהן. עקב כך נגרם לרשויות המקומיות אובדן הכנסות בתחום זה. להלן דוגמאות:

לוח 4: סכומים משוערים של הפסדי הכנסות מאגרת שילוט, לפי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה, אוקטובר-דצמבר 2023

הרשות המקומית	סוג ההכנסה	הסכום (בש"ח)
אילת	שילוט עסקי ושלטי חוצות	450,000
אשקלון	אגרת שילוט, בהתאם לשומה שלא נגבתה	1,300,000
הרצלייה	פטור מאגרת שילוט	1,000,000
רמת גן	אי-שימוש בשלטי פרסום, ביטול קמפיינים, צמצום פעילות של החברות והצבת דגלי המדינה במקום שלטי פרסום	10,000,000
סה"כ		12,750,000

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שבלוח עולה כי עיריות אילת, אשקלון, הרצלייה ורמת גן דיווחו למשרד מבקר המדינה על אובדן הכנסות מאגרות שילוט בסך כ-13 מיליון ש"ח.

הכנסות אחרות

לרשויות המקומיות נגרמו הפסדים נוספים מצמצום בהכנסות אחרות בתקופת המלחמה, כגון תשלומי הורים לבתי ספר ולחניון הבלתי פורמלי, תשלומי הורים לחוגים, הכנסות מזיכיונות ומשכירויות של נכסי

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

הרשות, הכנסות מאגרות רישוי עסקים, הכנסות בגין אירועי פנאי, תרבות וספורט. חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו אמדו את הפסדי הכנסותיהן האחרות כדלהלן :

לוח 5 : סכומים משוערים של הפסדי רשויות מקומיות בגין אובדן הכנסות אחרות, לפי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה, אוקטובר-דצמבר 2023

הרשות המקומית	סוג ההכנסה	הסכום (בש"ח)	פרטים
רשויות מפונות			
אשכול	תשלומי הורים לבתי הספר	2,400,000	אי-גביית תשלומי הורים בכל בתי הספר במועצה
גליל עליון	חוגי ספורט	1,050,000	אי-גביית תשלומי הורים על חוגי ספורט, אף שתשלומי הוצאות ניהול ושכר מהמדריכים נמשכה
	חוגי מוזיקה ומחול	1,050,000	אי-גביית תשלומי הורים על חוגי מוזיקה ומחול, אף שנמשכה הגבייה של הוצאות הניהול ושכר העבודה למורים
מעלה יוסף	רישוי עסקים	95,000	אי-גביית אגרות וקנסות
	קרן היטלי השבחה	243,000	הפחתת שיעור תוכניות לבנייה שהוגשו
	הכנסות מאגרות בנייה	216,000	הפחתת שיעור תוכניות לבנייה שהוגשו
	וטרינריה	60,000	הכנסות מפיקוח, מקנסות וכו'
מרום הגליל	פיקוח עירוני	490,000	הכנסות מפיקוח עירוני, מקנסות
	תשלום הורים - מעונות	75,432	תשלום היישובים אביבים ודובב אוקטובר 2023 - מרץ 2024
רשויות קולטות			
אילת	הקצאת חופים	1,200,000	הרשאה להצבת שמשיות וכיסאות בחופים לעסקים הצמודים לחוף (מסעדות ובתי מלון)
הרצלייה	זיכיונות ושכירויות	200,000	הפחתת שכר דירה במסגרת הקלות לעסקים
רמת גן	בית קפה בפארק - דמי שכירות	100,000	הפחתת דמי שכירות
	חוות סוסים	180,000	הפחתת דמי שכירות
עמק הירדן	מחינוך בלתי פורמלי	100,000	החינוך הבלתי פורמלי מתחיל בכל שנה בספטמבר, והרישום מתבצע בעיקר באוקטובר. התקציב מחושב על פי מספר הילדים הנרשמים. עם פרוץ המלחמה היה מיעוט נרשמים בחודשים אוקטובר ונובמבר
סה"כ רשויות מקומיות קולטות ומפונות		7,459,432	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שבלוח עולה כי עיריות אילת, הרצליה, ורמת גן והמועצות האזוריות אשכול, גליל עליון, מעלה יוסף, מרום הגליל ועמק הירדן דיווחו למשרד מבקר המדינה על הפסדים בגין אובדן הכנסות אחרות בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 בסך כ-7.5 מיליון ש"ח.



מלוח 1 שלעיל ומהדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023 של הרשויות המקומיות המפונות עולה, בהשוואה לשנת 2022, כי בחמש רשויות מפונות חלה עלייה בשיעורי גבית ארנונה ממגורים מהחיוב השוטף בשיעורים בין 3.24% ועד 17.48% וברשות אחת, במועצה האזורית מעלה יוסף, חלה ירידה בשיעור של 4.55%. בשבע רשויות קולטות דווח על ירידה בשיעורי הגבייה השוטפים בין 0.5% ועד ל-15.82%. בשתיים אחרות (עיריות אילת וחיפה) חלה עלייה של 3.23% ו-1.99% בהתאמה.

עוד עולה מהדוחות הכספיים ומלוח 2 לעיל, בהשוואה לשנת 2022, כי בשלוש רשויות מפונות חלה ירידה בין 1.48% ועד ל-9.74% בשיעורי הגבייה השוטפים מארנונה אחרת. בשלוש רשויות מפונות אחרות חלה עלייה בין 6.19% ועד ל-14.40% בשיעורי הגבייה. ברשויות קולטות, בשש מהן חלה עלייה של בין 1.42% ל-19.79%, ובשלוש חלה ירידה של בין 2.87% ל-7.37% בשיעורי הגבייה השוטפים מארנונה אחרת.

מומלץ למשרד הפנים לבחון את מידת ההשפעה של השינויים בגבייה ובשיעורי הגבייה על המדדים השונים שקבע משרד הפנים לשם קבלת החלטות שונות בנוגע לרשויות מקומיות כמו האיתנות הפיננסית של רשות מקומית, מענק האזיון ומענקים אחרים ועוד וההשלכות שייתכנו על הרשויות המקומיות, כדי לתת מענה מתאים לרשויות שנפגעו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבצע בחינה עדכנית של השלכות המלחמה הממושכת על הכנסות הרשויות המקומיות כחלק מבדיקה כוללת של מצבן התקציבי והיכולת שלהן לספק שירותים לתושבים - בעיקר של הרשויות המפונות והקטנות - ועל סמך ממצאיו לבחון הצורך במודל תמיכה ייעודי שיבטיח את המשך פעילותן התקינה לאורך זמן.

שינויים שחלו בהוצאות של הרשויות המקומיות לאחר פרוץ המלחמה

הוצאות שנוספו

הרשויות המקומיות שקלטו מפונים דיווחו למשרד מבקר המדינה בתחילת שנת 2024 כי נוספו להן הוצאות בתחומים אלה:

רווחה: שעות עבודה נוספות רבות לעובדים סוציאליים, טיפולים פרטניים, שכר מתכללים בבתי המלון.

חינוך: שעות עבודה נוספות רבות למורים ולגננות, הסעות מפונים לפעילויות לימודיות וחינוכיות.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

ציוד ומזון: קניית ציוד למרכזי למידה למפונים, וכן קנייה של תלושי מזון, דגלים, מזון למתנדבים, ציוד מותאם למתחמי ילדים ונוער, ערכות יצירה, ערכות לימודיות, ערכות כתיבה וצביעה, ערכות "פלייסטיישן" לנוער במלונות, מזרני יוגה, כדורים, רשתות ושערים למשחקי כדור.

הפוגה: ארגון של משחקי ספורט וטורנירים, חוגים וסדנאות, הצגות, טיולים.

שונות: פינוי אשפה, הסעות חירום, הסעות ללוויות ולבתי חולים, רכישת אוהלי אבלים, דמי שמירה, דמי שכירות, הוצאות חשמל ומים.

להלן יוצגו ההוצאות של הרשויות הקולטות בגין קליטת המפונים, על פי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה לפי הסיווג האמור:

לוח 6: אומדן ההוצאות של הרשויות הקולטות, לפי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה, בגין קליטת המפונים (בש"ח), אוקטובר-דצמבר 2023

הרשות המקומית	רווחה	חינוך	ציוד ומזון	הפוגה	שונות	בסה"כ
אילת	5,270,000	15,400,000	0	9,300,000	2,996,000	32,966,000
הרצלייה	11,000	195,000	379,970	18,303	91,000	695,273
חיפה	417,912	1,197,101	203,481	477,374	290,693	2,586,561
טבריה	875,000	599,083	2,050,000	4,100,000	5,269,412	12,893,495
ירושלים	646,993	590,500	60,928	442,571	0	1,740,992
נוף הגליל	0	0	0	0	387,941	387,941
נתניה	8,107,599	474,728	455,700	398,390	2,210,718	11,647,135
רמת גן		5,178	155,755	0	300,000	460,933
תל אביב-יפו	263,595	585,026	1,221,833	0	792,544	2,862,998
זיכרון יעקב	29,970	154,723	0	0	287,939	472,632
חוף הכרמל	80,270	11,060,000	80,000	139,951	1,020,736	12,380,957
מטה יהודה	3,300	0	42,621	20,904	65,297	132,122
עמק הירדן	244,937	888,221	84,000	1,145,000	60,000	2,422,158
תמר	0	5,900,681	297,350	943,397	5,734,541	12,875,969
סה"כ	15,950,576	37,050,241	5,031,638	16,985,890	19,506,821	94,525,166

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מתוכם 9,500,000 ש"ח להקמת בתי הספר "חופים" ו"שקמה" למפונים.

** מתוכם 4,299,015 ש"ח להקמת מתחם החינוך "סולריום" למפונים.

*** מתוכם 1,500,000 ש"ח להקמת מתחם "תמר בלב" ו-2,000,000 ש"ח לפעילות שוטפת במתחם "תמר בלב".

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

מהנתונים שבלוח 6 עולה כי סך ההוצאות של 14 הרשויות הקולטות בגין קליטת המפונים בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 נאמד על פי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה בכ-95 מיליון ש"ח.

הרשויות המקומיות שפנו דיווחו למשרד מבקר המדינה על הוצאות שנוספו להן בתחומים האלה: הסעות, פעילויות חינוכיות באזורי הפינוי, פעולות הפגה, מזון, ציוד, העסקת עובדי רווחה, טיפולים רגשיים וכד'.

להלן יובאו דוגמאות להוצאות של חלק מהרשויות שפנו, על פי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה לפי הסיווג האמור:

עיריית אשקלון: הסעות - 260,409 ש"ח; מזון - 20,250 ש"ח.

עיריית קריית שמונה: מעונות יום (שוטף והצטיידות) - 1,765,464 ש"ח; חירום - רווחה - 1,002,261 ש"ח; צרכים הומניטריים ותפעול חמ"לים - 1,072,823 ש"ח; ליווי הסעות - 304,605 ש"ח; תרבות - 237,136 ש"ח.

המועצה האזורית אשכול: הצטיידות ראשונית לחינוך במרכזי קליטה - 1,094,663 ש"ח; פעילויות חינוכיות באזורי פינוי - 1,416,378 ש"ח; כוח אדם בהעסקה זמנית לתפעול שירותי המועצה במקום עובדים מפונים - 1,839,195 ש"ח.

המועצה האזורית הגליל העליון: פעילות הפגה - 2,431,000 ש"ח.

המועצה האזורית מעלה יוסף: הקמה והפעלה של מעונות יום למפונים - 1,636,730 ש"ח; מתן שירותים לאוכלוסיית המפונים והמתפנים בצפון עד 3,000 ש"ח למשפחה - 1,500,000 ש"ח; פעילות הפגה - 1,000,000 ש"ח.

המועצה האזורית מרום הגליל: הסעות ילדים בחינוך הרגיל - 658,680 ש"ח; הסעות ילדים בחינוך המיוחד - 922,498 ש"ח; פעילות הפגה למפונים - 450,000 ש"ח; שכירות למפונים שהתפנו באופן עצמאי - 125,440 ש"ח; העסקת עובדת רווחה במלון - 50,000 ש"ח; העסקת עובדת סוציאלית במשרה שנוספה לתקן - 80,000 ש"ח; שעות נוספות של עובדים במלונות מפונים - 50,726 ש"ח; פעילויות נוער מפונה - 50,000 ש"ח; טיפולים רגשיים למפונים - 50,000 ש"ח.

מהדוגמאות שהובאו לעיל עולה שלרשויות שפנו, לפי דיווחיהן למשרד מבקר המדינה, וטרם שהוכן להן דוח כספי מבוקר לשנת 2023, נגרמו הוצאות שונות בסך 16.7 מיליון ש"ח על תחומים שונים כמו הסעות, מעונות יום, עובדי רווחה, טיפולים רגשיים ועוד.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
 הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

הוצאות הרשויות המקומיות לפי הדוחות הכספיים המבוקרים שלהן לסוף שנת 2023

לוח 7 : ההוצאות השנתיות של הרשויות המקומיות כפי שדווחו בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן
 לשנת 2023 (באלפי ש"ח)

שם הרשות	ביצוע הוצאות בשנת 2023 כולל הוצאות על פעולות חירום	פעולות חירום	ביצוע הוצאות בשנת 2022	הפרש : ביצוע 2023 לעומת ביצוע 2022	שיעור הגידול בהוצאות ביחס לשנת 2022
מפונות					
אופקים	300,793	0	265,480	35,313	13.30%
שדרות	⁽¹⁾ 703,063	334,716	343,686	359,337	104.55%
אשכול	⁽²⁾ 457,650	187,632	220,669	236,981	107.39%
גליל עליון	266,437	0	244,564	21,872	8.94%
מבואות חרמון	97,736	0	89,671	8,065	8.99%
מטה אשר	⁽³⁾ 416,759	27,735	375,339	41,420	11.04%
מעלה יוסף	⁽⁴⁾ 164,139	18,330	149,726	14,413	9.63%
קולטות					
אילת	730,710	0	677,724	52,986	7.82%
הרצלייה	1,140,566	0	1,088,502	52,064	4.78%
חיפה	3,589,723	0	3,220,415	369,308	11.47%
טבריה	440,975	0	403,918	37,057	9.17%
ירושלים	8,375,151	0	7,604,958	770,193	10.13%
תל אביב-יפו	7,128,564	0	6,599,605	528,959	8.02%
זיכרון יעקב	220,689	0	197,423	23,266	11.78%
מטה יהודה	580,818	0	508,986	71,832	14.11%
עמק הירדן	191,647	0	180,172	11,475	6.37%
תמר	220,438	0	192,336	28,102	14.61%

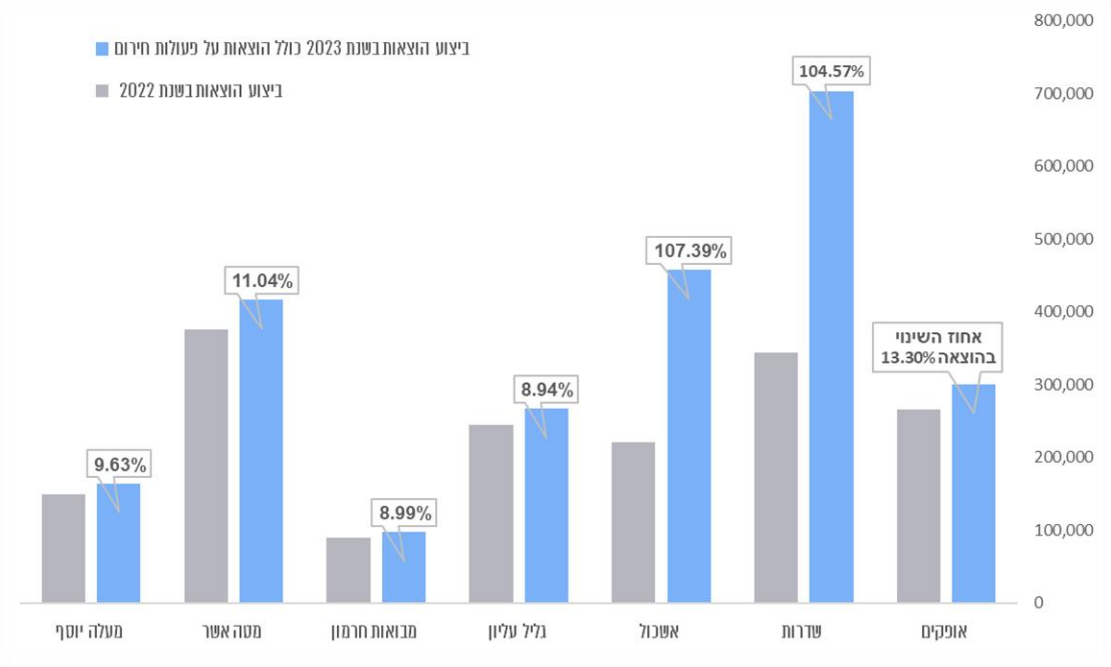
⁽¹⁾ כולל הוצאות על פעולות חירום בסך 334,716 אלפי ש"ח.

