



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

# אשכולות אזוריים - שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# אשכולות אזוריים - שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

## תקציר

### רקע

אשכול אזורי הוא "איגוד ערים" מיוחד מסוג אשכול רשויות מקומיות המבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות מקומיות סמוכות (אשכול או אשכול אזורי). מטרת ההתאגדות היא לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות. בדומה לאיגודי ערים אחרים, לאשכולות מעמד חוקי הדומה לזה של רשות מקומית, אך בשונה מאיגודי ערים חד-תחומיים, לאשכול ניתנה הסמכות לעסוק בכלל הנושאים המקדמים את העשייה האזורית. אשכול מוקם מכוח חוק איגוד ערים, התשט"ו-1995 (חוק איגוד ערים), ומכוח צו של שר הפנים, בכפוף לבקשתן והסכמתן של הרשויות המקומיות המאוגדות בו, והן אינן מחויבות לקחת חלק בכל פרויקט שהאשכול יזם.

בשנת 2009, בעקבות יוזמת ראשי רשויות בגליל המערבי, הוקמה שותפות אזורית של הרשויות המקומיות בגליל המערבי, ובשנת 2013, בעקבות קול קורא שפרסם משרד הפנים שנה קודם לכן, הוקמו ארבעה אשכולות נוספים<sup>1</sup>. בדצמבר 2016 פורסם תיקון חקיקה לחוק איגוד ערים אשר עיגן את המעמד המשפטי של התאגידים המשותפים כאיגוד ערים מסוג אשכול אזורי. שבעה אשכולות אזוריים נוספים<sup>2</sup> הוקמו משנת 2018 ואילך, בעקבות קול קורא נוסף שפרסם משרד הפנים שנה לפני כן. לצד זאת הוקם צוות מקצועי לבחינת "האזוריות בישראל", אשר המליץ בדוח שהגיש בשנת 2020 על אימוץ אסטרטגיה ממשלתית לביזור סמכויות ועל הקמת רובד אזורי בשלטון המקומי. במסגרת מסקנות הצוות הוגדרו האשכולות האזוריים כאבן דרך ליישום רפורמה לקידום אזוריות בישראל וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. למען שמירת ערכי הזהות והדמוקרטיה המקומיים, הצוות המליץ להימנע מאיחוד כפוי של רשויות מקומיות.

משנת 2014 פועל במשרד הפנים אגף לפיתוח אזוריות (האגף לפיתוח אזוריות) שאמון מטעם המשרד על קידום תפיסת האזוריות בישראל והפיכתה לחלק אינטגרלי ממדיניות משרדי הממשלה והשלטון המקומי.

האשכול האזורי פועל באמצעות מועצת האשכול שמורכבת מנציגי הרשויות המקומיות החברות בו.

### נתוני מפתח

|                                                                                                   |                                                                                       |                                                                                                                                                              |                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| כ-55.2 עד<br>כ-167.4<br>מיליוני ש"ח                                                               | 713.5 מיליוני<br>ש"ח                                                                  | 180 רשויות<br>מקומיות                                                                                                                                        | 12 אשכולות<br>אזוריים    |
| היקף הפעילות השוטפת של חמשת האשכולות האזוריים הוותיקים <sup>3</sup> , נכון לשנת 2024 <sup>4</sup> | היקף הפעילות השוטפת של כלל האשכולות בשנת 2024, כתריסר שנים מתחילת פעילותם של האשכולות | מאוגדות באשכולות האזוריים, ובהן התגוררו בשנת 2023 3,650.1 אלפי תושבים, מהם 2,380.8 אלפי תושבים (כ-65.2%) יהודים ו-1,269.3 אלפי תושבים (כ-34.8%) שאינם יהודים | פעלו בישראל בפברואר 2026 |

<sup>1</sup> נוסף על אשכול גליל מערבי הוקמו ארבעה אשכולות: אשכול בית הכרם הגלילי (אשכול בית הכרם), אשכול גליל מזרחי, אשכול נגב מזרחי ואשכול נגב מערבי.

<sup>2</sup> שבעת האשכולות שהוקמו: אשכול הגליל והעמקים, אשכול השרון, אשכול יהודה ושומרון, אשכול הכנרת והעמקים, אשכול מישור החוף, אשכול רשויות המפרץ (אשכול המפרץ) ואשכול שורק דרומי.

<sup>3</sup> קבוצת האשכולות אשר הוקמו עד שנת 2014 - בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי, נגב מזרחי ונגב מערבי.

<sup>4</sup> זו השנה האחרונה שלגביה היו בידי משרד הפנים הדוחות המבוקרים של האשכולות.