⁽²⁾ כולל הוצאות על פעולות חירום בסך 187,632 אלפי ש"ח.

⁽³⁾ כולל הוצאות על פעולות חירום בסך 27,735 אלפי ש"ח.

⁽⁴⁾ כולל הוצאות על פעולות חירום בסך 18,330 אלפי ש"ח.

תרשים 2 : ההוצאות השנתיות של הרשויות המקומיות המפונות כפי שדווחו בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן לשנת 2023 (באלפי ש"ח) ושיעור השינוי בהוצאה

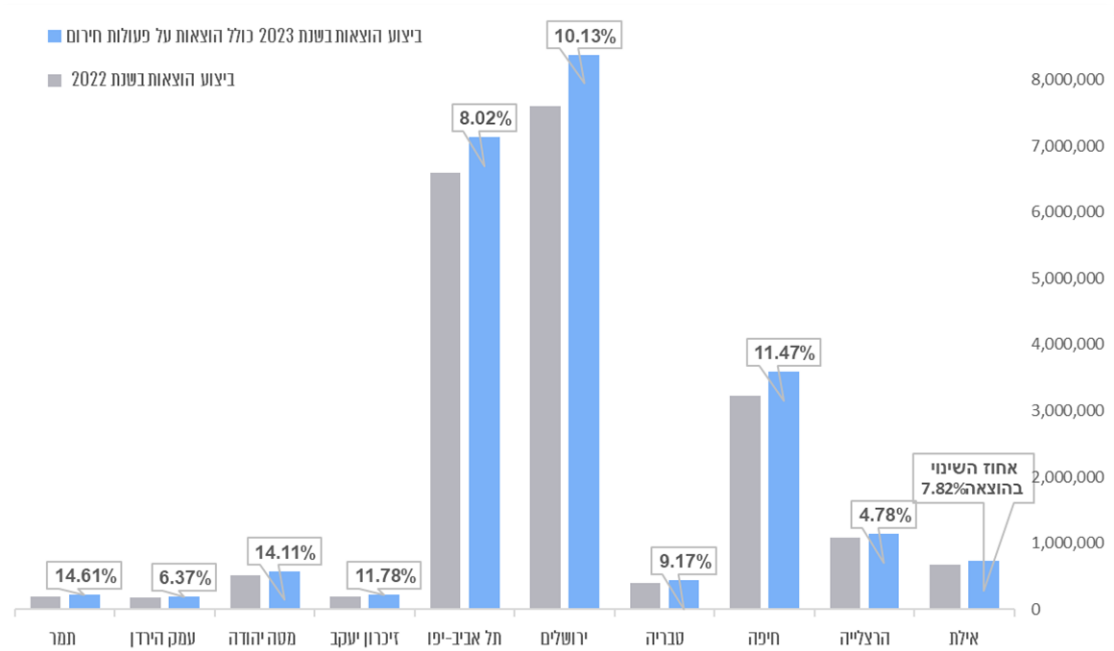


לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2023.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

תרשים 3 : ההוצאות השנתיות של הרשויות המקומיות הקולטות כפי שדווחו בדוחות הכספיים המבוקרים שלהן לשנת 2023 (באלפי ש"ח) ושיעור השינוי בהוצאה



לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2023.

מלוח 7 עולה כי בכל הרשויות המקומיות המפונות חלה עלייה בהוצאות השוטפות בין סך של כשמונה מיליון ש"ח במועצה האזורית מבואות חרמון לבין כ-237 מיליון ש"ח במועצה האזורית אשכול. שיעורי העלייה בהוצאות נעו בין כ-9% במועצות האזוריות מבואות חרמון וגליל עליון לבין כ-107% במועצה האזורית אשכול, ביחס לשנת 2022.

עוד עולה מלוח 7 כי גם ברשויות הקולטות חלה, בשנת 2023 עלייה בהוצאות, לעומת שנת 2022, שנה בין כ-11 מיליון ש"ח במועצה האזורית עמק הירדן לבין כ-770 מיליון ש"ח בעיריית ירושלים. שיעורי העלייה בהוצאות באותה תקופה נעו בין כ-5% בעיריית הרצליה ועד כ-15% במועצה האזורית תמר.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

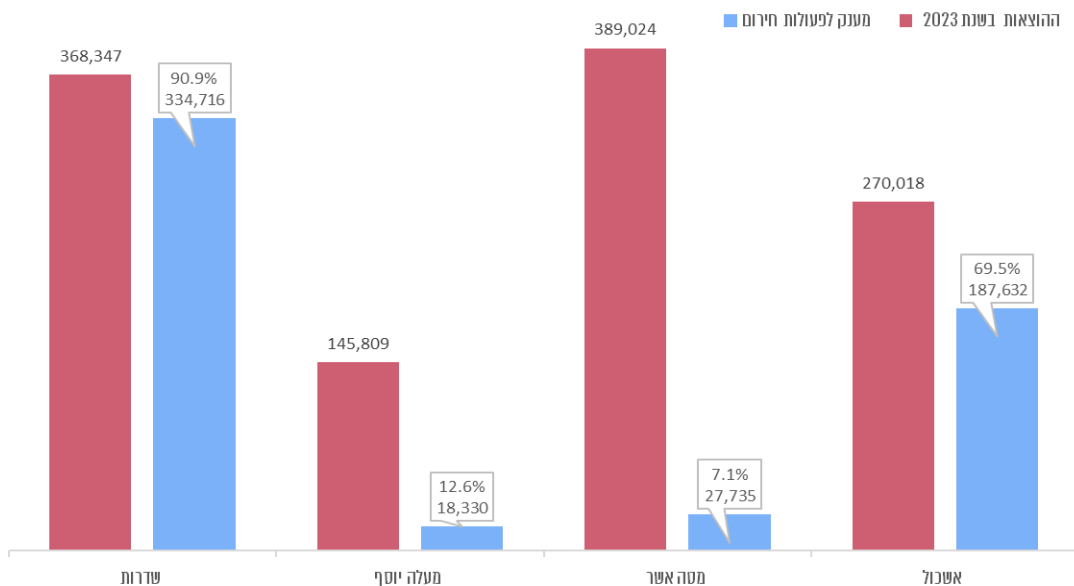
פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

מענקים לפעולות חירום

לוח 8 : מענקים עבור פעולות חירום (לפי הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023 באלפי ש"ח)

שם הרשות	המועצה האזורית אשכול	המועצה האזורית מטה אשר	המועצה האזורית מעלה יוסף	עיריית שדרות
מענק לפעולות חירום	187,632	27,735	18,330	334,716
הוצאות בשנת 2023 ללא הוצאות לפעולות חירום	270,018	389,024	145,809	368,347
אחוז מענק החירום ביחס להוצאות החירום	69.50%	7.10%	12.60%	90.90%

תרשים 4 : מענקים עבור פעולות חירום והוצאות ללא פעולות החירום והיחס ביניהם (באלפי ש"ח)



אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

מהלוח עולה כי עיריית שדרות והמועצות האזוריות אשכול, מטה אשר ומעלה יוסף קיבלו בשנת 2023 מענקי חירום בסך 334,716, 187,632, 27,735 ו-18,330 אלפי ש"ח בהתאמה שהיו כ-90.90%, 69.50%, 7.10% ו-12.60% מכלל הוצאות הרשויות הנ"ל, ללא ההוצאות על חירום, בהתאמה.

הוצאות שאינן ניתנות לכימות

הרשויות המקומיות הקולטות שנבדקו התבקשו לדווח למשרד מבקר המדינה על ההוצאות שנגרמו להן בגין המפונים. חלק מהרשויות הצליחו לכמת את ההוצאות ומסרו את הנתונים בעניינן, ואולם היו הוצאות שחלק מהרשויות לא הצליחו לכמת והן נוספו להוצאותיהן השוטפות. להלן דוגמאות:

עלויות כוח אדם: חלק גדול מעובדי הרשות הקולטת עבדו שעות רבות מעבר לשעות העבודה המקובלות, כגון חלק מעובדי אגף הרווחה לרבות עובדים סוציאליים ועובדי השירות הפסיכולוגי, פקחים, מורים וסייעות בבתי הספר, מנהלי מחלקות, עובדי ניקיון, רכזים ועובדים שהועסקו בבתי המלון של המפונים.

הסעות: חברות הסעה שהובילו תלמידים מפונים שנקלטו ביישובי מועצות אזוריות נאלצו להשתמש ברכבים גדולים יותר מבעבר; הסעות לעבודה של חלק מהמפונים; כמו כן, חלק מההסעות לפעילויות חברתיות בשעות אחר-הצהריים והערב לא היה ניתן לכימות.

חשמל, מים ופינוי אשפה: הוצאות אלו וכיוצא בהן בגין שהיית המפונים במבני הרשות הקולטת.

פעילויות הפגה למפונים: בכלל זה קיום הצגות ואירועים למבוגרים, לילדים ולבני נוער ללא תשלום.

הרשויות המקומיות דיווחו למשרד מבקר המדינה בתחילת שנת 2024 על הוצאות שונות שלא ניתנות לכימות מסיבות שונות כמו שימוש במבנים של הרשות המקומיות לצורכי המפונים, הסעות שלא נרשמו בסעיפים נפרדים, עלויות כוח אדם שעסקו בענייני המפונים ועוד.

הוצאות בגין שהיית כוחות הביטחון

כוחות צה"ל רבים שוהים בתקופת המלחמה ביישובים השוכנים במרחב "עוטף עזה" ובקרבת גבול הצפון. שהייה זו גורמת להוצאות גדולות של הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן הם שוהים וגרמו לעיתים נזקים לתשתיות של הרשות המקומית כמו מבנים, כבישים ומדרכות וגיונות ציבוריות. משרד מבקר המדינה בדק את ההוצאות שנגרמו ליישובים האמורים ואת השיפוי שניתן להן ממשרדי הממשלה, ולהלן יוצגו תשובותיהן של הרשויות המקומיות:

המועצה האזורית **מטה אשר** מסרה במהלך הביקורת כי אף שבוצעו פעולות מסוימות טרם תוקנו מרבית הנזקים, הן בשל הסכנה של ביצוע עבודות קבלניות תחת אש, והן בשל העובדה שאין טעם לתקן לבצען כאשר המלחמה עדיין מתנהלת והנזקים ממשיכים להצטבר.

המועצה האזורית **גליל עליון** מסרה במהלך הביקורת כי המלחמה באזור עדיין נמשכת, וכי אזורים נרחבים עודם מאוימים, ולא ניתן להעריך את היקף הנזק שנגרם בהם. ואולם המועצה מסרה נתונים על עלויות ונזקים שכבר ידועים לה:

לוח 9: הוצאות של המועצה האזורית גליל עליון בגין שהיית כוחות הביטחון בתחום שיפוטה (באלפי ש"ח) לתקופה מתחילת המלחמה ועד סוף פברואר 2024

סוג ההוצאות	הערכת עלות/ נזק (באלפי ש"ח)	שיפוי מוסכם מצה"ל	הערה
עלויות פינוי אשפה עד סוף פברואר של כוחות צבא באזור	800	738	טרם התקבל
נזקים בחניון המטעים (אתר תיירות של המועצה שהפך ל"בסיס")	570	276	
הוצאות חשמל באתרים של המועצה ששהו בהם כוחות צבא עד פברואר 2024	120	טרם הוסכם	
הוצאות חשמל ביישובים ששהו בהם כוחות צבא	2,000 - 3,000	טרם הוסכם	כל יישוב הגיש את הוצאותיו בנפרד ואין לנו סיכום
הוצאות מים וביוב ביישובים ששהו בהם כוחות צבא	2,400	2,400	
נזקים לתשתיות כבישים			טרם בוצעו הערכות
נזקים לתשתיות בתוך היישובים, נזקים לתשתיות ולשטחים חקלאיים			טרם בוצעו הערכות

על פי דיווחי המועצה האזורית גליל עליון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המועצה האזורית **אשכול** מסרה במהלך הביקורת כי בשלב זה אין בידיה די כוח אדם לבצע אפיון ומיון של הנתונים כמבוקש. כמו כן ציינה המועצה כי במהלך המלחמה כ-70% מכוח האדם שלה לא עבד משטח השיפוט שלה, ולפיכך לא בוצע מעקב סדור אחר נתוני הלינות. עוד מסרה המועצה כי משרד הביטחון נעתר לבקשתה לשלוח קבלן ולתקן נזקים בהיקף משוער של 3 מיליון ש"ח בבית הספר התיכון ובמתקנים בקריית החינוך. המועצה מסרה כי חיילים רבים לנו ביישובים שבתחום שיפוטה, אך רוב ההוצאות בגינם טופלו בידי אגודות היישובים שפועלות עצמאית מול הצבא לקבלת החזרים. אשר לנזקים למערכות המים

בהיקפים של יותר ממיליון וחצי ש"ח בחודשים הראשונים של המלחמה, טרם התקבל מענה על כך מהגופים האחראים לנושא: מס רכוש, צה"ל ומינהלת תקומה.

המועצה המקומית **מטולה** מסרה כי להערכתה עלויות השימוש של חיילים וכוחות הביטחון בבתי התושבים ובמבני הציבור וכן הוצאות פינוי האשפה, שנכון למועד תשובתה, נוצרה רק בגין כוחות הביטחון, מסתכמות בכ- 20 מיליון ש"ח.

המועצה המקומית **שלומי** מסרה ביוני 2024 כי מתחילת המלחמה היא אפשרה לכוחות צה"ל לשהות במבנים שונים השייכים לה, כמו גנים, בתי ספר ומקלטים, וכי להערכתה כמויות האשפה גדלו ב-20%. המועצה מסרה עוד כי נזקי הכבישים ברחבי היישוב ובגדר המערכת ניכרים, ולאחר המלחמה יהיה צורך לשקם את הדרכים, המדרכות והמבנים שבהם שהו חיילי צה"ל.

לפי אומדן המועצה, העלויות בגין שהיית כוחות הביטחון בתחומי שיפוטה במשך שמונה חודשים (אוקטובר 2023 - מאי 2024) הן: הוצאות תיקון כבישים ומדרכות - 2.33 מיליון ש"ח; הוצאות פינוי אשפה - 304,000 ש"ח; הוצאות תיקונים במבנים - 500,000 ש"ח; הוצאות על צריכת חשמל, מים וגז - 80,000 ש"ח. העלויות מסתכמות בכ- 3.2 מיליון ש"ח.

למועצות המקומיות מטולה ושלומי ולמועצות האזוריות אשכול וגליל עליון נגרמו, על פי הערכתן ועד המחצית הראשונה לשנת 2024, הוצאות בגין שהיית כוח צה"ל בשטח השיפוט שלהן בסכום משוער כולל של בין 6 ל-7 מיליון ש"ח. הרשויות המקומיות מקיימות משא ומתן עם הצבא והגיעו להסכם עמו על השיפוי שיינתן וסכומו.

הפסדי תאגידים עירוניים

תאגיד עירוני הוא תאגיד שרשות מקומית מחזיקה במחצית מהונו או מכוח ההצבעה בו לפחות ומטרותיו הינם במסגרת סמכויות הרשות המקומית ותפקידיה²⁷.

בחלק גדול מהתאגידים העירוניים ברשויות המקומיות שנבדקו לא התקיימו פעילויות בתקופת המלחמה ומכאן שחל קיטון ניכר בהכנסותיהם, ועקב כך נגרם להם הפסד כספי גדול.