|                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>כ-84.4 מיליוני ש"ח</p> <p>סך החובות הכולל של הרשויות המקומיות לאשכולות בשנת 2023. לפי נתונים חלקיים לשנת 2024 סכום החובות לחמישה אשכולות<sup>9</sup> הסתכם בכ-64.9 מיליוני ש"ח</p> | <p>כ-32% עד כ-54%</p> <p>שיעור התשלומים מהתקציב הרגיל עבור הוצאות הנהלה וכלליות בשנת 2024 בשלושה מתוך ששת האשכולות החדשים</p>                                                                                                                                              | <p>כ-4.2 עד כ-5.3 מיליוני ש"ח בלבד</p> <p>היקף הפעילות השוטפת של שלושה<sup>7</sup> מתוך ששת האשכולות האזוריים החדשים<sup>8</sup> בחלוף כשש שנים מהקמת האשכולות החדשים (וארבע שנים מהקמת אשכול יהודה ושומרון)</p>                                           | <p>כ-80.4% עד כ-93.5%</p> <p>שיעור התשלומים מהתקציב הרגיל בשנת 2024 עבור שירותי תברואה ואיכות הסביבה בארבעה<sup>5</sup> מתוך חמשת האשכולות הוותיקים. באשכול החמישי<sup>6</sup> כ-82.0% מהתשלומים בתקציב הרגיל היו עבור מימון שירותי הסעות</p> |
| <p>0</p> <p>מספר מבקרי פנים שמועסקים באשכולות האזוריים. בשני אשכולות בלבד הוקמה ועדת ביקורת בשנת 2023</p>                                                                             | <p>2 קולות קוראים בלבד</p> <p>מתוך 24 הקולות הקוראים שמשרד הפנים פרסם בשנים 2018 - 2025 הופנו גם לאשכולות האזוריים, ואף אחד מהם לא הופנה לאשכולות האזוריים באופן בלעדי. גם משרדי ממשלה אחרים וגופים נוספים הפנו לאשכולות האזוריים רק 33 מתוך 824 הקולות הקוראים שפרסמו</p> | <p>56% מהמשיבים</p> <p>על הסקר שעשה משרד מבקר המדינה ענו כי: האשכול האזורי כלל אינו עומד בציפיות הרשות המקומית (עשרה נציגים - 9% מהמשיבים), עומד בציפיות במידה מועטה (19 נציגים - 16% מהמשיבים), עומד בציפיות במידה בינונית (36 נציגים - 31% מהמשיבים)</p> | <p>79% מהמשיבים</p> <p>על הסקר שעשה משרד מבקר המדינה בקרב 177 רשויות מקומיות מאושכולות סברו כי השתתפות הרשות המקומית בפעילויות האשכול לא הובילה כלל או הובילה במידה מועטה או בינונית להתייעלות באספקת השירותים המוניציפליים</p>               |

## פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט 2025 - פברואר 2026 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הפעלת האשכולות האזוריים בישראל. במסגרת הביקורת נבדקו היקף הפעילות התקציבית של האשכולות, היבטים בתפקודו של משרד הפנים כמאסדר, בהם הליך הבקרה על פעילות האשכולות וגיוס כספים; נהלים שפרסם משרד הפנים לאשכולות; היבטים בניהול האשכולות האזוריים; מטרות תהליך האשכול. כמו כן, הדוח בחן היבטים שקשורים לפרסום הקולות הקוראים שיועדו לאשכולות האזוריים ואת שקיפות פעילותם באמצעות בדיקת סוגי המידע שפרסמו כל 12 האשכולות האזוריים באתרי המרשתת שלהם. זאת ועוד, בביקורת נבדק תפקוד המועצות של שני אשכולות אזוריים - אשכול הכנרת והעמקים ואשכול נגב מערבי (האשכולות או האשכולות האזוריים שנבדקו בביקורת עומק).

<sup>5</sup> אשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי ונגב מערבי.

<sup>6</sup> אשכול נגב מזרחי.

<sup>7</sup> אשכולות השרון, יהודה ושומרון ושרק דרומי.

<sup>8</sup> קבוצת האשכולות אשר הוקמו בשנים 2018 - 2020 - הגליל והעמקים, המפרץ, הכנרת והעמקים, יהודה ושומרון, השרון ושרק דרומי.

<sup>9</sup> במועד סיום הביקורת, פברואר 2026, לא היו בידי משרד הפנים דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2024 של ארבעה אשכולות אזוריים.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### אפקטיביות הפעילות של האשכולות בהתאם לתוצאות סקר רשויות מאושכלות



- הסיבות להצטרפות הרשויות המאושכלות לאשכול אזורי** - מהסקר עלה כי הסיבות העיקריות להצטרפות רשויות לאשכולות האזוריים הן חיסכון בעלויות שירותים (66% מהתשובות), חשיבות הפיתוח האזורי (54%) וקבלת תקציבים המותנים בהצטרפות לאשכול (50%). עוד עלה מהסקר כי בעוד שהסיבה העיקרית להצטרפותן של רשויות מקומיות לאשכולות האזוריים היא חיסכון בעלויות של שירותים, למרבית מהרשויות המאושכלות שנציגיהן השיבו לשאלה, ההשתתפות בפעילות האשכול לא הביאה לחיסכון משמעותי בעלויות.
- מידת עמידת האשכול האזורי בציפיות הרשות המקומית** - מהסקר עלה כי 9% מהמשיבים (עשרה נציגים), השיבו כי הוא כלל אינו עומד בציפיות; 16% מהמשיבים (19 נציגים) השיבו כי הוא עומד בציפיות במידה מועטה, ו-31% מהמשיבים (36 נציגים) השיבו כי הוא עומד בהן במידה בינונית - סך הכול 56% מהמשיבים (65 נציגים).
- מידת מימוש מטרות האשכולות** - אשכול אזורי מוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה במטרה להביא לאספקה משותפת ויעילה של שירותים מוניציפליים, שיפור באיכות חייהם של השותפים, הנגשת שירותים חדשים ומותאמים. מהסקר עלה כי פעילות האשכולות האזוריים מביאה למימוש חלקי בלבד של המטרות שלשמן הם הוקמו. כ-69% מכלל המשיבים סברו כי האשכול לא תרם כלל או תרם במידה מועטה או בינונית לשיפור השירותים הניתנים לתושבי הרשות המקומית, וכ-79% מכלל המשיבים השיבו כי השתתפות הרשות המקומית בפעילויות האשכול לא הובילה כלל או הובילה במידה מועטה או בינונית להתייעלות באספקת השירותים המוניציפליים. זאת ועוד, כ-51% מהמשיבים ענו כי פעילות האשכול האזורי לא תרמה כלל או תרמה במידה מועטה או בינונית לפיתוח האזוריות.
- היבטים שנדרשים לשיפור פעילות האשכולות** - מהסקר עלה כי 39% מתשובותיהם של נציגי הרשויות המאושכלות בנוגע להיבטים שבהם נדרש שיפור בפעילות האשכולות עסקו בנושאים הקשורים למימוש יתרון האזוריות (20% מהתשובות) ובמענים שניתנים לצורכי הרשויות המאושכלות (19% מהתשובות). חשוב מכך, חלק מהמשיבים אף התלוננו על המנגנון המופרז של האשכול האזורי, על אי-השוויון בהשפעת הרשויות החברות באשכול על פעילותו ועל כך שהוא משרת בעיקר את הרשויות החזקות, והיו אף שסברו כי צריך לפרק את האשכולות אף שהם חברים באחד מהם.



**הדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות** - אף על פי שחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2008 מחייב להגיש את הדוחות הכספיים המבוקרים והדוחות המפורטים עד יוני בשנה העוקבת - במועד סיום הביקורת, פברואר 2026, בחלוף כשמונה חודשים מהמועד שנקבע בחוזר, לא היו בידי משרד הפנים הדוחות הכספיים המבוקרים ודוחות הביקורת המפורטים לשנת 2024 של ארבעה מתוך 12 האשכולות האזוריים - אשכולות **גליל מערבי, הגליל והעמקים, המפרץ ושווק דרומי**.



### הפעילות התקציבית של האשכולות הוותיקים - האשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי, נגב מזרחי ונגב מערבי

- בחלוף יותר מתריסר שנים מתחילת פעילותם של האשכולות, היקף הפעילות השנתית של חמשת האשכולות האזוריים הוותיקים הגיע לעשרות ואף למאות מיליוני ש"ח.
- עיקר התשלומים מהתקציב הרגיל של ארבעה מתוך חמשת האשכולות הוותיקים הוא עבור שירותי תברואה ואיכות הסביבה - בשנת 2024 היה שיעור התשלומים עבור שירותים אלה באשכול בית הכרם

כ-80.4%, באשכול גליל מזרחי - כ-86.5%, באשכול גליל מערבי - כ-84.2% ובאשכול נגב מערבי - כ-93.5%. לעומת זאת, באשכול נגב מזרחי הפעילות העיקרית בתקציב הרגיל הייתה מימון שירותי הסעות - כ-82.0% בשנת 2024, ואילו שיעור מימון שירותי התברואה ואיכות הסביבה היה רק כ-13.3% מסך ההוצאה.

### **הפעילות התקציבית של האשכולות החדשים - האשכולות הגליל והעמקים, המפרץ, הכנרת והעמקים, יהודה ושומרון, השרון ושורק דרומי**

- בחלוף כשש שנים מהקמת האשכולות החדשים (וארבע שנים מהקמת אשכול יהודה ושומרון), היקף הפעילות התקציבית השוטפת של מחציתם (אשכול השרון, אשכול יהודה ושומרון ואשכול שורק דרומי) נשאר נמוך, ושיעור הוצאות הנהלה וכלליות גבוה יחסית. הוצאות הנהלה וכלליות היו כ-36% מתוך היקף הפעילות השוטפת של אשכול השרון בשנת 2024, וכ-54% מתוך היקף הפעילות השוטפת של אשכול יהודה ושומרון באותה השנה; באשכול שורק דרומי הוצאות הנהלה וכלליות היו כ-32% מתוך היקף הפעילות השוטפת של האשכול.
- מבין חמשת האשכולות החדשים, באשכולות הגליל והעמקים, הכנרת והעמקים והמפרץ נרשמה מגמת עלייה בהיקף הפעילות התקציבית השוטפת בשנים שנבדקו. באשכולות הגליל והעמקים והכנרת והעמקים התרכזה עיקר הפעילות בתחום התברואה ואיכות הסביבה: בשנת 2024 הוקצו כ-94.2% מהתשלומים מהתקציב הרגיל של אשכול הגליל והעמקים למימון שירותי תברואה ואיכות הסביבה, ובאשכול הכנרת והעמקים - כ-82%. באשכול המפרץ התרכזה עיקר ההוצאה מהתקציב הרגיל בשנת 2024 בתחום שירותי השכרת מבנים: כ-50.5% מהתקציב השוטף הוקצו לפעילות זו, וכ-13.2% נוספים הוקצו לתחום התברואה ואיכות הסביבה.

**חובות הרשויות המקומיות לאשכולות האזוריים** - סכום החובות הכולל של הרשויות המקומיות לשמונה אשכולות בגין תשלומי דמי חבר - **בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי, הגליל והעמקים, הכנרת והעמקים, המפרץ, נגב מזרחי ונגב מערבי** - הסתכם בשנת 2023 בכ-84.4 מיליוני ש"ח, ולפי נתונים חלקיים לשנת 2024 סכום החובות של הרשויות לחמשת האשכולות שהיו להם דוחות כספיים לאותה השנה - בית הכרם, גליל מזרחי, הכנרת והעמקים, נגב מזרחי ונגב מערבי - הסתכם בכ-64.9 מיליון ש"ח. בשבעה מתוך שמונת (כ-87.5%) האשכולות שרשויות חייבות להם גדלו החובות בשנים האמורות. באשכולות נגב מזרחי והמפרץ הייתה העלייה הניכרת ביותר: בשנת 2021 לא היו לרשויות המאושכלות באשכול נגב מזרחי חובות לאשכול כלל, אך בשנת 2024 הגיעו החובות לכ-6.8 מיליוני ש"ח; באשכול המפרץ גדל החוב מכ-0.8 מיליוני ש"ח בלבד בשנת 2021 לכ-11.3 מיליוני ש"ח בשנת 2023. באשכולות בית הכרם, הגליל והעמקים והכנרת והעמקים, שהחוב כלפיהם היה גבוה כבר בשנת 2021 (כ-7 מיליוני ש"ח, כ-7.5 מיליוני ש"ח וכ-6.6 מיליוני ש"ח, בהתאמה), גדלו החובות עוד יותר - באשכול בית הכרם גדלו החובות של הרשויות לאשכול בשנת 2024 לכ-15.4 מיליוני ש"ח (עלייה של כ-120%), באשכול הגליל והעמקים גדלו החובות לכ-11.4 מיליוני ש"ח (עלייה של כ-52%) ובאשכול הכנרת והעמקים גדלו החובות לכ-15.0 מיליוני ש"ח (עלייה של כ-127%). גם באשכול גליל מזרחי היקף החובות של הרשויות המאושכלות כלפי האשכול היה גבוה כבר בשנת 2021 והגיע לכ-13.4 מיליוני ש"ח, ובשנת 2024 גדלו החובות לכ-15.0 מיליוני ש"ח (עלייה של כ-12%).