משרד מבקר המדינה ביקש מהרשויות המקומיות שנבדקו למסור לו נתונים על הפסדי התאגידים העירוניים שפעלו בתחום שיפוטן בתקופה הנסקרת. חלק מהרשויות המקומיות מסרו נתונים משוערים. סכומי ההפסדים המשוערים שנגרמו להם בעקבות המלחמה, על פי דיווחיהם של התאגידים ושל הרשויות המקומיות שהתאגידים הם בבעלותן המלאה או החלקית הגיעו לסך של כ-123 מיליון ש"ח.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
 הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

נמצא כי לתאגידים עירוניים בעיריות אילת, הרצליה, חיפה, רמת גן ותל אביב-יפו ובמועצות האזוריות מרום הגליל ותמר נגרמו הפסדים, לפי דיווחיהן, בסך של כ-123 מיליון ש"ח, בלא שקיבלו שיפוי ייעודי לכך.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי אובדן ההכנסות של התאגידים העירוניים הוא למעשה פגיעה ביכולתם לפעול כזרוע הביצועית הארוכה של הרשויות המקומיות, ועקב כך - פגיעה ביכולתן של הרשויות לפעול ולספק שירותים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי האוצר והפנים כי במסגרת חלוקת מענקים שהממשלה מקצה לרשויות המקומיות לצורך התמודדות עם מצבי חירום יובא בחשבון גם השפעת אובדן ההכנסות של התאגידים העירוניים על תפקודם ככל שיש בכך לפגוע בשירותים לתושבים שהרשויות מספקות באמצעותם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העמדת סיוע ייעודי לרשויות המקומיות ובוודאי שיפוי לאובדן ההכנסות של תאגידים עירוניים בכלל וברשויות איתנות בפרט, הינו נושא שבמדיניות אשר נמצא בתחום סמכותה של הממשלה ומטבע הדברים, כפוף להעמדת התקציב הנדרש.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי כלל ההקצאות לרשויות מקומיות, בשגרה ובחירום, הנעשות ע"י משרדי הפנים והאוצר נעשות על בסיס הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות. מצבן הפיננסי של הרשויות מושפע בעקיפין גם ממצבם הפיננסי של התאגידים ברשותה.

משרד מבקר המדינה מציין כי נוכח הפגיעה הניכרת בתאגידים העירוניים והשפעתה האפשרית על היקף השירותים שהרשויות המקומיות נותנות לתושבים באמצעותם ועל איכותם, יש מקום כי משרד הפנים יפעל בשיתוף עם משרד האוצר לבחינת הצורך במענה על אובדן הכנסות תאגידיות כחלק מהערכת ההשפעות הכלכליות של מצב החירום על הרשויות המקומיות ויפעלו לקידום החלטת ממשלה בנושא ככל שיש בכך צורך.

אומדן הפסדים

מרכז השלטון המקומי בישראל אמד בשלבים הראשונים של המלחמה²⁸ את אובדן ההכנסות של הרשויות המקומיות הקולטות ואת הגידול בהוצאותיהן בתקופה הנסקרת. התחשיב התבסס על נתונים מדגמיים של רשויות מקומיות ולא כלל את הרשויות המפונות, והוא מתייחס לתקופה בין שבעה באוקטובר ועד סוף נובמבר 2023. להלן הנתונים המשוערים (במיליוני ש"ח):

מצגת של מרכז השלטון המקומי בנושא אובדן הכנסות וגידול בהוצאות בשנת 2023 (30.11.23).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

לוח 10: הסכומים המשוערים של ההפסדים שנגרמו לרשויות המקומיות הקולטות, אוקטובר-נובמבר 2023 (במיליוני ש"ח)

אובדן הכנסות		
114	ארנונה למגורים	
125	ארנונה אחרת	
257	יתר ההכנסות העצמיות	
300	תאגידים עירוניים	796
גידול בהוצאות		
594	עלויות ישירות ועקיפות של כוח אדם	
350	מיגון של מוסדות חינוך ומרחבים ציבוריים	
30	שירותים מוניציפליים למערכת הבטחון	
38	עלויות עודפות לטיפול בפסולת (בגין תושבים שנקלטים)	1,012
גידול בגירעון השנתי		1,808

על פי דיווחי מרכז השלטון המקומי בישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נוסף על האמור, הייתה פגיעה נוספת בהכנסות תקציב בלתי רגיל - היטלי השבחה והיטלי פיתוח.

** בהנחה כי מערכת הביטחון תתקן נזקים לתשתיות ברשויות המקומיות.

מהלוח עולה כי רשויות מקומיות ותאגידיהן איבדו במהלך שלושת החודשים הראשונים למלחמה הכנסות בסך כ-800 מיליון ש"ח. זאת במקביל לגידול בהוצאות שחל באותה תקופה בסך כמיליארד ש"ח. ההשפעה הכוללת הסתכמה באותה תקופה בהפסד של כ-1.8 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ההתגייסות המידית של הרשויות המקומיות הקולטות והירתמותן לקליטה ולטיפול במפונים זאת על אף המעמסה התקציבית וההוצאות הנוספות שנגרמו להן בעקבות הקליטה.

שינויים במצב הכספי

משרד מבקר המדינה בדק את מצבן הכספי של 22 מהרשויות המקומיות שנבדקו שיש להן דוח כספי לשנת 2023 לעומת מצבן הכספי בשנת 2022. בבדיקה נבחנו הגידול או הקיטון שחלו בכל רשות מקומית בגירעון (או בעודף) הנצבר בתקציב הרגיל ובעומס המלוות המוטל על הרשות המקומית בשנת 2023.

להלן נתונים על הגירעון (או העודף) הנצבר בתקציב הרגיל של כל אחת מהרשויות המקומיות בסוף השנים 2022 ו-2023 וכן על עומס המלוות לסוף אותן שנים (באלפי ש"ח):

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

לוח 11: הגירעון (העודף) הנצבר בתקציב הרגיל ועומס המלוות של רשויות מקומיות קולטות שהיה להן דוח כספי מבוקר לסוף שנת 2023 לעומת סוף שנת 2022 (באלפי ש"ח)

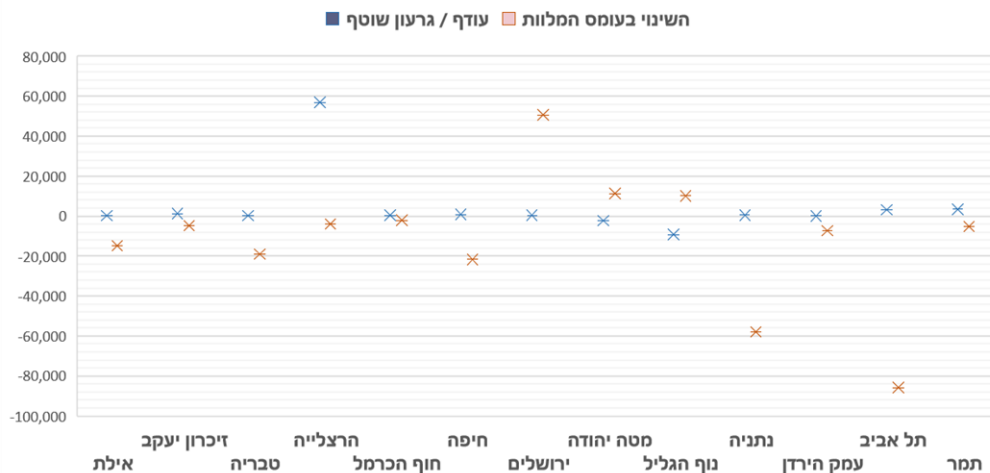
הרשות המקומית	גירעון (עודף) נצבר בתקציב הרגיל (עודף)		עומס מלוות		השינוי בעומס המלוות. הירידה נרשמה באדום בסוגריים
	31.12.2023	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2022	
אילת	63,267	63,550	114,536	129,398	(14,862)
זיכרון יעקב	4,863	7,481	30,190	35,025	(4,835)
טבריה	16,992	17,720	92,609	111,739	(19,130)
הרצלייה	(144,907)	(88,095)	12,068	16,043	(3,975)
חוף הכרמל	(4,774)	(4,429)	15,600	17,761	(2,161)
חיפה	(2,986)	(2,245)	1,155,181	1,176,901	(21,720)
ירושלים	261,997	262,401	2,769,420	2,718,866	50,554
מטה יהודה	43,975	41,605	140,152	128,908	11,244
נוף הגליל	28,599	19,357	112,132	102,058	10,074
נתניה	57,330	57,821	651,063	709,081	(58,018)
עמק הירדן	12,348	12,383	48,043	55,350	(7,307)
תל אביב-יפו	319,180	322,370	1,970,249	2,056,086	(85,837)
תמר	(3,904)	(522)	901	6,120	(5,219)

לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2023.

* הקטנת הגירעון מפאת סכומים שנתקבלו מקרן תאגוד מים וביוב.

** מסכום זה הועבר סך 21,000 אלפי ש"ח לקרן לעבודות פיתוח.

תרשים 5: הגירעון או העודף השוטף בתקציב הרגיל והשינוי בעומס המלוות של רשויות מקומיות קולטות לסוף שנת 2023 לעומת סוף שנת 2022 (באלפי ש"ח)



לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

מהלוח עולה כי על פי הנתונים המבוקרים של 11 רשויות מקומיות קולטות (עיריות אילת, הרצליה, חוף הכרמל, חיפה, טבריה, ירושלים, נתניה ותל אביב-יפו; המועצה המקומית זיכרון יעקב, המועצות האזוריות עמק הירדן ותמר) תוצאות הפעילות הכספית שלהן לסוף שנת 2023 הצביעו על הטבה כלכלית בכך שסיימו את שנת הפעילות בעודף שוטף; עיריית נוף הגליל והמועצה האזורית מטה יהודה סיימו את השנה, על פי דיווחיהן, בגירעון שוטף דבר שהביא לגידול בגירעון הנצבר שלה.

עוד עולה מהלוח כי עומס המלוות לסוף 2023 בעשר רשויות מקומיות קולטות (עיריות אילת, הרצליה, חוף הכרמל, חיפה, טבריה, נתניה ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב, והמועצות האזוריות עמק הירדן ותמר) קטן לעומת שנת 2022. בשלוש רשויות (עיריות ירושלים, נוף הגליל והמועצה האזורית מטה יהודה) עומס המלוות עלה בסוף 2023 לעומת סוף 2022.

לוח 12: הגירעון (העודף) הנצבר בתקציב הרגיל ועומס המלוות של כל אחת מהרשויות המקומיות המפונות בסוף שנת 2023 לעומת סוף שנת 2022 (באלפי ש"ח)²⁹

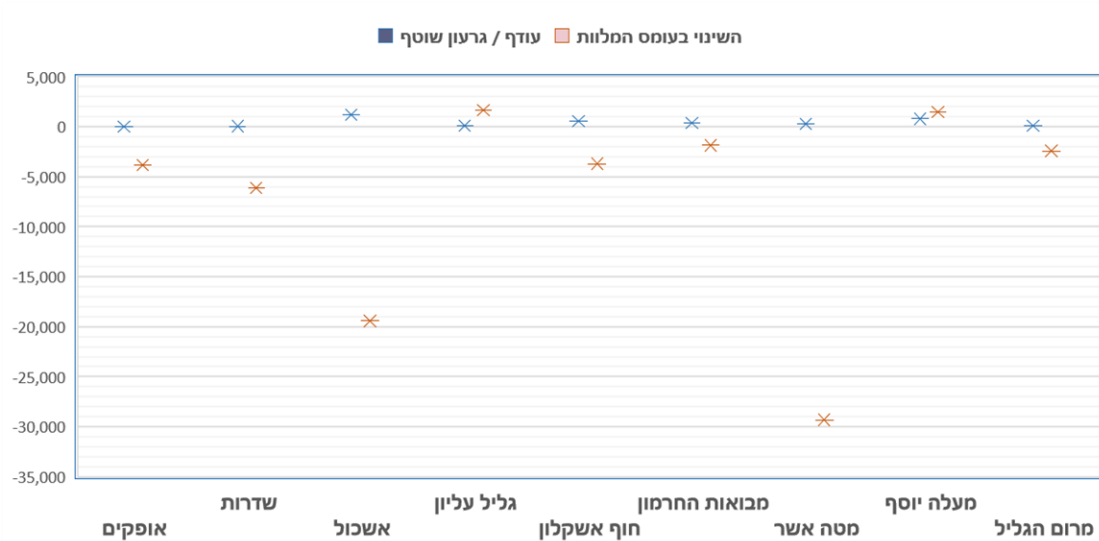
השינוי בעומס המלוות. ירידה נרשמה באדום ובסוגריים	עומס מלוות		גירעון (עודף) נצבר בתקציב הרגיל		הרשות המקומית	
	31.12.23	31.12.22	גירעון (עודף) או שוטף	31.12.23	31.12.22	
אופקים	24,716	28,566	4	14,400	14,396	
שדרות	12,423	18,529	(42)	23,399	23,441	
אשכול	41,601	61,021	(1,204)	9,003	10,207	
גליל עליון	54,213	52,591	(80)	(991)	(911)	
חוף אשקלון	19,988	23,699	(550)	10,274	10,824	
מבואות החרמון	13,575	15,433	(360)	(1,767)	(1407)	
מטה אשר	90,497	119,819	(273)	21,998	22,271	
מעלה יוסף	25,469	23,996	(779)	14,591	15,370	
מרום הגליל	31,424	33,862	(92)	15,410	15,502	

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

תרשים 6 : הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל ועומס המלוות של כל אחת מהרשויות המקומיות המפונות בסוף שנת 2023 לעומת סוף שנת 2022 (באלפי ש"ח)



לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2023.

מהלוח עולה כי על פי הנתונים המבוקרים של שמונה רשויות מקומיות מפונות (עיריות אופקים ושדרות, והמועצות האזוריות אשכול, גליל עליון, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מעלה יוסף ומרום הגליל), תוצאות הפעילות הכספית (עודף או הגירעון שוטף) שלהן בשנת 2023 הסתיימו בעודפים בין 42,000 ש"ח בעיריית שדרות לכ-1.2 מיליון ש"ח במועצה האזורית אשכול; עיריית אופקים, סיימה את השנה בגירעון שוטף קטן מאוד בסך 4,000 ש"ח.

עוד עולה מהלוח כי עומס המלוות לסוף 2023 בשבע רשויות מקומיות מפונות (עיריות אופקים ושדרות ומועצות אזוריות אשכול, חוף אשקלון, מבואות החרמון, מטה אשר, מרום הגליל) קטן לעומת שנת 2022. בשתי מועצות אזוריות (מעלה יוסף וגליל עליון) עומס המלוות עלה בסוף 2023 לעומת סוף 2022.

בסוף שנת 2023 מצבן הכספי של רוב הרשויות שנבדקו היה טוב יותר ממצבן בסוף שנת 2022, ואולם הדבר אינו עולה בקנה אחד עם תמונת המצב שעולה מבדיקת נתונים נוספים ומשיחות שהתקיימו עם כמה גזברים ברשויות המקומיות שנבדקו³⁰, ולפיהן מצבן הכספי של אותן הרשויות הורע בעקבות המלחמה, כפי שיפורט להלן:

30 בין היתר, גזבר עיריית נתניה וגזבר המועצה האזורית מטה אשר.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

1. חלק גדול מהרשויות לא ביצעו עבודות פיתוח, והדבר גרם להאטה בהתפתחותן.
 2. חלק מהפעילות השוטפת באותן רשויות לא בוצעה בגלל העברת תקציבים מסעיפי תקציב אלו לסעיפי הוצאות שגדלו בעקבות המלחמה.
 3. גזבר עיריית תל אביב-יפו ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסוף ינואר 2025 כי חלק גדול מההוצאות של העירייה שימשו להשקעה בתשומות כוח אדם, לרבות להעסקתו בשעות נוספות. הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה במהלך המלחמה בנוגע לסכומי ההוצאות האמורים היו אומדנים של אובדן הכנסות ובפועל יש שינויים לעומת האומדנים שהועברו.
 4. משרדי הממשלה סייעו לרשויות המקומיות בגין גידול בהוצאות וקיטון בהכנסות בעקבות המלחמה, וחלק גדול מההוצאות בוצעו במועדים מאוחרים יותר לקבלת הסיוע. יוצא אפוא שהפרשי העיתוי בין מועד קבלת השיפוי למועד ההוצאה בפועל גרם למצג ולפיו חל שיפור לכאורה במצב הכספי של הרשויות.
 5. הקיטון שחל בגירעון הנצבר בתקציב הרגיל ובעומס המלוות בשנת 2023 לעומת שנת 2022 לא נבע מהתייעלות אלא מהסיבות האלה: משרד הפנים התיר לעשות שימוש זמני בכספי קרנות הרשות כנגד הלוואה שתועמד ותוחזר לקרן בתוך חמש שנים, כולל ריבית; משרד הפנים התיר להעביר כספים מהזרבה; הרשויות העבירו כספים מסעיף לסעיף; קבלת מענקים ממשלתיים.
- מהאמור לעיל עולה כי ההטבה במצבן הכספי של חלק גדול מהרשויות המקומיות נובעת מהקטנה בהיקף הפעילות של הרשויות למען תושביהן, מקבלת מענקים ממשלתיים, מדחיית ביצוע עבודות פיתוח, קבלת היתר ממשרד הפנים לעשות שימוש בקרנות הרשות לצרכים שוטפים וניצול רזרבות. זאת בנוסף להפרשי העיתוי בין קבלת המענק לביצוע בפועל.**
- מומלץ לרשויות המקומיות לכמת ככל הניתן את הכנסותיהן והוצאותיהן בתקופת המלחמה (אוקטובר 2023 ואילך) ולהעביר נתונים אלו למשרדי האוצר, הפנים, החינוך והרווחה וכן ליתר משרדי הממשלה הרלוונטיים כדי שיוכלו לעמוד על מצבן לאשורו ולסייע להן באופן המיטבי למען המשך תפקודן התקין ולרווחת תושביהן.
- התייחסות רואי חשבון מבקרים בדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023 להשפעת אירועי מלחמת חרבות ברזל על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות**
- רואי החשבון של הרשויות המקומיות התייחסו בדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023 להשפעות המלחמה על תוצאות הפעילות הכספית של הרשויות המקומיות. יצוין כי על אף שלרשויות רבות נגרמו הוצאות נוספות ואיבדו הכנסות, על חלק מהן, כפי שיפורט להלן, לא הייתה השפעה מהותית לעומת חלק אחר מהן שדיווחו שהייתה השפעה מהותית על תוצאות הפעילות שלהן.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

בדיקת הדיווח של רשויות מקומיות מפונות וקולטות על מידת ההשפעה של המלחמה על תוצאות הפעילות הכספית בדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023 העלתה כי :

1. **תשע רשויות מקומיות קולטות (הרצליה, זיכרון יעקב, חוף הכרמל, חיפה, טבריה, נתניה, עמק הירדן, מטה יהודה, תמר) ורשות אחת מפונה (מבואות החרמון)** דיווחו שלא הייתה למלחמה השפעה מהותית על תוצאות הפעילות שלהן בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל בשנת 2023.