**אסדרת תחום האשכולות האזוריים** - למרות הצורך שהעלה האגף לפיתוח אזוריות בתיקון החקיקה הקיימת והצורך להתאימה למאפיינים הייחודיים של האשכולות האזוריים, תהליך אסדרת פעילות האשכולות האזוריים באמצעות יזום תיקון חקיקה והחלטות ממשלה שקידם משרד הפנים לא הושלם, ונכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2026, הוא אף אינו מקודם על ידי משרד הפנים.

**נוהלי העבודה של משרד הפנים לאשכולות האזוריים** - אף על פי שחוק איגוד ערים העניק למשרד הפנים את הסמכות להתקין תקנות בעניין האשכולות האזוריים, ולמרות אחריותו של משרד הפנים כמאסדר תחום האשכולות האזוריים, אין לו מאגר מסודר של הנהלים החלים על האשכולות האזוריים.

## גיוס וקבלה של תרומות



- אי-התאמה בין הנחיות משרד הפנים בנוגע לקבלת תרומות** - על פי נוהל ההקמה וההפעלה שפרסם משרד הפנים, אשכול רשאי לקבל תרומות רק בכפוף להוראות שבנוהל תרומות שפורסם במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים (נוהל תרומות). על פי מדריך ההפעלה שפרסם משרד הפנים, קבלת התרומות באשכולות מתבססת על נוהל תרומות ולחלופין על נוהלי תרומות פנימיים של האשכולות. משמעות הדבר היא שמדריך ההפעלה מאפשר לאשכולות לקבוע נוהלי תרומות פנימיים כחלופה לתנאים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.
- קבלת תרומות באשכול הכנרת והעמקים** - שלא בהתאם לנוהל תרומות שהוחל על האשכולות האזוריים, ולפיו קבלה של תרומות תיבחן בידי ועדה ייעודית לתרומות, באשכול הכנרת והעמקים לא פועלת ועדה כזו. זאת ועוד, אף שעל פי הנוהל תנאי לקבלת התרומה הוא חתימה על הסכם בין הצדדים, תרומת מיגונית לאשכול כנרת והעמקים לא לוותה בהסכם חתום. אשר לתרומה נוספת שהוענקה לאשכול, האשכול חתם על הסכם שאינו תואם את ההתקשרות שבה התקשר בפועל לעניין מימון תוכנית הכשרה לראשי רשויות.
- קבלת תרומות באשכול נגב מערבי** - שלא בהתאם לנוהל תרומות שהוחל על האשכולות האזוריים, באשכול נגב מערבי לא פועלת ועדת תרומות. נוסף על כך, אשכול נגב מערבי מגדיר כספים שהוא מגייס מגורמים פילנתרופים כתמיכות או מענקי ביצוע, זאת אף שבחלק מההסכמים שעליהם חתם האשכול כספים אלו מוגדרים כתרומות.

**פרויקטים משותפים** - באשכולות שנבדקו קיימת אי-בהירות בעניין סיווג התקשרויות של אשכולות עם עמותות או גופים עסקיים, כתרומה או כמיים משותף, ובעניין הדין שחל על ההתקשרות. מדריך ההפעלה שהפיץ משרד הפנים לאשכולות אינו מבהיר את העקרונות המבדילים בין השניים, ואינו מבהיר מהי המסגרת המכריזה והמשפטית שלפיה תיעשה ההתקשרות לפרויקט משותף בין האשכול לבין עמותה.



**שיוך של רשויות מקומיות לאשכולות אזוריים בהתאם למפת האשכולות** - חוות דעת מקצועיות שהוכנו במשרד הפנים בשנים 2024 - 2025 בחנו את בקשותיהן של רשויות מקומיות להצטרף לאשכול בלי לבחון את הבקשות אל מול מפת-על המגדירה את החלוקה המיטבית של המדינה לאשכולות אזוריים. נוסף על כך, נכון למועד הביקורת, לא קיימת מפה רשמית שמתווה שיוך של רשויות מקומיות לאשכולות אזוריים או מסמך מדיניות ארצי מאושר שנשען על מתודולוגיה סדורה וכוללת את השיקולים שעל משרד הפנים להביא בחשבון בהקמת אשכול או באישור צירוף של רשויות נוספות לאשכול קיים, ביניהם שיקולים גיאוגרפיים, אסטרטגיים וכלכליים, צמצום פערים בתחומים שונים, הזיקות ופוטנציאל שיתופי הפעולה בין הרשויות.



**פערי מידע בין מקורות שונים בנוגע לרשויות החברות באשכולות האזוריים** - המידע הנוגע לרשויות החברות באשכול **בית הכרם ושורק דרומי** המופיע באתר האשכול ובאתר משרד הפנים אינו מעודכן ואינו כולל רשויות חברות באשכול, אף שהצטרפותן לאשכול פורסמה ברשומות. זאת ועוד, ברשימת הרשויות המפורסמת באתרי המרשתת של אשכולות **יהודה ושומרון ומישור החוף** כלולות רשויות שמוצגות כחברות באשכול, אך נכון למועד סיום הביקורת בנושא זה (ינואר 2026) הצטרפותן לאשכול טרם אושרה. כמו כן בדוח הביקורת המפורט לשנת 2023 של אשכול רשויות יהודה ושומרון הופיעו שתי רשויות כרשויות החברות בו אף שבינואר 2026 תהליך צירופן עדיין לא הושלם.



## אשכול יהודה ושומרון



- צירוף רשויות לאשכול יהודה ושומרון** - לאורך השנים אישור הצטרפותן של רשויות לאשכול יהודה ושומרון הביא להגדלת האשכול באופן עקבי הן מבחינת שטחו והן מבחינת האוכלוסייה שאותה אמור האשכול לשרת. אף על פי שסוגיית פריסתו הגיאוגרפית הרחבה של האשכול עלתה כבר עם הקמתו, משרד הפנים אישר את הצטרפותן של רשויות נוספות לאשכול לאורך שנות פעילותו בלי לבחון את השפעת הגידול בשטח האשכול ובאוכלוסייתו על פעילות האשכול, על יכולתו לפעול באופן מיטבי ועל

מימוש המטרות שלשמן הוקם ובלי לתת מענה חלופי לרצון הרשויות באשכול יהודה ושומרון להתאשכל. נוסף על כך, בסמוך להכנת חוות הדעת המקצועית של משרד הפנים ממרץ 2025 בדבר צירופן של שש רשויות לאשכול יהודה ושומרון, הועברה למשרד הפנים בקשה מטעם האשכול לפיצולו, בצירוף פירוט הקשיים המלווים אותו ונובעים מגודלו ומפריסתו הגיאוגרפית והפגיעה הנוצרת מכך במימוש מטרות האשכול. למרות זאת, המשרד המליץ בחוות דעתו ממרץ 2025 על צירוף שש הרשויות לאשכול יהודה ושומרון, ונכון למועד סיום הביקורת (פברואר 2026) האשכול לא פוצל.

● **התייחסות למפת האשכולות בחוות הדעת של משרד הפנים** - בעוד שבחוות הדעת המקצועיות שהכין משרד הפנים במרץ 2025 לצירוף רשויות לאשכולות לא נמצאה התייחסות למפת האשכולות, חוות דעתו של המשרד מיוני 2025 בנוגע לפיצול האשכול כללה התייחסות למפת האשכולות שקידם המשרד ובחנה את הרכבו ומאפייניו של האשכול במצב הקיים ובמצב המוצע ביחס אליה.

● **מטרות האשכולות האזוריים** - המטרות שנקבעו לאשכולות האזוריים אינן מוגדרות באופן עקבי בפרסומים ובמקורות רשמיים שונים של משרד הפנים.

● **מדדים לבדיקת השגת מטרות האשכולות האזוריים** - בחלוף כחריסר שנים מתחילת פעילותם של האשכולות, משרד הפנים לא קבע מדדים קבועים, רוחביים וסדורים שיאפשרו לו להעריך ולבקר את פעילותם.

## קולות קוראים

● **ייעוד קולות קוראים לאשכולות האזוריים** - אף שמשרד הפנים ממליץ למשרדי ממשלה אחרים לשקול בשלב גיבוש הקולות הקוראים אפשרות לייעוד אותם לאשכולות אזוריים, הוא עצמו לא קבע מנגנון שיקבע את הצורך לשתף בגיבוש הקולות הקוראים שהוא מפרסם את האגף לפיתוח אזוריות. בבדיקה של 35 קולות קוראים שיועדו לאשכולות האזוריים באופן בלעדי או שהאשכולות היו בין אלה שיכלו להשתמש בהם (33 מהם פורסמו עד שנת 2025 ושניים נוספים פורסמו בשנת 2025), רק לגבי ארבעה קולות צוין בקובץ משרד הפנים בשדה "אוכלוסיית יעד" כי הם יועדו לאשכולות. יותר מכך, בבדיקה מדגמית של 30 קולות קוראים שבהם לא צוין באף אחד מהשדות האמורים שהם מיועדים לאשכולות האזוריים נמצאו שני קולות שהיו מיועדים בפועל גם לאשכולות, אך מידע זה הופיע רק במסמכי הקולות הקוראים עצמם שצורפו כקובץ.

● **מאגר קולות קוראים לאשכולות אזוריים** - אף על פי שמשרד הפנים מפרסם לציבור קולות קוראים שהוא ומשרדי ממשלה אחרים פרסמו לגופי השלטון המקומי, ולמרות החשיבות של היענות אשכולות לקולות קוראים למימוש המטרות שלשמן הוקמו האשכולות, אין בידי האגף לפיתוח אזוריות שממונה על קידום האשכולות, ריכוז של כלל הקולות הקוראים שהופנו לאשכולות האזוריים באופן בלעדי או שהם בין הגופים שיכולים להשתמש בהם. כמו כן, אין בידי מידע בנוגע למספר האשכולות האזוריים שהגישו בקשות במסגרת הקולות הקוראים שפורסמו.

● **קולות קוראים ייעודיים לאשכולות האזוריים** - למרות החלטת הממשלה מספר 3738 מיום 15.4.18 שהגדירה את האשכולות האזוריים כאזורי עדיפות לאומית לצורך קבלת תמיכות באמצעות קולות קוראים, ולמרות המלצות משרד הפנים עצמו למשרדי הממשלה האחרים לשקול את שילוב האשכולות בקולות הקוראים, מתוך 24 הקולות הקוראים שמשרד הפנים פרסם בשנים 2018 - 2025, שני קולות בלבד הופנו גם לאשכולות האזוריים, ואף אחד מהם לא הופנה לאשכולות האזוריים באופן בלעדי. כמו כן, גם משרדי הממשלה האחרים וגופים נוספים הפנו לאשכולות האזוריים רק 33 מתוך 824 הקולות הקוראים שפרסמו (כ-4%), ורק שלושה קולות הופנו לאשכולות האזוריים באופן בלעדי.

● **איסוף נתונים על פעילות האשכולות** - מלבד הנושא התקציבי ודרישות התשלום, בין האשכולות ובין האגף לפיתוח אזוריות לא מתקיים ממשק ממוחשב המאפשר העברת נתונים מלאים הנוגעים לפעילות האשכולות באופן שוטף, דבר העלול להציב מכשול בעת קבלת החלטות מבוססת נתונים לצורך הקצאת משאבים מיטבית ומושכלת לפעילות האשכולות האזוריים.