2. **שתי רשויות מקומיות מפונות (גליל עליון ומרום הגליל)** דיווחו שלא הייתה השפעה מהותית על תוצאות הפעילות שלהן אך ציינו בביאורים כלהלן :

א. המועצה האזורית **גליל עליון** דיווחה כי עקב המצב הביטחוני נאלצה הרשות לשאת בהוצאות ניכרות לפעילות חירום בסכום כולל של מיליוני ש"ח בתקציב הרגיל ובתב"ר [תקציב בלתי רגיל] מחד גיסא ואי גביית הכנסות עצמיות/ארנונה ברבעון האחרון לשנת 2023 בסך כעשרה מיליון ש"ח. הרשות דיווחה גם כי משרד הפנים שיפה אותה במענקים עבור הפסדי הכנסות.

ב. המועצה האזורית **מרום הגליל** דיווחה כי הרשות הוציאה הוצאות ניכרות לפעילות חירום במיליוני ש"ח. חלקן של פעולות אלה בוצעו דרך התקציב הרגיל וחלקן דרך תקציבים בלתי רגילים ייעודיים. למימון הפעולות קיבלה המועצה ממשרד הפנים מענק שיפוי רשויות בצפון בסך 13.65 מיליון ש"ח בנוסף למימון ייעודי בגין התב"רים שאושרו לרשות בגין מלחמת חרבות ברזל.

3. 10 רשויות מקומיות, מפונות וקולטות, דיווחו על השפעה מהותית על תוצאות הפעילות שלהן (עיריות **אופקים, אילת, ירושלים, נוף הגליל, שדרות ותל אביב-יפו**, המועצות האזוריות **אשכול, חוף אשקלון, מטה אשר ומעלה יוסף**).

להלן דוגמאות לדיווחי הרשויות המקומיות על ההשפעה שדווחה :

א. עיריית **אופקים** : בעקבות אירועי מלחמת חרבות ברזל נאלצה העירייה לשאת בהוצאות ניכרות לפעילות חירום. הוקצה סיוע תקציבי נוסף ממשרד הפנים לעיריית אופקים במימון הוצאות חירום הנדרשות בעקבות המלחמה לסך 10 מיליון ש"ח. העירייה ביצעה מימוש חלקי של "קרן כרית ביטחון" בסכום של 2.5 מיליון ש"ח.

ב. עיריית **ירושלים** : קיימת ירידה של כ-130 מיליון ש"ח בהכנסות העצמיות כגון ארנונה, חובות חניה, אגרת שילוט לעסקים, אגרות בנייה ועוד, ועלייה בהוצאות לחירום, חינוך, רווחה, ושירותים מקומיים בסכום של 8,498 אלפי ש"ח לשנת 2023.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

עיריית ירושלים נקטה צעדים שונים לצמצום הגירעון:

בסוף שנת 2023 פנתה הרשות לקבלת היתר אשראי להלוואה בסך 200 מיליון ש"ח על פי "מתווה סיוע לרשויות מקומיות לצורכי חירום בתקופת מלחמת "חרבות ברזל" באמצעות מתן אישור עקרוני להלוואה לזמן ארוך". בפועל אושרו לרשות הלוואות בהיקף של 200 מיליון ש"ח, מתוכם סך 180 מיליון ש"ח נרשם כהכנסה בתקציב 2023.

עיריית ירושלים קיבלה מענקי ממשלה בסכום של כ-8.5 מיליון ש"ח לצורכי חירום.

ג. עיריית תל אביב-יפו: העירייה נקטה צעדים משמעותיים לצמצום השפעת אירועי המלחמה ובכללם הקפאת איוש משרות פנויות, צמצום בפעילות, דחיית ביצוע פרויקטים בתב"ר וקיבלה את אישור משרד הפנים על פי סעיף 188(ג) לפקודת העיריות לשימוש בסכום של עד 530 מיליון ש"ח מקרן תקבולי מקרקעין לטובת התקציב הרגיל של העירייה. לאור ביצוע הצעדים כאמור לעיל, סיימה העירייה את שנת 2023 באיזון תקציבי.

ד. מועצה האזורית אשכול: הוצאות והכנסות מפעולות חרום שהסתכמו בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 בסך כ-187.63 מיליון ש"ח. ובהתאם לכך סך התשלומים הכולל בתקציב הרגיל בשנת 2023 הסתכמו בסך 457.65 מיליון ש"ח לעומת כ-220.67 מיליון ש"ח בשנת 2022.

נמצא כי חלק מהרשויות דיווחו על השפעה מהותית של המלחמה על הפעילות הכלכלית שלהן כמו ירידה בהכנסות העצמיות כגון ארנונה, חובות חניה, אגרת שילוט לעסקים, אגרות בנייה, ובמקביל דיווחו על עלייה בהוצאות לחירום, לחינוך, לרווחה ולשירותים מקומיים, הקפאת איוש משרות פנויות, צמצום בפעילות, דחיית ביצוע פרויקטים בתב"ר ועוד.

נמצא כי משרד הפנים, נכון לסוף אוקטובר 2024, טרם סיכם את ההשפעות הכלכליות של מלחמת חרבות ברזל על הפעילות הכלכלית של הרשויות המקומיות וממילא לא הציג השפעות אלה למנכ"ל המשרד או לכל גורם בכיר אחר.

מומלץ כי המשרד הפנים יערוך סיכום של ההשפעות של המלחמה על מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות, בייחוד קולטות ומפונות, ויצג את התוצאות למקבלי ההחלטות במשרד כדי לבחון ולהתאים את תכניות הסיוע שלו לרשויות.

מענקים והשתתפויות של משרדי הממשלה

ביזור סמכויות לשלטון המקומי

מדדים בין-לאומיים מעידים שישראל מדורגת גבוה ברמת הריכוזיות של השלטון המרכזי בהשוואה למדינות אחרות. ריכוזיות זו באה לידי ביטוי ברמה נמוכה של אוטונומיה הניתנת לרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות אומנם נושאות באחריות לספק שירותים ציבוריים רבים - בעת שגרה כמו בשעת

חירום - אולם השליטה והסמכות האסטרטגית הניתנות להן לא עומדות ביחס ישר לרמת האחריות הזאת. הפן החיובי במצב זה עשוי להיות שמירה על מסגרת התקציב, אך מנגד ריכוזיות זו עלולה לפגוע ברמה ובאיכות של השירותים לתושב, שכן השלטון המרכזי מקבל החלטות שאינן עונות בהכרח על הצרכים בשטח, לפחות לא כמו שהשלטון המקומי מזהה אותם³¹; כמו כן הריכוזיות עלולה לפגוע ביכולת לממש אחריות: "גם מקום שהוסדרה אחריותם של גורמים שונים, לעתים הם חסרים את הסמכות הנדרשת לממש אחריותם. דוגמא לכך היא בפערים אצל ראשי הרשויות, המהווים בהתאם למסמכים דוקטרינרים ותפיסתם של מנהלים בתחום את 'לבנת היסוד' במענה המקומי למצבי חירום, אולם הם חסרים כלים רבים למתן המענה הנדרש. מעבר לכך, לא תמיד הגורמים בידם הופקדה אחריות, או התופסים עצמם כאחראיים, ממוקמים בהכרח במסגרת המאפשרת להם מימוש אחריות זו"³².

מפרוץ מלחמת חרבות ברזל נדרשו הרשויות הקולטות לספק מענים מיידיים ובלתי שגרתיים לאוכלוסייה בהיקף נרחב, לאורך תקופה מתמשכת ובלי צפי לסיום - כל זאת נוסף על שגרת עבודתן, ובתוך שהן נדרשות לעמוד במלוא דרישות האסדרה של השלטון המרכזי שמכבידות על התנהלותן. בירוקרטיה זו מתבטאת בקשיחות תקציבית שמקשה על עבודתן ובפערים בהיבטי הסמכות הנדרשת לרשויות למימוש המצופה מהן. בהיבטי פעילות שונים - לנוכח צו השעה - נאלצו הרשויות שנבדקו, אשר נעדרו עצמאות לפעול על פי שיקול דעתן הבלעדית, לפעול שלא על פי אישורים שניתנו מראש או באי-ודאות תקציבית.

מפרוץ המלחמה ובמהלך שלושת החודשים עד תום שנת 2023 פנה מרכז השלטון המקומי לגורמי ממשל בכירים בבקשה לאשר קבלה של כספי תקציבים מעוכבים, לבצע הסדרות בירוקרטיות ולהסיר חסמי אסדרה שמכבידים מאוד על המשך תפקוד הרשויות המקומיות בעת המשבר, ויש בהם לגרום לקשיי תקצוב ולסיכון מצבן הכספי בשנת התקציב. כך למשל:

- במכתב מיום 11.10.23 לשר הפנים ולשר האוצר ביקשו יו"ר מרכז השלטון המקומי ויו"ר מרכז השלטון האזורי סיוע בהתמודדות עם קשיים בתזרים המזומנים (בין היתר, תקצוב ייעודי והקדמת תשלומי מענקים, דחיית תשלומי מיסים, שחרור כספים המעוכבים במשרדי ממשלה בשל תהליכי התחשבות שונים) ואישור הקלות בירוקרטיות ואסדרתיות שתכליתן הרחבת השימושים הנעשים בכספי הרשות המקומית, וכן הרחבת הסמכויות המוקנות לה.
- במכתב מיום 22.10.23 לשר הפנים ציין יו"ר מרכז השלטון המקומי כי מידת הגמישות התקציבית של הרשויות באותה התקופה היא מצומצמת ביותר, וכי כדי להימנע מקשיי תקצוב וכניסה לגירעון "נדרשות הסדרות בירוקרטיות והסרת חסמים רגולטוריים מצד משרד הפנים" (בין היתר, שימוש בכספי היטלי השבחה ובכספי קרנות מקרקעין לטובת שימושי התקציב הרגיל, אישור בקשות אשראי לזמן קצר, הארכת התקשרויות קיימות בפטור ממכרז, הסדרים ושינויים מקילים בתקציב הרשות).

³¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **ביזור סמכויות לשלטון המקומי - רקע, המלצות ה-OECD בנושא וסטטוס מהלך הביזור בישראל** (ינואר 2023), עמ' 8, 9.

³² עלי זלצברגר ורוברט נויפלד, **ניהול מצבי חירום בישראל - לקראת דוקטרינה ישראלית ומסגרת רגולטורית כוללת**, מרכז הידע והמחקר הלאומי בנושא חירום (פברואר 2022), עמ' 4.

- במכתב מיום 19.11.23 לראש הממשלה ושר האוצר התריעו יו"ר מרכז השלטון המקומי ויו"ר מרכז השלטון האזורי כי "הרשויות המקומיות ניצבות בפני שוקת שבורה, קריסה תזרימית ותקציבית וצפי לגירעונות כבדים בתום שנת התקציב הנוכחית", וקראו "לתת לשלטון המקומי את כל הגיבוי, התקציב והכלים הדרושים".
- במכתב מיום 21.11.23 לשר הפנים ושר האוצר התריע יו"ר מרכז השלטון המקומי על חוב כספי גדול של הממשלה לרשויות, שבעקבותיו הוחרפו קשיי התזרים: "עודף הבירוקרטיה, הסחבת וגרירת הרגליים של הפקידים, במיוחד בעת הזו, פוגעת בשלטון המקומי שיוצא מגדרו בהגנה על התושבים וניהול שגרת המלחמה".
- במכתב מיום 24.12.23 ליו"ר וועדת הכספים בכנסת מתאר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי (דאז) את הקשיים העומדים בפני הרשויות המקומיות: "איחור משמעותי בהעברת כספי הסיוע ממשרדי הממשלה לרשויות בזמן סביר, עיכוב תקציבים שוטפים לרשויות והעמסה של בירוקרטיה באמצעות קולות קוראים, הגם שמטרתם לתת מענה לצרכי חירום. כתוצאה מכך, נוצר פער משמעותי בין הצורך המידי של הרשויות במימון הוצאותיהן החיוניות, לבין קצב העברת התקציבים בפועל ממשרדי הממשלה".

ביוני 2024, בחלוף כשמונה חודשים מתחילת המלחמה ולאחר פניות חוזרות ונשנות לגורמי ממשל שונים בעניין החסמים והקשיים של הרשויות המקומיות בשעת החירום הנוכחית, עדכן מרכז השלטון המקומי את משרד מבקר המדינה כי טרם קיבל ממשרדי הממשלה מענה תכליתי לפניותיו: "פניותינו לאגף התקציבים במשרד האוצר - נקבעה ישיבה אתנו, יחד עם נציגים מהרשויות המקומיות ומהתאגידים העירוניים, לאחר הישיבה ולאחר שהדברים נשמעו, טרם התקבלה התייחסות קונקרטית"; "פניותינו למשרד הפנים - אנו מקיימים פגישות עם בכירי המשרד, והפגישות טרם הסתיימו".

אגף התקציבים השיב כי במהלך המלחמה הוקצה כסף לרשויות המקומיות, הן לקולטות והן באופן כלל-ארצי, במטרה לסייע לרשויות המקומיות מבחינה תקציבית. כמו כן, אגף התקציבים עמד בקשר רציף עם משרד הפנים והמרכז לשלטון מקומי לאורך כל המלחמה.

משבר הקורונה העלה לסדר היום הציבורי את שאלת מעמד השלטון המקומי בישראל והיחסים בינו ובין השלטון המרכזי - ובתוך כך את הפערים שבהסדרה המוסדית והאסדרתית של תחום החירום בישראל - והמחיש את הצורך בחיזוק הרשויות המקומיות ובשיתופן בתהליך קבלת ההחלטות³³. דוח מבקר המדינה בנושא הקורונה³⁴ המליץ כי לנוכח התפקיד המשמעותי שמילאו הרשויות המקומיות בניהול משבר הקורונה, על השלטון המרכזי לפעול לשלב את נציגי הרשויות המקומיות בגיבוש המדיניות ולבחון את הרחבת העצמאות והגמישות הניהולית לרשויות, בפרט בשעת חירום. על אף האמור, ובהתבסס על דיווחי הרשויות הקולטות ועל הפניות החוזרות של מרכז השלטון המקומי לגורמי הממשל המרכזי בעניין החסמים והקשיים של הרשויות המקומיות שלא נפתרו משך חודשים ארוכים מפרוץ המלחמה, נראה

33 אריאל פינקלשטיין, כל הסיבות להעברת סמכויות לשלטון המקומי - בשגרה וגם בימי קורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה (8.11.20).

34 דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021), "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה".

שלקחי הקורונה בעניין ממשקי השלטון המקומי והשלטון המרכזי לא הופנמו, והמלצות הביקורת דאז לא יושמו ולא נעשתה הערכות מתאימה שתאפשר לרשויות המקומיות עצמאות וגמישות מספקת בשעת חירום.