## מנגנוני בקרה לביקורת על עבודתם של האשכולות האזוריים



- **מינוי מבקר פנימי באשכולות האזוריים** - בחלוף כתרסר שנים לאחר הקמתם של האשכולות האזוריים הראשונים, משרד הפנים לא הסדיר את מינוי המבקר הפנימי באשכולות האזוריים.
- **ועדה לענייני ביקורת** - אין חיוב בדין להקים ועדה לענייני ביקורת באשכולות אזוריים, ומשרד הפנים לא הסדיר את עניין הקמתה של ועדת ביקורת בצווי ההקמה של 12 האשכולות שפעלו במועד סיום הביקורת, פברואר 2026. נכון לשנת 2023 הוקמה ועדת ביקורת בשני אשכולות בלבד מתוך 12 האשכולות שפעלו בשנה זו, ונכון לשנת 2024 הוקמה ועדת ביקורת באשכול אחד מבין שבעת האשכולות שהדוחות המפורטים שלהם לאותה השנה הועברו למשרד הפנים.
- **הקמת צוות לתיקון ליקויים** - אף על פי שמשרד הפנים הנחה במסגרת נוהל ניהול כספים ותקציב מאוגוסט 2023 את האשכולות לדון בליקויים בדוחות המבוקרים, לתקנם ולהקים לצורך כך צוות לתיקון ליקויים מטעמם, בשני האשכולות האזוריים שנבדקו - אשכול **הכנרת והעמקים** ואשכול **נגב מערבי** - לא מונה צוות לתיקון ליקויים, ובאשכול הכנרת והעמקים גם לא היה דיווח למועצת האשכול על ליקויים שעלו בדוחות הכספיים והמפורטים.
- **ביקורת באשכולות האזוריים בידי מבקרי הרשויות המקומיות החברות בהם** - למרות הסמכויות שהחוק העניק למבקרי הרשויות המקומיות, המאפשרות להם לבצע ביקורת באשכול האזורי שהרשות חברה בו, בשנים 2021 - 2025 מבין 22 מבקרי הרשויות החברות באשכולות **הכנרת והעמקים** ו**נגב מערבי** רק מבקר של רשות מקומית אחת - עיריית **שדרות** - ביצע ביקורת באשכול האזורי שאליו היא משתייכת.

## מועצת האשכול וועדותיה



- **הרכב מועצת האשכול** - בשנת 2023 בארבעה מתוך עשרה אשכולות שלא נבדקו בביקורת העומק - **גליל מערבי**, **המפרץ**, **נגב מזרחי** ו**שורק דרומי** - היה שיעור חברי המועצה שהם עובדי הרשויות המקומיות נמוך ממחצית, שלא בהתאם לחוק איגוד ערים, ומשרד הפנים לא העיר לאשכולות על כך בדוחות המפורטים שפרסם באותה השנה. באחד מבין שני האשכולות האזוריים שנבדקו - אשכול **הכנרת והעמקים** - בינואר 2026 היה שיעור חברי המועצה שהם נבחרו ציבור כ-67.7% - גבוה מהמותר בחוק. עוד נמצא כי למרות היות משרד הפנים המאסדר לנושא האשכולות האזוריים, הוא אינו מחזיק ברשימות העדכניות של חברי המועצה באשכולות (מלבד מה שמופיע בדוחות המפורטים).
- **מינוי חברי מועצה באשכול הכנרת והעמקים** - האשכול מאפשר לראשי רשויות מקומיות החברות באשכול למנות למועצת האשכול נציג מטעם הרשות המקומית, בעוד שהסמכות למנות את הנציג למועצה נתונה בידי מועצת הרשות המקומית. עוד נמצא כי אשכול הכנרת והעמקים הסתפק בקבלת הודעה בעל פה על המינוי האמור מאת ראשי הרשויות המקומיות החברות בו, למעט מקרה אחד שבמסגרתו ראש רשות מקומית עדכן את האשכול בכתב על מינוי נציג במועצת האשכול.
- **ועדת כספים** - החקיקה אינה מחייבת להקים באשכול ועדת כספים, עם זאת במדריך ההפעלה הוגדרה ועדת הכספים ועדת חובה באשכולות האזוריים, ואילו בנוהל הקמה והפעלה לא נקבעה חובה להקימה. חוסר אחידות זה בא לידי ביטוי בכך שבחלק מהאשכולות קיימת ועדת כספים ובאחרים אין היא קיימת.
- **כינוס ישיבות מועצת אשכול** - בשנים 2021 - 2025 קיים אשכול **הכנרת והעמקים** רק 16 ישיבות מועצה מתוך 20 ישיבות לכל הפחות כנדרש בצו איגוד ערים (הוראות אחידות), התשל"ז-1977 (צו איגוד ערים) (80%). נוסף על כך שתיים מתוך 16 הישיבות הוגדרו "ישיבות טלפוניות" שבהן מרבית מחברי המועצה הצביעו במשאל טלפוני בלי שהתקיים דיון ובניגוד לחובה לכנס ישיבה. אשכול **נגב מערבי** אומנם קיים את מספר הישיבות הנדרש (20 מתוך 20 ישיבות), אך נוסף על ישיבות אלה הוא קיבל ארבע החלטות בהתכתבות בדוא"ל, בלי שכינס את המועצה לדיון בנושאים מהותיים שהועלו להצבעה. בהחלטה מ-9.4.25 התבקשו חברי המועצה לאשר בדוא"ל חזר שורה של החלטות, ביניהן החלטה על עדכון התקציב השוטף והתקציב הבלתי רגיל של האשכול, וכך החלטה בהתכתבות החליפה כינוס ישיבה.