מצופה כי במצב חירום מתמשך - ולנוכח הצורך להקל על פעילותן של הרשויות הקולטות שנדרשות לניהול החזית האזרחית של הלחימה - יבוזרו הסמכויות המוחזקות בידי הרשות המרכזית, תופחת אסדרה עודפת ותתאפשר מראש גמישות ניהולית מרבית לצד אסדרת מנגנוני פיקוח ובקרה מתאימים. במסגרת זו יש לתת את הדעת על ההכנה ועל ניהול החירום ברמה המקומית, מתוך שיתוף של גופי ההצלה המקומיים, ארגוני החברה האזרחית והקהילה וכן גופים פרטיים. על משרד הפנים, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים ובתיאום עם מרכז השלטון המקומי, לבחון מנגנון שיאפשר גמישות ניהולית לרשויות המקומיות בעתות חירום ולפעול להטמעתו.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי ככלל הממשלה פעלה בתגובתיות ובשמרנות יתרות - לא יזמה מהלכים לסיוע כלכלי לרשויות מפונות וקולטות, צמצמה את הסיוע הכלכלי למינימום הנדרש (ופעמים רבות אף מטה מכך) ובכך האריכה שלא לצורך את השיתוק הכלכלי במשק, ופגעה ברשויות המקומיות וביכולותיהן לספק שירותים לתושבים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא פעל רבות, החל מפרוץ הלחימה, במישור הרגולטורי, התקציבי והתפעולי לסייע לרשויות המקומיות להתמודד עם אתגרי מצב החירום. המשרד ציין שזו כמה הקלות מהותיות, הקדים תשלומים לרשויות, פעל לאישורי אשראי ולהפחתת בירוקרטיה, ניהל שיח שוטף עם רשויות ואף העמיד לרשות הרשויות המקומיות תקציבים ייעודיים בהיקפים של יותר מחצי מיליארד ש"ח, בהתאם להחלטות הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הצורך של משרד הפנים לפעול רבות כדי לסייע לרשויות המקומיות לאחר פרוץ המלחמה רק ממחיש את הליקוי שבאי הסדרת הסיוע מראש, שהרי המענה לרשויות המקומיות בשעת חירום נדרש להיות מיידי, זמין ומתואם עם כלל גורמי הממשלה. משלא הופקו לקחים כנדרש מתקופת הקורונה, יש לעשות כן ללא דיחוי, לרבות על סמך לקחי המלחמה ולבחון שיפורים בממשקי השלטון המרכזי עם הרשויות המקומיות להגברת עצמאותן וגמישותן הניהולית בעת חירום. זאת, תוך שיתוף הרשויות המקומיות בגיבוש המדיניות.

מענקים והשתתפויות של משרד הפנים

מענקים והשתתפויות שניתנו לפי החלטות ממשלה משנת 2023

בתקופה הנסקרת החליטה הממשלה לתת לרשויות המקומיות מענקים בגין הוצאות והפסדי הכנסות שמקורם במלחמה. המענקים שהעביר משרד הפנים בשלושת החודשים האחרונים של שנת 2023 הסתכמו בכ- 547 מיליון ש"ח³⁵ וניתנו לרשויות המקומיות המפונות והקולטות, בצפון ובדרום, ולכלל הרשויות המקומיות, כפי שיפורט להלן. יצוין כי כספים שהוקצו לקליטת המפונים בבתי המלון ובמתקנים נוספים

הסכומים חולקו מתקנות תקציביות 18110304, 18110305, 18110355 ו-18110356.

ניתנו על ידי משרד התיירות, ברובם ישירות לבתי המלון, ואולם חלק קטן מההוצאות בגין שהיית המפונים בבתי מלון שולם בתחילה על ידי הרשויות המקומיות הקולטות ובהמשך משרד התיירות שיפה את הרשויות האמורות על סכומי ההוצאות.

1. הקצאה לרשויות הצפון: בהמשך להחלטת הממשלה 975 מאוקטובר 2023, שעניינה תוכנית פעולה לאומית לפינוי אוכלוסייה בגזרת הצפון (המתגוררת במרחק של 5-0 ק"מ מהגבול) וקליטתה, החליטה הממשלה³⁶ להעביר לתשע רשויות מקומיות מפונות בצפון במסגרת שלוש החלטות שהתקבלו - הראשונה באוקטובר 2023, השנייה בנובמבר 2023 והשלישית בדצמבר 2023 - סכום כולל של 105 מיליון ש"ח (35 מיליון ש"ח בכל החלטה). הקצאת התקציבים נועדה לסייע לאותן הרשויות שפנו להתמודד עם מצב החירום. בתקופה נובמבר-דצמבר 2023 העביר משרד הפנים לתשע הרשויות האמורות סך של 70 מיליון ש"ח.

2. מענק חירום כללי: הממשלה החליטה כבר בישיבתה מאוקטובר 2023³⁷ להנחות את משרד הפנים להקצות סך של 70 מיליון ש"ח לתקציב השוטף של הרשויות המקומיות לצורך סיוע במימון הוצאות החירום הנדרשות לרשויות בעקבות המלחמה, לרבות לצורכי הצטיידות חיונית. נקבע כי הסיוע יינתן לרשויות אשר יעמדו בתבחינים שיקבעו משרד הפנים ומשרד האוצר לעניין זה, בין היתר בהתייחס לחוסן הפיננסי של הרשות המקומית, ויחולק ביניהן. המשרדים האמורים קבעו כי הקריטריונים למתן המענק יהיו: מדד האיתנות, המדד חברתי-כלכלי, מספר התושבים, מקדם המרחק של הרשויות מהגבולות ומקדם מענק האיוון לשנת 2023. במהלך חודש נובמבר 2023 העניק משרד הפנים כ-190,000 ש"ח לרשויות קטנות ועד 1.4 מיליון ש"ח לרשויות גדולות (ולרשויות איתנות המדורגות באשכולות גבוהים מ-6 במדד החברתי-כלכלי - עד מיליון ש"ח). המענקים שניתנו לרשויות המקומיות הקולטות הסתכמו בכ-8.6 מיליון ש"ח.

3. מענק לרשויות הקולטות: כדי לסייע לרשויות המקומיות שקלטו אוכלוסייה בהיקפים משמעותיים, החליטה הממשלה³⁸ להורות למשרד הפנים להקצות סך של 34 מיליון ש"ח לרשויות המקומיות שקלטו מפונים שפנו בהתאם להחלטות הגורמים המוסמכים או למי שהתפנו בעצמם, בהתאם לתבחינים שיגדירו משרד האוצר ומשרד הפנים. משרד האוצר דרש מהרשויות המקומיות פירוט של היקף ההוצאות שלהן בגין המלחמה, ובסימו של משא ומתן שהתנהל בין משרד האוצר, משרד הפנים והמרכז לשלטון מקומי הוחלט כי המענק לרשויות הקולטות יהיה 5 ש"ח בגין כל אדם לכל יום שבו הוא שוהה ברשות הקולטת.

הסכום האמור של החמישה ש"ח נקבע לפי תשלום יומי ממוצע של ארנונה לתושב, המשקף את ההוצאות היומיות של הרשות המקומית לאדם.

³⁶ החלטת הממשלה 998, "סיוע המדינה לתושבי יישובי הדרום המצויים בטווח של 0 עד 7 ק"מ מגבול רצועת עזה ותושבי העיר שדרות לאור מלחמת 'חרבות ברזל' ותיקון החלטת ממשלה" (אוקטובר 2023); החלטת הממשלה 1086, "הקצאת תקציבים לרשויות המקומיות הנדרשות לסייע בהתמודדות עם מצב החירום-תיקון החלטת ממשלה" נובמבר 2023; החלטת הממשלה 1173, "הקצאת תקציבים לרשויות המקומיות הנדרשות לסייע בהתמודדות עם מצב החירום-תיקון החלטות ממשלה" (דצמבר 2023).

³⁷ החלטת הממשלה 998 סעיף 2 (אוקטובר 2023).

³⁸ החלטת הממשלה 987 סעיף 5 (אוקטובר 2023).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

ההחלטה האמורה להקצות 34 מיליון ש"ח לרשויות הקולטות תוקנה בשתי החלטות ממשלה נוספות³⁹, וההחלטה האחרונה הייתה להקצות 94 מיליון ש"ח לאותן הרשויות.

מספר המפונים שבגינם התקבל המענק נקבע על פי הצהרת גזברי הרשויות המקומיות הקולטות ועל פי בדיקות של משרד הפנים.

בשנת 2023 העביר משרד הפנים בשתי פעימות לרשויות הקולטות מענקים בגין החודשים אוקטובר-דצמבר 2023 לפי החישוב האמור. המענקים שהועברו לרשויות המקומיות עד סוף שנת 2023 הסתכמו בכ- 60 מיליון ש"ח.

נמצא כי עד סוף אפריל 2024 לא הועברו מענקים עבור שנת 2024.

משרד מבקר המדינה בדק את המועדים שבהם התקבלו החלטות ממשלה בנוגע למענקים ולשיפוי הרשויות המקומיות הקולטות והמפונות ואת המועדים שבהם הועברו הכספים לרשויות המקומיות:

לוח 13: מועדי ההעברות הראשונות של משרדי הממשלה לרשויות המקומיות השונות

המשרד הממשלתי	סוג המענק/ההעברה	מועד החלטת הממשלה	מועד ההעברות הראשונות לרשויות המקומיות	סכום (באלפי ש"ח)	הערות
משרד הפנים	סיוע לרשויות מפונות בצפון (החלטות 998, 1173, 1086)	23.10.23 27.11.23 24.12.23	1.11.23	35,000	תשלום מלוא הסכום לפני שהוגדל
	סיוע בגין קליטת אוכלוסייה (החלטות 1173 ו-978, 1086)	19.10.23 27.11.23 24.12.23	30.10.23	9,520	תשלום ראשון
	מענק חירום כללי (החלטה 998)	26.10.23	9.11.23	70,000	
	שיפוי רשויות - אובדן הכנסות (החלטה 1051)	8.11.23	28.12.23	36,000	תשלום ראשון
משרד התרבות והספורט	תמיכה בפעילות הפגה		31.10.23	2,470	
משרד החינוך	גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית)		דצמבר 2023	4,211	
	שיפוי רשויות - חרבות ברזל		דצמבר 2023	52,538	

על פי נתוני מרכז"ה; משרד החינוך; משרד התרבות והספורט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
 הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

עולה כי חלק מהכספים שהעבירו משרדי הממשלה לרשויות המקומיות בגין המלחמה הועברו באיחור, ועקב כך הרשויות המקומיות, ובייחוד אלו שמצבן הכספי קשה, נאלצו לצמצם את פעילותן השגרתית השוטפת באותה תקופה.

עוד עולה כי למשרדי האוצר והפנים לא היה מודל מוכן מראש של מנגנון העברת כספים מיידי לרשויות המקומיות. השונים לרבות רשויות מקומיות במקרי חירום כגון מלחמת חרבות ברזל. בנוסף גם לא היה מנגנון ליידוע הרשויות על אשר מגיע להן.

במצב החירום שנוצר, היה על משרדי הממשלה להעביר לרשויות המקומיות כספים ללא דיחוי.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יפעל לגיבוש מנגנון כזה ככל שיוקצה התקציב המתאים. עוד צוין בתשובה כי בתקופת החירום המשרד פעל להעברת תקציבים בהקדם האפשרי, תוך שימוש במענקים קיימים, הקדמות, אישורי אשראי והקלות רגולטוריות, וכן יידוע הרשויות המקומיות עם קבלת התקציבים והגדרת הקריטריונים לחלוקתם.

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי העדכון לתקציב המדינה שדרש תיקון חקיקה, זמן העברות התקציב ממשרד האוצר למשרד הפנים, ותהליכים פנימיים מחויבים עד לביצוע התשלום, שחלקם הניכר אינם בשליטתו של המשרד, הביאו לעיכוב בהעברת הכספים בתחילת שנת 2024.

משרד מבקר המדינה מצין כי היעדרו של מנגנון מתוכנן מראש - לרבות מנגנון להעברת כספים אוטומטית לרשויות המקומיות עם קבלת החלטת ממשלה להעניק להן סיוע תקציבי לשם התמודדות עם מצב חירום או קודם לכן לצורך סיוע ראשוני, ותוך הקניית גמישות תקציבית מספקת - פגע ביכולת הרשויות המקומיות להיערך ולהגיב במהירות בתחילת מצב החירום. לפיכך מומלץ כי משרדי הפנים והאוצר יפעלו בשיתוף להקמת מנגנון סיוע כלכלי לרשויות במצב חירום, שיבטיח לרשויות ודאות תקציבית, מהירות בהעברת התקציבים וגמישות ניהולית.

עוד נמצא כי המענק האמור של ה-5 ש"ח לנפש לרשויות הקולטות חושב בתחילת המלחמה בהליך מהיר והוא נועד לכסות הוצאות מוניציפליות בלבד, כלומר הוצאות שוטפות של הרשות המקומית עבור תושביה, לרבות פינוי אשפה, תחזוקה שוטפת, כוח אדם לביצוע פעולות שוטפות וכד', ואינו כולל הוצאות בתחומי רווחה וחינוך. המענק חושב לפי ממוצע של חמש נפשות במשפחה והסתכם ב-750 ש"ח לחודש. יודגש כי המענק האמור אינו כולל הוצאות שהוציאו הרשויות בשבועיים הראשונים של קליטת המפונים, לרבות הוצאות בגין הלנה, מזון, הסעות של המפונים, הקמת מוקדי סיוע, הפעלה של חמ"לים בכל שעות היממה שבעה ימים בשבוע לטובת המפונים ועוד דרישות חריגות.

עוד עולה כי משרד הפנים וגם משרדים אחרים העבירו משאבים ייעודיים לרשויות במקום לגבש מנגנון גמיש שמאפשר שיקול דעת עצמאי לרשויות, באופן שעולה בקנה אחד גם עם המלצות של מבקר המדינה בדוחות קודמים. זאת, לצד הטמעת מנגנון בקרה יעיל על הקצאת המשאבים.

כמו כן, נציגים של הרשויות המקומיות הקולטות הלינו על כך שחישוב התשלום התבסס על מספר המפונים שנקלטו ברשות ולא על משתנים אחרים שאותם היה אמור להביא בחשבון, כגון המצב החברתי-כלכלי של הרשות, המדד הפריפריאלי שלה, גודל הרשות וכד'.

לשם השוואה, בהחלטת ממשלה "מלון אורחים" משנת 2012 הוחלט, לשפות את הרשויות המקומיות בגין הוצאותיהן עבור "סל קליטה" אשר שולמו בפועל, ובכלל זאת נקבע סל סיוע חומרי לאוכלוסייה המוכרת לרווחה בעלות של 70 ש"ח לנפש ליום, שיכלול תרופות וציוד רפואי, ציוד וסיוע. נוכח נסיבות הפינוי, גם מפונים שלא נמנו על אוכלוסיית הרווחה ערב הפינוי היו זקוקים לסיוע חומרי כאמור שעלותו בפועל הייתה גבוהה מ-5 ש"ח לאדם ליום. כך, בהיעדר מנגנון שגובש מראש לעת חירום ובהיעדר בחינה חוזרת של סכום המענק, נדרשו משרדי הממשלה להקצות מיליוני ש"ח לרשויות הקולטות לצורך כיסוי הוצאותיהן. יצוין כי מענק ה-5 ש"ח לא נבחן שנית בהמשך גם לאחר שהתברר לרשויות המקומיות ולמרכז השלטון המקומי שאינו מכסה את כלל הוצאות הרשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו בנוגע לסכומי הסיוע בהשוואה לסכום השיפוי שנקבע בהחלטת "מלון אורחים" בגין הוצאות הרשות המקומית לסל קליטה כי קליטת המפונים במלחמת חרבות ברזל לא נעשתה על פי התוכנית מלון אורחים, דהיינו על ידי הרשויות המקומיות במתקני הרשויות המקומיות ובהתאם לנהלים שנקבעו להפעלתה הנגזרים ממאפייניה. במסגרת הפעלת מתקני הקליטה על ידי הרשויות הקולטות במבנים של הרשות המקומית נוצרות אחריות וזיקה בין הרשויות המקומיות, ומוטלת עליהן החובה לדאוג לשירותים למפונים, שאינה נתונה לשיקול דעתן. בהתאם לכך ועל פי החלטת מלון אורחים, נקבעה זכאות הרשות המקומית לשיפוי בגין הוצאות סל הקליטה, שכאמור הוטל עליה כחובה. זאת בשונה ממתווה חרבות ברזל, אשר במסגרתו המתקנים לא היו במתקני הרשות המקומית ולא הופעלו על ידי הרשויות המקומיות הקולטות על כל המשתמע מכך לגבי היקף אחריותן, וכנגזרת מכך לגבי היקף חבותן ולגבי היקף חבות המדינה לשפות אותן בגין הוצאותיהן. כמו כן, ראוי לציין כי בהתאם לנהלים הנוגעים למלון אורחים מדובר אך ורק בסיוע במסגרת סל קליטה לקליטת מפונים, והוראה זו אינה חלה בהיעדר מדיניות ממשלתית, שכן זו טרם נקבעה, ובכלל זה לא נקבעה מדיניות ממשלתית לגבי מתן סיוע לרשויות המקומיות למימון הוצאות מוניציפליות.