**שכירת מגרש ללא אישור מועצת האשכול** - שלא בהתאם לצו איגוד ערים, אשכול הכנרת והעמקים התקשר בהסכם לשכירת מגרש ללא אישור מועצת האשכול; מועצת האשכול לא ביקשה הבהרות בעניין ההוצאות עליו במסגרת ישיבות אישורי התקציב לשנים 2024 ו-2025; ועלות החנייה לעובדי האשכול יכלה להסתכם בכמחצית מעלות דמי השכירות, התחזוקה וההכשרה של המגרש לאותן השנים. יתרה מזו, בעוד שבהודעה על המשא ומתן לשכירת המגרש נמסר למועצה כי המגרש לא ישמש רק לצורך חניית עובדי האשכול ומבקרו לא גם יניב הכנסות, בפועל המשא ומתן להשכרתו לגורם שלישי כשל, וכך כל עלויות השכירות הושתו על תקציב האשכול.



**עריכת מכרזים בעבור הרשויות המקומיות באשכול כנרת והעמקים** - נכון לאוקטובר 2025 פרסם אשכול הכנרת והעמקים לרשויות המקומיות החברות בו 55 מכרזים, אך ב-54% מהם הרשויות המקומיות לא עשו שימוש כלל. עוד עלה בביקורת כי המדד שנקבע להעלאת שכר מנכ"ל אשכול הכנרת והעמקים בשנים 2023 - 2024 היה פרסום 25 מכרזים בשנה, בלי שנקבעה דרישה לבחון את נחיצותם, ואכן האשכול לא ביצע בדיקת צרכים מול הרשויות המקומיות לפני פרסום המכרזים וגם לא בחן את הסיבות שבגינן רוב המכרזים שהוא פרסם נותרו ללא שימוש.



### שקיפות ועדכניות המידע באתרי המרשתת של האשכולות



- האשכולות אינם מפרסמים באתרי המרשתת חלק מסוגי המידע שעליהם לפרסם לציבור (הודעות על אצילת סמכות מסמכיותיה של רשות מקומית החברה באשכול לאשכול, הנחיות מינהליות ודוחות כספיים שנתיים), ובחלקם פרסום המידע קיים אך מבוצע באופן חלקי ובחוסר אחידות בין האשכולות (דוח שנתי על פעילות האשכול ופרוטוקולים של ישיבת מועצת האשכול).
- משרד הפנים לא פרסם מדדים לצורך השוואה ובקרה על פעילות האשכולות האזוריים לעניין פרסום המידע לציבור, בין השאר באתרי המרשתת האשכוליים.

## עיקרי המלצות הביקורת

נוכח היקפן הנמוך של הפעילות השוטפת ופעילות הפיתוח של חלק מהאשכולות החדשים שפועלים זה ארבע עד שש שנים, לצד השיעור הגבוה של הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך הפעילות השוטפת והתמקדות הפעילות התקציבית של חלק מהאשכולות החדשים בתחום אחד, על משרד הפנים לבצע בחינה של היקף פעילות אשכולות אלה ושל הסיבות להיקף פעילותם הנמוך, לבחון את מועילותם ויעילותם של האשכולות, לקבוע בשיתוף האשכולות תוכניות עם יעדים להגדלת היקף פעילותם ולגיוון תחומיהם, ואם אשכולות אלה לא יעמדו ביעדים שייקבעו, לשקול את המשך פעילותם.



מומלץ לכל האשכולות האזוריים שהרשויות החברות בהם חייבות להם כספים, ובפרט לאלו שחוו מגמת עלייה ניכרת בהיקף החובות להם, לפעול מול הרשויות החברות בהם לצמצום היקפי החובות וגבייתם בזמן. לנוכח הגידול בסכומי החובות לאשכולות, שעלול ליצור גירעונות בהם ובכך לפגוע בתפקודם ובהשגת מטרותיהם, מומלץ למשרד הפנים בהיותו המאסדר לעקוב אחר חובות הרשויות המאושכלות ולדרוש מהרשויות המקומיות שאינן עומדות בהתחייבויותיהן, צוברות חובות ומגדילות את חובותיהן משנה לשנה, לשלם את חובותיהן לאשכולות כנדרש.



מומלץ למשרד הפנים להשלים את ייזום ההצעות לכלל תיקוני החקיקה הנדרשים לדעתו כדי להתאימה למאפיינים הייחודיים של האשכולות ולצורכיהם. עוד מומלץ למשרד הפנים לנהל את כל הידע, המידע והמסמכים הקשורים לאשכולות האזוריים באופן מסודר ולרכז את כלל הנהלים החלים על האשכולות, דבר שיכול גם לסייע בבקרה ובפיקוח על האשכולות.



על משרד הפנים לדייק את הנחיותיו בעניין הדין שחל על התקשרות של אשכול אזורי ליצירת מיזם משותף, על התקשרות למתן תרומה לאשכול, המאפיינים של כל אחת מאלו והדין שחל עליהן. כמו כן, מומלץ לאשכולות האזוריים שמקבלים תרומות להקים ועדת תרומות בהתאם לנוהל תרומות ולמשרד הפנים לוודא את הקמתה של ועדת תרומות באשכולות, בהתאם לאמור בנוהל תרומות שפרסם. על האשכולות **הכנרת והעמקים ונגב מערבי** לפעול על פי נוהל תרומות, למנות ועדת תרומות ולפעול לגיוס תרומות או לקבלת תרומות בהליך שתואם את הוראותיו של הנוהל.



מומלץ למשרד הפנים לאשר מפת אשכולות מעודכנת אשר מציגה מתווה לאשכול עתידי של רשויות בהלימה לחזון והמדיניות של המשרד בנוגע לאשכולות האזוריים ולמטרות הקמתם. עוד מומלץ כי מפה זו תהיה מסמך רשמי מנחה בבחינת בקשות עתידיות של רשויות מקומיות להצטרף לאשכולות קיימים ולהקמתם של אשכולות חדשים - לטובת מיצוי פוטנציאל האשכולות, הבטחת עמידה בקריטריונים שייקבעו לצורך המשך התפתחותם ופעילותם של האשכולות באופן מיטבי ומניעת קיבוע של עיוותים מרחביים שיהיה קשה לתקנם בעתיד.