ברגע שהסתבר למשרד הפנים ולמרכז השלטון המקומי שהסכום שנקבע אינו סביר בשל המלחמה המתמשכת, היה עליהם לבחון מחדש את הסכום שנקבע ולהתאימו למציאות של מלחמה מתמשכת והוצאות הולכות וגוברות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הסיוע לרשויות הקולטות בסך 5 ש"ח ליום לכל מפונה, שניתן מכוח החלטת הממשלה 987, לשם סיוע מוניציפלי בסיסי בלבד. הסכום נקבע בהתאם להסכמה בין משרד הפנים, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי. החישוב התבסס על הוצאה יומית ממוצעת לתושב ברשות מקומית, ולא נועד לתת מענה בתחומי הרווחה, החינוך או הלינה, הנתונים לאחריות משרדי ממשלה אחרים. עוד ציין המשרד כי בדצמבר 2023 נבחנה מחדש הרלוונטיות של הסכום מול מרכז השלטון המקומי, והמרכז השיב כי הסכום שנקבע עדיין מכסה את כלל ההוצאות המוניציפליות. עם זאת, משרד הפנים פעל לאחר השלמת הענקת שכבת הכיסוי הבסיסית, למתן סיוע נוסף לרשויות אשר קלטו מספר מפונים בהיקף משמעותי לעומת היקף האוכלוסייה ברשות המקומית וזאת בהתאם למסגרת התקציב שהועמדה לרשות.

מרכז השלטון המקומי מסר בנוגע לתקציב קליטה כי בכל סוג של תכנית פינוי וקליטה יש לאפשר לרשות המקומית הקולטת להשתמש בתקציב קליטה המקנה לה גמישות עד להעברת המקל למשרדי הממשלה.

תקציב הקליטה הגמיש צריך להינתן בגין כל מפונה מהשלב הראשון עד ליצירת "שגרת חירום" מסודרת, לשימוש מיידי של הרשויות המקומיות, ללא צורך בקביעת מרכיבי התקצוב. גם אם עקב כך יש תקצוב יתר בראשית הדרך, התועלת שבשמירה על החוסן בעורף והחיסכון בעלויות עקיפות של ניהול "חסכוני", עולים במידה ניכרת על ההוצאה.

משרד מבקר המדינה מציין כי נוכח ההיקף החריג של הפינוי, התמשכות הלחימה, והיקפי הפעילות החריגה שנדרשו מהרשויות הקולטות - היה מקום כי עם כל הגדלה של תקציב הסיוע משרדי הממשלה, ובהם משרד הפנים, יבחנו בשיתוף מרכז השלטון המקומי את מודל הסיוע הבסיסי ויודאו את התאמתו למצב בפועל בהתחשב גם בהבדלים בין הרשויות הקולטות, בעיקר לעניין היחס בין הוצאותיהן לכלל מקורות המימון שעומדים לרשותן, לרבות סיוע ממשלתי אחר שהוענק להן ובקיומם של צרכים החורגים משירותים מוניציפאליים בסיסיים, ובמידת הצורך יפעלו מול הממשלה להגדלת תקציב הסיוע.

4. **מענק פטור מארנונה לרשויות המפונות:** כאמור, הממשלה החליטה⁴⁰ להעניק פטור מלא מארנונה למגורים לתושבי הרשויות המפונות בצפון ובדרום. עוד נקבע בהחלטה האמורה כי משרד הפנים יעביר לרשויות המקומיות האמורות מענק מיוחד לשיפוי ומימון הנחות הארנונה הקבועות בהחלטה משנת 2023 כנגד מתן ההנחה בפועל. משרד הפנים העביר בדצמבר 2023 סכום של כ-66 מיליון ש"ח לרשויות המפונות. יצוין כי שיפוי מעין זה ניתן כבר כ-20 שנה ליישובי עוטף עזה.

מענקים והשתתפויות

במהלך הביקורת, מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי הוא יעביר לרשויות המקומיות מענקים נוספים:

1. **הקצאה לרשויות מפונות בצפון:** 85 מיליון ש"ח.
 2. **מענק בגין אובדן הכנסות:** מענק זה נקבע בהידברות בין משרד הפנים לבין משרד האוצר. המענק נועד לשיפוי הרשויות המקומיות בגין אובדן הכנסות בחודשים אוקטובר 2023 - מרץ 2024. מדובר בסכום של יותר מ-100 מיליון ש"ח.
 3. **התחייבות מינהל החירום:** הוקצה סכום של 50 מיליון ש"ח ויחולק לרשויות המקומיות לפי חשבוניות שיוגשו בגין שיפוץ גנרטורים וכד'.
- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הפנים והאוצר, בבואם להחליט על הקצאה של מענקים, להתחשב, בין היתר, ביכולת התזרימית של הרשויות המקומיות, ובפרט הרשויות המקומיות הקטנות שאין להן עורף כלכלי חזק ועודפי מזומנים שיאפשרו להן להמשיך לתפקד כראוי.

החלטת הממשלה 1051 (נובמבר 2023).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יש להבחין בין סיוע תזרימי מיידי לבין הקצאת מענקים תקציביים, אשר מחייבת החלטות ממשלה והליכי תקצוב מורכבים. לדברי המשרד, הוא פעל ככל שהתאפשר לו להקדמת תשלום המענקים ולקידום העברת תשלומים לרשויות המקומיות שנפגעו, בין היתר תוך התחשבות במצבן ובאיתנותן הכלכלית.

משרד מבקר המדינה מציין כי לנוכח האתגרים הניצבים בייחוד לפני הרשויות הקטנות והמוחלשות - שאין להן עורף כלכלי ויכולת ספיגה תזרימית - חשוב שמנגנוני ההקצאה העתידיים יכללו במפורש התייחסות מובנית ליכולת התזרימית של הרשויות ויופעלו להבטחת פעילותן התקינה גם לפני שיועבר סיוע תקציבי מלא.

מענקים והשתתפויות של משרד החינוך

משרד החינוך העביר לרשויות המקומיות בתקופה הנבדקת שני סוגי מענקים: גפ"ן (גמישות פדגוגית ניהולית) ושיפוי רשויות מקומיות בגין מלחמת חרבות ברזל.

מערכת גפ"ן משקפת את התקציב הגמיש העומד לרשות בית הספר ומאפשרת לגבש תוכנית עבודה בית-ספרית, לנהל אותה, לתכנן תקציב, לבצע רכישה יזידותית של מענים חינוכיים מותאמים ולדווח על ביצוע התוכנית. תוכנית זו נועדה לאפשר למנהלי בתי הספר ולרשויות המקומיות לממש באופן המיטבי את יעדי החינוך מתוך הכרה ביכולת שלהם להתאמת המשאבים והמענים לצרכים הייחודיים של קהילתם ומתוך כבוד ליכולת זו. בשל מצב החירום משרד החינוך איפשר צריכת מענים נוספים באותה המתכונת: מתן שירותים פסיכולוגיים באמצעות המשרד, מתן שירותים פסיכולוגיים באמצעות המוסד החינוכי, יוזמות דחופות בתחום רווחת התלמיד הנוגעות להשפעות המלחמה וזאת עד לסכום של 10,000 ש"ח⁴¹. מענק גפ"ן שהועבר בדצמבר 2023 הסתכם בכ-4.2 מיליון ש"ח, והמענק שהועבר בפברואר 2024 היה כ-9.93 מיליון ש"ח.

שיפוי הרשויות המקומיות ע"י משרד החינוך, שהועבר בדצמבר 2023, ל-175 רשויות מקומיות מכל אזורי המדינה, הסתכם בכ-52.54 מיליון ש"ח, והשיפוי שהועבר בפברואר 2024 היה כ-74.78 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי היה עליו להעביר את השיפוי הראשון בסמוך להכרזה על תחילת המלחמה ולא להמתין עד לחודש דצמבר 2023. השיפוי שהועבר לא היה בו כדי ליצור ודאות בקרב הרשויות המקומיות.

מומלץ למשרד החינוך להיערך מבעוד מועד למצבי חירום בדרך שתיצור ודאות תקציבית בקרב הרשויות המקומיות עם פרוץ מצב החירום לשם ביצוע הפעולות הנדרשות כתוצאה ממצב החירום. הדבר נכון במיוחד ברשויות קטנות חלשות וחסרות עורף כלכלי ועודפי מזומנים. רשויות אלה עלולות להתקשות במתן שירותים נדרשים עם פרוץ מצב חירום.

על פי מדריך גפ"ן לשנת הלימודים תשפ"ד. עדכון אחרון - מרץ.

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
 הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

העברות ואיחורים בהעברות ממשרדי הממשלה

העברות משרד הפנים

מענקים לרשויות מקומיות מפונות שנבדקו לשיפוי בגין אובדן ארנונה
 בעקבות מלחמת חרבות ברזל - תקנה תקציבית 18110356

לוח 14: העברות כספיות מתקנה תקציבית חרבות ברזל שיפוי ארנונה 2023 (בש"ח) - תקנה 18110356*

מקבל התמיכה	סה"כ אושר	סה"כ שולם	הפירוט
קריית שמונה	9,962,000	9,962,000	כ-6.2 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-3.7 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
שדרות	14,739,000	14,739,000	כ-5 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-9.7 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
מטולה	892,000	892,000	כ-0.55 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-0.34 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
שלומי	3,448,000	3,448,000	כ-2.2 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-1.2 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
אשכול	7,287,000	7,287,000	כ-2.5 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-4.8 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
גליל עליון	4,169,000	4,169,000	כ-2.6 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-1.6 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
חוף אשקלון	2,364,000	2,364,000	כ-0.85 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-1.5 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
 הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

מקבל התמיכה	סה"כ אושר	סה"כ שולם	הפירוט
מבואות החרמון	2,189,000	2,189,000	כ-1.4 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-0.83 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
מטה אשר	3,758,000	3,758,000	כ-2.4 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-1.4 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
מעלה יוסף	1,811,000	1,811,000	כ-1.1 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 סך כ-0.7 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
מרום הגליל	374,000	374,000	כ-0.24 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה - 2023 כ-0.14 מלש"ח עבור שיפוי רשויות - אובדן הכנסות בארנונה 12.23
סה"כ	50,993,000	50,993,000	

* בשנת 2023 לא ניתן לדעת מה התאריך המדויק של ההעברות מאחר ובמערכת מרכב"ה לא צוין תאריך.

לוח 15 : העברות כספיות מתקנה תקציבית חרבות ברזל - שיפוי ארנונה 2024, נכון לחודש אוקטובר 2024 (בש"ח) - תקנה 18110356

מקבל התמיכה	סה"כ אושר	סה"כ שולם	הפירוט
קריית שמונה	28,732,122	28,732,122	כ-10 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה כ-11.4 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה ביוני 2024 כ-7.2 מלש"ח הועברו ב-6.10.24 מתוקף החלטת ממשלה על שיפוי ארנונה בגין מלחמת חרבות ברזל
שדרות	32,470,596	32,470,596	כ-12.9 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה 2024 כ-19.6 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה
מטולה	3,277,195	3,277,195	כ-1.1 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה 2024 כ-1.3 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה בחודש יוני 2024 כ-0.83 מלש"ח הועברו ב-6.10.24 עבור שיפוי ארנונה בגין המלחמה על פי החלטת ממשלה
שלומי	9,258,862	9,258,862	כ-2.8 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה 2024 כ-4.2 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה בחודש יוני 2024 כ-2.3 מלש"ח הועברו ב-6.10.24 עבור שיפוי ארנונה בגין המלחמה על פי החלטת ממשלה
אשכול	12,262,000	12,262,000	כ-5.8 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה 2024 כ-6.5 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה בחודש יוני 2024
גליל עליון	12,359,600	12,359,600	כ-3.7 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה 2024 כ-5.6 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה בחודש יוני 2024 3 מלש"ח הועברו ב-6.10.24 מתוקף החלטת ממשלה על שיפוי ארנונה
חוף אשקלון	4,585,000	4,585,000	כ-2.3 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה 2024 כ-2.3 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה בחודש יוני 2024
מבואות החרמון	4,664,000	4,664,000	כ-1.8 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה 2024

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות

הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

מקבל התמיכה	סה"כ אושר	סה"כ שולם	הפירוט
			כ-2.9 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה בחודש יוני 2024 כ-1.6 מלש"ח הועברו ב-6.10.24 עבור שיפוי ארנונה בגין המלחמה על פי החלטת ממשלה
מטה אשר	12,230,000	12,230,000	כ-4.3 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה 2024 כ-5 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה בחודש יוני 2024 כ-3 מלש"ח הועברו ב-6.10.24 עבור שיפוי ארנונה בגין המלחמה על פי החלטת ממשלה
מעלה יוסף	5,253,298	5,253,298	כ-1.4 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה כ-2.5 מלש"ח הועברו ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה כ-1.3 מלש"ח הועברו ב-6.10.24 עבור החלטת ממשלה על שיפוי ארנונה בגין מלחמת חרבות ברזל
מרום הגליל	982,434	982,434	כ-0.3 מלש"ח הועברו ב-18.4.24 עבור שיפוי בגין פטור מארנונה כ-0.5 מלש"ח הועבר ב-30.6.24 עבור אובדן הכנסות ארנונה כ-0.2 מלש"ח הועבר ב-6.10.24 מתוקף החלטת ממשלה על שיפוי ארנונה בגין מלחמת חרבות ברזל
סה"כ	126,075,107	126,075,107	

מהאמור לעיל עולה כי משרד הפנים העביר לרשויות המקומיות המפונות שנבדקו בסוף יוני 2024 סך כ-62 מיליון ש"ח ובתחילת אוקטובר 2024 העביר סך כ-20 מיליון ש"ח, מתוך כ-126 מיליון ש"ח שהועברו מתקנה תקציבית 18110356 עד לתחילת חודש אוקטובר 2024.

מומלץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר ליצור, כבר בתחילת אירועי חירום, ודאות תקציבית אצל הרשויות המקומיות המצויות באזורי עימות ולהימנע מהצורך להעביר על בסיס עיתי החלטות ממשלה.

משרד האוצר מסר בתגובתו כי ככלל אגף התקציבים תומך במתן וודאות תקציבית, אך זו צריכה להתבסס על עבודת מטה ונתונים אשר יאפשרו להסיק מהם צרכי הרשויות.

לצורך קבלת החלטות מהירות מותאמות מיד עם פרוץ אירוע חירום להבטחת ודאות תקציבית לרשויות המקומיות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ומשרד הפנים לגבש מנגנון בעניין על סמך עבודת מטה מקיפה אשר תתבסס על תוצאות הליך הפקת לקחים שייעשה בשיתוף הגורמים הרלוונטיים.

מענקים מיוחדים לרשויות המקומיות בעקבות מלחמת חרבות ברזל - תקנה
תקציבית 18110355

חרבות ברזל - מענקים מיוחדים 2023

לאחר תחילת המלחמה באוקטובר 2023 אישר משרד הפנים והעביר לרשויות מקומיות שמפורטות בלוח שלהלן סך כ-65 מיליון ש"ח עבור שנת 2023. להלן הסכומים שאושרו והועברו לרשויות מקומיות מפונות והקולטות בשנת 2023:

לוח 16: סכומי המענקים המיוחדים שאושרו והועברו לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בשנת 2023
(בש"ח)

הרשות המקומית/התקנה התקציבית	18110304 שיפוי בגין קליטת אוכלוסייה	18110305 תיקון עיוותים 2023	18110355 מענקים ייעודיים חרבות ברזל	18110356 חרבות ברזל שיפוי ארנונה	הסכום הכולל
רשויות מפונות					
אשכול		6,000,000		7,287,000	13,287,000
גולן	625,540	1,000,000	708,400		2,333,940
הגליל העליון	9,200,000		4,600,000	4,169,000	17,969,000
חוף אשקלון		6,650,000		2,364,000	9,014,000
מבואות החרמון	5,115,300		2,752,040	2,189,000	10,056,340
מטה אשר	10,220,000		5,110,000	3,758,000	19,088,000
מעלה יוסף	7,080,000		3,540,000	1,811,000	12,431,000
מרום הגליל	9,100,000		4,614,400	374,000	14,088,400
מטולה	2,010,000		1,005,000	892,000	3,907,000
שלומי	5,060,000		2,530,000	3,448,000	11,038,000
אופקים	10,000,000				10,000,000
אשקלון	50,000,000	5,000,000		8,814,000	63,814,000
קריית שמונה	20,260,000		10,130,000	9,962,000	40,352,000
שדרות		6,050,000		14,739,000	20,789,000
סה"כ מפונות	128,670,840	24,700,000	34,989,840	59,807,000	248,167,680
רשויות קולטות					
חוף הכרמל	561,600		741,720		1,303,320
מטה יהודה	909,200		833,840		1,743,040
עמק הירדן	1,098,542		1,158,640		2,257,182
תמר	2,874,174		2,515,380		5,389,554

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

הרשות המקומית/התקנה התקציבית	18110304 שיפוי בגין קליטת אוכלוסייה	18110305 תיקון עיוותים 2023	18110355 מענקים ייעודיים חרבות ברזל	18110356 חרבות ברזל שיפוי ארנונה	הסכום הכולל
זיכרון יעקב	352,039		268,520		620,559
אילת	12,735,337	2,000,000	19,321,782		34,057,119
הרצלייה	1,080,500		805,000		1,885,500
חיפה	1,443,940		869,680		2,313,620
טבריה	2,362,266	6,300,000	5,387,598		14,049,864
ירושלים	4,018,000		4,480,000		8,498,000
נוף הגליל	520,100	900,000	196,000		1,616,100
נתניה	2,020,300		1,444,800		3,465,100
רמת גן	1,050,880		322,000		1,372,880
תל-אביב-יפו	2,704,360		3,390,520		6,094,880
סה"כ קולטות	33,731,238	9,200,000	41,735,480	0	84,666,718
סכום כולל	162,402,078	33,900,000	76,725,320	59,807,000	332,834,398

מקור הנתונים : מרכב"ה.

מהאמור לעיל עולה כי משרד הפנים העביר בשנת 2023 לרשויות המקומיות המפונות והקולטות את כל הסכומים שאושרו להן.

משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות של יצירת ודאות תקציבית, במיוחד בקרב רשויות מקומיות חלשות, ואת חשיבות העברת הסיוע התקציבי מבעוד מועד, לצד הטמעת מנגנוני בקרה, כדי למנוע פערים בתזרימי המזומנים של הרשויות וזאת כדי לאפשר להן לפעול כנדרש, במיוחד בעת חירום.

חרבות ברזל - מענקים 2024

בסוף מאי 2024 החליטה הממשלה בנוגע לתוכנית למענים בטווח המיידי והקרוב וקידום מתווה רב-שנתי לשיקום ופיתוח הצפון - החלטת ממשלה 1786. בסעיף ז(1) להחלטה נקבע, לצורך תגבור הצרכים המוניציפאליים השוטפים של הרשויות המפונות בצפון ושתי רשויות מקומיות מאוימות נוספות (להלן - רשויות ההחלטה) נוכח השלכות המלחמה, להטיל על משרד הפנים להקצות לרשויות ההחלטה מענק מיוחד לתקציבן השוטף בסך של 140 מיליון ש"ח בשנת 2024. הקצאת התקציב בין רשויות ההחלטה תהיה בהתאם לקריטריונים שיגבש משרד הפנים עם משרד האוצר תוך 14 ימים ממועד קבלת החלטה זו.

בתחילת אוגוסט 2024 החליטה הממשלה מתוקף החלטה מספר 1786 (סעיף ז1) להקצות תקציב שוטף לרשויות ההחלטה בסך 140 מיליון ש"ח. התקציב נועד לסייע במימון הוצאות מוניציפליות שוטפות התחום החירום בעקבות המלחמה ולצורך סיוע בהתמודדות עם האתגרים העומדים בפניהן נוכח הפינוי. ראו פירוט בלוח שלהלן :

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

לוח 17: הרשויות המפונות שנבדקו ושנכללו בהקצאת בהתאם להחלטת הממשלה 1786 והסכומים שהוקצו להן בשנת 2024 (באלפי ש"ח)

שם הרשות המפונה	סכום ההקצאה והסכום שהועבר	מועד ההעברה בפועל
מטולה	6,435	15.8.24
שלומי	11,390	15.8.24
גליל עליון	14,801	15.8.24
מרום הגליל	14,640	15.8.24
מבואות החרמון	8,141	15.8.24
מטה אשר	16,442	15.8.24
קריית שמונה	35,845	15.8.24
מעלה יוסף	11,390	15.8.24

נמצא כי עברו כחודשיים וחצי ממועד ההחלטה המקורי ועד לדיון הנוסף בממשלה בתחילת אוגוסט 2024 ועוד כשבוע ימים עד להעברת הכספים לרשויות המקומיות נשוא ההחלטה.

היה על משרדי הפנים והאוצר להיצמד להחלטת הממשלה ולקבוע קריטריונים לחלוקת הכספים, בשל המלחמה המתמשכת בצפון ומצב הרשויות המקומיות הצפוניות, באופן מידי ואף לפני תום התקופה שנקבעה על ידי הממשלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הליכי העברת התקציבים לרשויות המקומיות כפופים למנגנונים ממשלתיים מורכבים, הכוללים בין היתר תיאום בין-משרדי עם משרד האוצר, קבלת תקציבים והעברתם דרך ועדת הכספים בכנסת וקביעת תבחינים למימוש החלטות ממשלה. לפיכך, חלק מהאיחורים שתוארו בטיטוט הדוח נבעו מגורמים שאינם בשליטת המשרד. עוד צוין בתשובה כי משרד הפנים פעל במהלך התקופה האמורה להעברת תקציבים קיימים ולהקדמת מענקים כדי לצמצם את הפגיעה התזרימית ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מציין כי על אף המאמצים שעשה משרד הפנים, בפועל היו עיכובים משמעותיים בהעברת כספים לרשויות המקומיות, ולחלקן לא הייתה ודאות לגבי סכום הסיוע ומועדו. מצב זה פגע ביכולתן של הרשויות לפעול באופן שוטף ולתכנן פעולות מראש, בפרט בשעת חירום. לפיכך, מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף עם יתר הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, יפעל להאצת ההליכים ולהגברת השקיפות והוודאות התקציבית כלפי הרשויות ויתווה מנגנון ייעודי לפעולה בזמן חירום.

בשנת 2024, נכון לסוף אוגוסט, העביר המשרד סכומים נוספים מההקצאות שהוחלט עליהן בהחלטות ממשלה 1506 (ממרץ 2024) ו-1786. להלן יוצגו הסכומים שהועברו לרשויות המפונות והקולטות במהלך 2024 ומועדי ההעברות (כולל ההעברות לרשויות מפונות שהובאו לעיל):

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
 הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

לוח 18 : סכומי המענקים המיוחדים שאושרו לרשויות מפונות מהצפון ולרשויות קולטות בהתאם להחלטות ממשלה מספר 1506 ו-1786 והסכומים שהועברו בשנת 2024

מקבל התמיכה	השנה	סה"כ אושר (בש"ח)	סכום ששולם (בש"ח)	מועדי ההעברות וסכומן	הסכום ששולם (באחוזים)
מפונות					
מטולה	2024	8,876,017	8,876,017	2.4 מלש"ח ב-8.4.24 6.4 מלש"ח ב-15.8.24	100%
שלומי	2024	17,534,771	17,534,771	6.1 מלש"ח ב-8.4.24 11.4 מלש"ח ב-15.8.24	100%
גליל עליון	2024	25,972,624	25,972,624	11.2 מלש"ח ב-8.4.24 14.8 מלש"ח ב-15.8.24	100%
מרום הגליל	2024	25,690,313	25,690,313	11 מלש"ח ב-8.4.24 14.6 מלש"ח ב-15.8.24	100%
מבואות החרמון	2024	14,650,203	14,650,203	6.1 מלש"ח ב-8.4.24 0.37 מלש"ח ב-18.4.24 8.1 מלש"ח ב-15.8.24	100%
מטה אשר	2024	28,852,197	28,852,197	12.4 מלש"ח ב-8.4.24 16.4 מלש"ח ב-15.8.24	100%
קריית שמונה	2024	60,446,061	60,446,061	24.6 מלש"ח ב-8.4.24 35.88 מלש"ח ב-15.8.24	100%
גולן	2024	696,094	688,520	18.4.24	כ-100%
מעלה יוסף	2024	19,987,628	19,987,628	8.6 מלש"ח ב-8.4.24 11.4 מלש"ח ב-15.8.24	100%
סה"כ מפונות		<u>202,705,908</u>	<u>202,698,334</u>		

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

מקבל התמיכה	השנה	סה"כ אושר (בש"ח)	סכום ששולם (בש"ח)	מועדי ההעברות וסכומן	הסכום ששולם (באחוזים)
קולטות					
אילת	2024	8,434,296	8,342,528	18.4.24	כ-100%
הרצלייה	2024	699,774	692,160	2.7.24	כ-100%
חיפה	2024	853,628	844,340	18.4.24	כ-100%
טבריה	2024	5,652,303	5,590,804	18.4.24	כ-100%
ירושלים	2024	4,548,954	4,499,460	18.4.24	כ-100%
		4,052,160	4,052,160	27.11.24	
		1,325,683	1,325,683	30.12.24	
נתניה	2024	1,390,914	1,375,780	18.4.24	כ-100%
רמת גן	2024	191,079	189,000	18.4.24	כ-100%
תל-אביב-יפו	2024	4,030,776	3,986,920	18.4.24	כ-100%
זיכרון יעקב	2024	347,481	343,700	18.4.24	כ-100%
חוף הכרמל	2024	718,316	710,500	18.4.24	כ-100%
מטה יהודה	2024	506,289	500,780	18.4.24	כ-100%
עמק הירדן	2024	1,172,800	1,160,040	18.4.24	כ-100%
תמר	2024	2,464,272	2,437,460	18.4.24	כ-100%
סה"כ קולטות		<u>36,388,725</u>	<u>36,051,315</u>		

מהאמור בלוח עולה כי הרשויות המפונות קיבלו את הסכומים שאושרו להן בשנת 2024 בשתי העברות, הראשונה בשבוע הראשון של חודש אפריל בסכום כולל כ-83 מיליון ש"ח, והשנייה, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1786 מתחילת אוגוסט 2024, באמצע חודש אוגוסט באותה שנה בסכום כולל כ-119 מיליון ש"ח. לעומת זאת הרשויות הקולטות, למעט עיריית הרצלייה שקיבלה את המענק בתחילת יולי 2024, קיבלו את רוב הסכומים שאושר להן לשנת 2024 באמצע חודש אפריל 2024.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר ליצור, כבר בתחילת אירועי חירום, ודאות תקציבית בקרב רשויות מקומיות המצויות באזורי עימות, כך שיתיתר הצורך להעביר החלטות ממשלה על בסיס עיתי וכדי לאפשר לרשויות לפעול עם ודאות תקציבית ומזעור פערי תזרים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו כי מנגנונים מוסדרים מראש להעברת כספים לרשויות המקומיות - הן בעת שגרה והן בעת בחירום. הגיע הזמן שאם הוחלט להעביר כספים לרשויות המקומיות, הם יועברו במלוא המהירות ולא יתעכבו ולו רגע אחד אצל המשרד המעביר. הגיע הזמן שהממשלה תבצע חשיבה בנוגע לכספים שהיא מעבירה לרשויות המקומיות, באופן שאלה יועברו בשים לב למועד שבו ממומש הצורך שהכספים מיועדים לממן, וכן בשים לב לחובות החלות על הרשויות המקומיות בהיבטים תזרימיים, למועד

בו הכספים מועברים במהלך שנת הכספים ולהיבטים נוספים, וזאת כדי לאפשר תכנון טוב ונכון של הכספים שמקבלות הרשויות המקומיות מהמדינה.

משרד האוצר מסר בתגובתו כי ככלל אגף התקציבים תומך במתן וודאות תקציבית, אך זו צריכה להתבסס על עבודת מטה ונתונים אשר יאפשרו להסיק מהם צרכי הרשויות.

משרד התרבות והספורט

מינהל התרבות שבמשרד התרבות והספורט פרסם בנובמבר 2023 הודעה ולפיה רשות מקומית יכולה להגיש בקשה לקבלת תמיכה לשנת התקציב 2023 לפי מבחן תמיכה בפעילות הפגה בשעת חירום בתחומי הספורט, התרבות והאמנות. התמיכה תינתן מתקנה תקציבית 19420274. בבדיקת ביצוע ההוצאות בתקנה התקציבית נמצא כי הועברו בשנת 2023 כ-2.06 מיליון ש"ח ל-44 מוסדות תרבות שונים שאף אחד מהם אינו שייך לרשות מקומית.

בשנים 2023 ו-2024 העביר משרד התרבות והספורט מתוך תקנה תקציבית, שכותרתה "חרבות ברזל מענה ראשוני תרבות", תמיכות לרשויות מקומיות ולגופי תרבות רבים הפועלים במרחבי הרשויות המקומיות כמו מוזיאונים, תזמורות ותיאטרונים. התמיכות ניתנו גם לגופי תרבות לאומיים. סכום התמיכות שהועבר בשנים הנ"ל הסתכם, נכון למועד סיום הביקורת, בכ-117 מיליון ש"ח כמפורט להלן:

לוח 19: גופי תרבות שקיבלו תמיכות ממשרד התרבות והספורט מסעיף "חרבות ברזל מענה ראשוני"

השנה	הגורם המקבל	כמות הגורמים המקבלים	הסכום במיליוני ש"ח	הערות
2023	רשויות מקומיות	177	9.8	
	גופי תרבות לאומיים ומקומיים	201	79.9	כולל תאגידים ומוזיאונים עירוניים ואחרים
סך הכול 2023		378	89.7	
2024	רשויות מקומיות	206	3	
	גופי תרבות לאומיים ומקומיים	85	24.2	כולל תאגידים ומוזיאונים עירוניים ואחרים
סך הכול 2024		291	27.2	

נמצא כי הרשויות המפונות שנבדקו קיבלו בשנת 2023 סכומים שנעו בין 151,152 ש"ח לבין 236,463 ש"ח. עשר רשויות קולטות מתוך 14 שנבדקו קיבלו סכומים שבין 18,433 ש"ח ל-46,084 ש"ח כל אחת. ארבע רשויות מקומיות קולטות לא קיבלו בשנה זו כספים מתקנה זו (טבריה, והמועצות האזוריות חוף הכרמל, מטה יהודה ועמק הירדן).

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

עוד נמצא כי בשנת 2024, 11 מתוך 13 הרשויות המפונות שנבדקו קיבלו סכומים שנעו בין 37,788 ש"ח לבין 65,726 ש"ח. שתי רשויות מפונות לא קיבלו כספים בשנה זו מתקנה זו (שדרות והמועצה האזורית מבואות החרמון). שמונה רשויות קולטות מתוך 14 שנבדקו קיבלו סכומים שבין 4,067 ש"ח ל-9,033 ש"ח. שש רשויות מקומיות קולטות לא קיבלו כספים בשנה זו מתקנה זו (הרצליה, ירושלים, רמת גן ותל אביב-יפו, המועצה המקומית זיכרון יעקב, והמועצה האזורית עמק הירדן).

צוות הביקורת בדק את התמיכות שהעביר משרד התרבות והספורט לתאגידים עירוניים שעוסקים בתרבות ברשויות המקומיות. להלן תוצאות הבדיקה:

לוח 20: תמיכות ממשרד התרבות והספורט לגופי תרבות בתקנת חרבות ברזל - מענה ראשוני תרבות
תקנה 19420278 (בש"ח)

2024	2023	גופי התרבות
-	63,939	החברה לאומנות ותרבות הרצליה
-	1,587,896	הסינמטק תל אביב
2,964,740	5,965,936	תיאטרון הבימה - תל אביב-יפו
2,535,178	5,643,873	מוזיאון תל אביב
829,574	1,659,148	מוזיאון ארץ ישראל בתל אביב
384,456	1,297,917	התיאטרון העירוני חיפה
6,713,948	16,218,709	סה"כ

מהלוח עולה כי תאגידים עירוניים בתל אביב, הרצליה וחיפה קיבלו בשנים 2023 - 2024 תמיכה בסכום כולל של כ-16.2 וכ-6.7 מיליון ש"ח בהתאמה כסדר השנים מתוקף תקנה תקציבית חרבות ברזל - מענה ראשוני תרבות.

משרד התרבות מסר לצוות הביקורת בסוף חודש אוקטובר 2024 כי הוא לא עשה סקר או מיפוי כולל לבירור צרכי התרבות בעת המלחמה אך היה בשיח מתמיד עם נציגיו בשטח ועם מחלקות התרבות ברשויות המקומיות. בנוסף, המשרד תיקן את נוהל התמיכות כדי לאפשר גמישות ולצמצם בירוקרטיה בכל הקשור למתן תמיכה במוסדות תרבות במיוחד במוסדות שנמנע מהם מלקיים פעילויות תרבות בשל המלחמה.

מענקים והשתתפויות של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי

משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי העביר בחודשים אוקטובר - דצמבר 2023 סך של כ-5.38 מיליון ש"ח לחמש רשויות מקומיות עבור המפונים, כמפורט להלן:

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

לוח 21: סכומים שהקצה משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי לחמש רשויות המקומיות בגין המפונים, אוקטובר-דצמבר 2023 (בש"ח)

הרשות המקומית	העברות כספיות	הסכום (בש"ח)
אילת	תשלומים מראש לתקופת המלחמה וסיוע למפונים	1,357,923
אשכול	העצמה קהילתית ופעולות להפוגות	615,558
חוף אשקלון	עוטף עזה חוף אשקלון - יד מרדכי; העצמה קהילת	1,409,249
מעלה יוסף	הקמת מרכז שיקום תעסוקתי	1,665,567
תמר	הצטיידות קליטת מפונים	390,004
סה"כ		5,381,358

על פי נתוני מרכז"ה; משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי מסר בתשובתו מפברואר 2025 למשרד מבקר המדינה כי הסכומים המפורטים בלוח הם מקדמות שהקצה המשרד מתוך סכום של עשרות מיליוני שקלים שהמשרד התחייב לתת לרשויות מפונות וקולטות בנגב ובגליל ואשר משולם להן. כמו כן, המשרד נתן תמיכות בשווה כסף. המשרד הפעיל מהיום הראשון למלחמה מוקד מתנדבים ומוקד לאזרחים ותיקים. המוקדים נתנו מענה טלפוני וסייעו לתושבים שנותרו בבתיהם ב-8.10.23 - 10.10.23 והעבירו מזון, מים, תרופות, ציוד רפואי, הסעות וכד' לתושבים לפני פינויים, וכן סייעו לאחר מכן לתושבים שפנו למלונות ברחבי הארץ בהיבטים אלו. עלות הפעילות 2.8 מיליון ש"ח. כמו כן, המשרד סיפק לכל הרשויות הקולטות שצוינו בדוח בסה"כ 40 מיני-משחקיות שהוקמו בתוך מלונות המפונים או בסמוך להם לרווחת הילדים והמשפחות, בעלות כוללת של 2 מיליון ש"ח. פעילות נוספת של המשרד הייתה תקצוב מופעי תרבות במוקדי פינוי בסך כ-5.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התגייסותו של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי להעברה המידית של הכספים לרשויות המקומיות לטובת המפונים.

מידע מתוכלל על זכאות לשיפוי

מבדיקה שנעשתה ברשויות המקומיות המפונות והקולטות עולה כי לא היה גורם בדרג משרדי הממשלה שהביא במרוכז לידיעת הרשויות המקומיות את דבר זכאותן לשיפוי באמצעות מענקים והשתתפויות של משרדי הממשלה בגין הגידול בהוצאותיהן והקיטון בהכנסותיהן בעקבות המלחמה.

מומלץ למשרד הפנים להעמיד מקור מידע מרוכז שבו יפרסמו משרדי הממשלה את המידע על זכאותן של רשויות המקומיות (המפונות והקולטות) לקבל תקציבים (באמצעות קולות קוראים או בדרכים אחרות) בגין הטיפול במפונים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לא ידוע לו על טענות מצד רשויות מקומיות שלא ידעו על מענקים ותקציבים שהועברו על ידו, וכי הרשויות המקומיות שיתפו פעולה באופן שוטף עם המשרד, עם ועדות הכנסת ועם יתר הגורמים, ואף יזמו פניות אליהם לצורך קבלת סיוע. עוד הובהר כי נוכח אופיו הבין-משרדי של הנושא,

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

המלצה להקמת מנגנון מידע מרוכז צריכה להיות מופנית לגורמים המרכזיים בתיאום ממשלתי - כגון משרד ראש הממשלה או החשב הכללי באוצר - ולא למשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מצין כי מעבר לחשיבות הרבה שבוודאות, בשקיפות וביכולת התכנון מצד הרשויות המקומיות בשעת חירום, נכון כי משרד הפנים - כגורם שאחראי על חלוקת המענקים לרשויות המקומיות בשגרה ובחירום, ייזום או יוביל מהלך לגיבוש, הקמה והפעלה של מערכת מידע שתרכז את כל המידע מכל הגורמים הממשלתיים השונים במקום אחד כדי שתהיה גם בידי תמונה מלאה לגבי כלל המענקים שעומדים לרשות הרשויות המקומיות וזאת לצורך קבלת החלטה מושכלת יותר בבואו לחלק את המענקים שבאחריותו.

תרומות לרשויות המקומיות

בחודשים הראשונים של המלחמה חלק גדול מהמפונים קיבלו תרומות מאנשים פרטיים ומגופים ציבוריים, וזאת באמצעות העברות כספיות או מתן ציוד, ובכלל זה מוצרי ביגוד והנעלה, מוצרי חשמל, צעצועים ומשחקים לילדים ולמבוגרים, מארזים, מוצרי מזון.

מבדיקה שנעשתה ברשויות המקומיות עולה כי חלק מהתרומות הועברו באמצעות.

להלן כמה דוגמאות לתרומות בסכומים גדולים שנתרמו לרשויות המקומיות על ידי אנשים פרטיים או חברות:

לוח 22: תרומות שניתנו לרשויות מקומיות לשם הטיפול במפונים (בש"ח)

הרשות המקומית	הגוף התורם	סכום התרומה (בש"ח)	פרטים
מטולה	א	1,083,000	חדר חמ"ל נייד, רכב גורר, אבטחה וציוד מחשבים לילדים
	ב	600,000	סיוע חירום מידי
	ג	500,000	
שלומי	ב	700,000	סיוע לצרכים הומניטריים לפי שיקול דעת הרשות
	ד	500,000	
אשכול	ב	1,500,000	
	ה	1,822,359	
	ו	3,082,923	
	ז	3,300,000	סיוע לאוכלוסיות במצוקה
גליל עליון	ב	850,000	פעולות הומניטריות
	ה	4,400,000	ציוד חירום לצוותי הכוננות
	ח	500,000	סיוע למשפחות שנפגעו מהמלחמה

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

הרשות המקומית	הגוף התורם	סכום התרומה (בש"ח)	פרטים
חוף הכרמל	ט	394,790	נתרמו 100,000 דולר
מעלה יוסף	י	550,000	100,000 דולר עבור תוכנית חינוכית ו-50,000 דולר לציוד וריהוט למקלטים
		450,000	גרורים מצוידים
תמר	א	1,968,733	נתרמו סך של 1,148,428 ש"ח לשם הפעלת מתחם "תמר בלב"; ולשם הקמת מתחם עבודה למפונים - וסך של 820,305 ש"ח לפעילות אחרת.

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בנוהל לאישור גיוס וקבלה של תרומות על ידי רשויות מקומיות (להלן - נוהל תרומות), שפורסם בחוזר המנהלת הכללית של משרד הפנים בשנת 2016⁴², נקבעו כללים והגבלות לעניין גיוס תרומות לרשויות מקומיות ולתאגידים שבשליטתן ולעניין קבלת תרומות אלה. בנוהל התרומות נקבעו סייגים רבים שמטרתם למנוע, בין היתר, חשש להשפעה בלתי הוגנת, לניגוד עניינים, לפגיעה בטוהר מידות, הפגיעה באמון הציבור ברשות המקומית, לשיבוש בהתנהלותה הכספית התקינה של הרשות המקומית; ליצירת תלות של הרשות המקומית או של תאגיד שבשליטתה במקור המימון; לציפייה לקבלת תמורה בעתיד בעד התרומה.

אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר פרסם באוקטובר 2023 "נוהל זמני לבחינת קבלת תרומות בשעת חירום"⁴³, למשרדי הממשלה (לרבות לכל יחידה או גוף אחר שהם חלק מהממשלה) על רקע היעדר הסדרה כללית של ההליך לאישור קבלת תרומות למשרדי הממשלה, הסדרה שכבר הייתה קיימת לגבי הרשויות המקומיות והתאגידים העירוניים שבשליטתן.

הרשויות המקומיות קיבלו תרומות בתקופת החירום על סמך ההסדרה הכללית בנושא, אשר אינה כוללת הוראת מיוחדות לתקופת חירום.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נוהל מנכ"ל 4/2016 להסדרת גיוס תרומות על ידי רשויות מקומיות תקף גם במצבי חירום, ולפיכך לא נדרש לפרסם נוהל נפרד לתקופת המלחמה. המשרד ציין כי מטרות הנוהל - שמירה על מינהל תקין וטוהר מידות - רלוונטיות אף ביתר שאת בשעת חירום, וכי לא התקבלו פניות מצד רשויות מקומיות בבקשה להקלות או להתאמות, וכי אילו הן היו מתקבלות, היו נשקלות לגופן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים על סמך לקחי המלחמה, בהתחשב בהיקפי התרומות החריגים שהרשויות נזקקו להן ודחיפותן, לבחון הצורך לעדכן את נוהל התרומות של הרשויות המקומיות

42 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2016 ממאי 2016.

43 "נוהל זמני מטעם החשב הכללי והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) לאישור קבלת תרומות למשרדי הממשלה - שעת חירום מלחמת חרבות ברזל". פורסם וגם עודכן במהלך אוקטובר 2023.

על ידי הוספת הנחיות ייעודיות לזמן חירום, כדי להבטיח הליך יעיל לאישור התרומות בהתאם למהירות הנדרשת נוכח מצב החירום מבלי לפגוע בעקרונות של מינהל תקין וטוהר מידות.

סיכום

מלחמת חרבות ברזל השפיעה על תחומים רבים במדינת ישראל. בתחום האזרחי שימשו חלק גדול מהרשויות המקומיות ערי מקלט לתושבים שפנו מיישובים בעוטף עזה ובקרבת גבול הצפון.

בדיקת הדוחות הכספיים לסוף שנת 2023 של הרשויות המפונות והרשויות הקולטות העלתה כי רשויות רבות דיווחו כי למלחמה לא הייתה השפעה מהותית על תוצאות הפעילות שלהן. עוד עולה כי מצבן הכספי לסוף שנת 2023 השתפר לעומת סוף שנת 2022, הן מבחינת העודף הנצבר בקופתן והן מבחינת עומס המלוות שלהן, וזאת בזכות המענקים הממשלתיים שהתקבלו.

עם זאת, בשיחות שקיים צוות הביקורת עם כמה גזברים ברשויות המקומיות שנבדקו ציינו הללו כי חלק גדול מהרשויות לא ביצעו עבודות פיתוח, והדבר גרם להאטה בהתפתחותן, משרד הפנים התיר לעשות שימוש זמני בכספי קרנות הרשות כנגד הלוואה שתועמד ותוחזר לקרן בתוך חמש שנים, כולל ריבית; חלק מהפעילות השוטפת באותן רשויות לא בוצעה בגלל העברת תקציבים מסעיפי תקציב אלו לסעיפי הוצאות שגדלו בעקבות המלחמה, משרדי הממשלה סייעו לרשויות המקומיות בגין גידול בהוצאות וקיטון בהכנסות בעקבות המלחמה.

אשר לרשויות המקומיות שפנו, על פי דיווחיהן, הכנסותיהן מארנונה ומאגרות קטנו במידה ניכרת, הוצאות מסוימות גדלו מחמת מצב החירום והוצאות אחרות קטנו מחמת פינוי התושבים.

אשר לרשויות המקומיות הקולטות, נמצא כי הכנסותיהן מאגרות קטנו במידה ניכרת, ואילו הוצאותיהן גדלו - בעיקר בשל קליטת המפונים. הוצאות אלו היו בתחום הרווחה - שעות נוספות רבות לעו"ס, טיפולים פרטניים, שכר מתכללים בבתי המלון; בתחום החינוך - שעות נוספות רבות למורים ולגננות, הסעות ילדים לפעילויות לימודיות וחינוכיות; בתחום הציוד והמזון - קניית ציוד למרכזי למידה למפונים, תלושי מזון, דגלים, מזון למתנדבים; בתחום פעילויות הפגה - ארגון משחקי ספורט וטורנירים, חוגים וסדנאות, הצגות, טיולים; ובתחומים אחרים - פינוי אשפה, הסעות חירום, הסעות ללוויות ולבתי חולים, רכישת אוהלי אבלים, נשיאה בעלויות שמירה, תשלום דמי שכירות, תשלום הוצאות חשמל ומים.

למשרדי האוצר והפנים לא היה מודל מוכן מראש של מנגנון העברת כספים מידית לגורמים השונים לרבות רשויות מקומיות במקרי חירום כגון מלחמת חרבות ברזל. נוסף על כך לא הייתה בקרב הרשויות המקומיות ודאות הן בנוגע לסכום ההעברות הכספיות שיקבלו והן לגבי מועדן. גם לא היה מנגנון לעדכון הרשויות על אשר מגיע להן.

חלק מהכספים שהעבירו משרדי הפנים, החינוך והתרבות והספורט לסיוע לרשויות המקומיות בגין המלחמה הועברו באיחור, ועקב כך הרשויות המקומיות, ובייחוד אלו שמצבן הכספי קשה, נאלצו לצמצם

אדר התשפ"ו ■ פברואר 2026

פינוי אוכלוסייה וקליטתה ברשויות המקומיות
 הסיוע הכלכלי לרשויות מקומיות מפונות וקולטות בחודשים הראשונים של המלחמה

את פעילותן השגרתית השוטפת באותה תקופה, והדבר גרם לקשיי תפקוד ברשויות אלה בעת שהן נדרשו לתפקד מעל ומעבר לנדרש מהן בשל המלחמה שהתמשכה.

כוחות צה"ל רבים שהו בתקופת המלחמה ביישובים השוכנים במרחב "עוטף עזה" ובקרבת גבול הצפון. שהייה זו גרמה להוצאות גדולות של הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן הם שהו, כגון הוצאות על תיקון נזקים לתשתיות כבישים ולשטחים חקלאיים, הוצאות על חשמל, מים וביוב באתרים ששהו בהם כוחות הביטחון והוצאות על פינוי אשפה.

בחלק גדול מהתאגידים העירוניים ברשויות המקומיות שנבדקו לא התקיימו פעילויות בתקופת המלחמה ומכאן שחל קיטון ניכר בהכנסותיהם, ועקב כך נגרם להם אובדן כספי גדול.

כמה ממשרדי הממשלה סייעו לרשויות המקומיות בגין גידול בהוצאותיהן הנוספות לצד אובדן הכנסותיהן: בסוף שנת 2023 הסתכמו סכומי ההוצאות ואובדן ההכנסות המשוערים ברשויות שנבדקו בכ-316 מיליון ש"ח. נוסף על כך, באותה תקופה נגרמו לתאגידים העירוניים הפסדים משוערים בסך כ-123 מיליון ש"ח. במקביל העבירו משרדי הממשלה השונים, ובעיקר משרד הפנים ומשרד החינוך, לרשויות המקומיות סך של כ-178 מיליון ש"ח. בפברואר 2024 הועבר על ידי משרד הפנים לרשויות סך כ-75 מיליון ש"ח כשיפוי. יצוין כי לא התקבלה כל החלטה הלוקחת בחשבון את ההפסדים שנגרמו לתאגידים העירוניים והשפעתם על השירות לתושבים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולמשרד האוצר ליצור, כבר בתחילת אירועי חירום, ודאות תקציבית בקרב רשויות מקומיות המצויות באזורי עימות ולהימנע מהצורך להעביר על בסיס עיתי החלטות ממשלה בעניינים אלו.

מומלץ לרשויות המקומיות לכמת ככל הניתן את הכנסותיהן והוצאותיהן בתקופת המלחמה (אוקטובר 2023 ואילך) ולהעביר נתונים אלו למשרדי האוצר, הפנים, החינוך והרווחה וכן ליתר משרדי הממשלה הרלוונטיים כדי שיוכלו לעמוד על מצבן לאשורו ולסייע להן באופן המיטבי למען המשך תפקודן ולרווחת תושביהן.