על משרד הפנים לעדכן את המידע הנוגע לרשויות החברות באשכולות המופיע באתר המרשתת שלו ועל כל האשכולות האזוריים לוודא כי המידע המפורסם באתריהם תואם את צו ההקמה המעודכן של האשכול.



מומלץ למשרד הפנים לבחון את הליך פיצול אשכול יהודה ושומרון תוך שקלול שיקולי עלות-תועלת בפיצול האשכול ביחס לקשיים הקיימים בהפעלתו במתכונת הקיימת ולעשות בחינה עיתית של היקפי פעילותו.



בחלוף תריסר שנים מתחילת פעילותם של האשכולות, מומלץ למשרד הפנים לבצע האחדה של מטרות האשכולות האזוריים ולהטמיען באופן אחיד וברור בכלל פרסומי המשרד.



מומלץ למשרד הפנים להשלים את גיבוש המדדים שבאמצעותם ניתן יהיה לבחון את אפקטיביות האשכולות האזוריים, השגת מטרותיהם ובחינת פעילותם לאורך זמן. עוד מומלץ למשרד הפנים לערוך בחינה מעמיקה של תהליך האשכול ולבחון את הסיבות לחוסר שביעות הרצון שעלה מתשובותיהם של נציגי רשויות מאושכלות לסקר כאמור ואת ההיבטים שבהם נדרש שיפור בפעילות האשכולות, כדי שהאשכולות ייתנו לרשויות את המענים שהן מצפות להם.



על משרד הפנים להשלים את בחינתו בעניין הסדרת ביקורת פנימית באשכולות האזוריים, לוודא הקמת ועדות ביקורת באשכולות וצוותי תיקון ליקויים. מומלץ למבקרי הרשויות המקומיות החברות באשכולות האזוריים לממש את סמכותם בחוק לביצוע ביקורת באשכול האזורי שאליו משתייכת הרשות המקומית שבה הם מועסקים תוך הקפדה על העצמאות והאובייקטיביות של הביקורת.



על כל האשכולות האזוריים לעמוד בהוראות חוק איגודי ערים בנוגע להרכב מועצת האשכול. מומלץ למשרד הפנים להחזיק במידע עדכני לגבי ההרכבים של מועצות האשכולות ולוודא כי האשכולות האזוריים עומדים בהוראות החוק בעניין זה.



על מועצת אשכול **הכנרת והעמקים** להבטיח שהרשויות המקומיות החברות באשכול יפעלו בהתאם לצו המקים שלפיו יש למנות למועצת האשכול נציג אחד מכל רשות מקומית. כמו כן, עליה להקפיד כי מינוי חברי המועצה ייעשה באישור של מועצות הרשויות המקומיות ולאחר קבלת הודעה בכתב מהן. על משרד הפנים להחליט אם יש צורך להקים באשכולות ועדת כספים ולקבוע הוראת מינהל מתאימה.

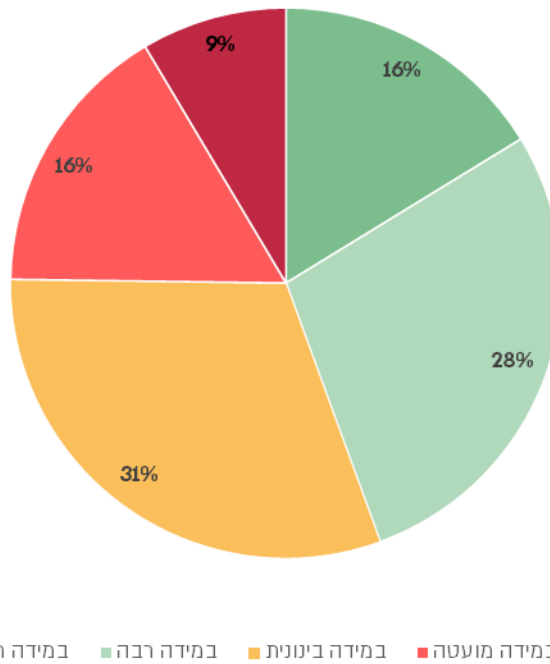


על אשכול **הכנרת והעמקים** לפעול כדין, לאשר את ההסכמים שהאשכול מתקשר בהם במועצת האשכול ולפי הוראות צו איגוד ערים, לפקח באופן אקטיבי על תקציבי האשכול ולקיים דיון על כל סעיף בתקציב תוך בחינת חלופות **שונות** במטרה למנוע בזבוז של משאבי האשכול.



מומלץ לאשכול הכנת והעמקים לבצע בדיקת צרכים מקיפה לפני שהוא מתחיל בהליך מכרזי ולבדוק עם הרשויות המקומיות החברות בו את הסיבות בעטיין הרשויות המקומיות אינן עושות שימוש במכרזים. 💡

### מידת עמידת האשכול האזורי בציפיות הרשות המקומית



על פי נתוני סקר נציגי הרשויות המאושכלות שעשה משרד מבקר המדינה.

## סיכום

משרד הפנים, בשיתוף גופים נוספים, פיתח את מודל האשכולות האזוריים לצורך קידום תפיסת האזוריות בישראל והפיכתה לחלק אינטגרלי ממדיניות משרדי הממשלה והשלטון המקומי כפלטפורמה חדשנית, גמישה ואפקטיבית ליישום מדיניות, לחיזוק השלטון המקומי, לפיתוח אזורי ולצמצום פערים בין הרשויות במרחב מתוך הסתכלות חברתית וכלכלית.

בחלוף כחצי שנה מתחילת פעילותם של האשכולות, היקף הפעילות השוטפת של כלל האשכולות הסתכם בשנת 2024 בכ-713.5 מיליוני ש"ח; עיקר התשלומים מהתקציב הרגיל של מחצית האשכולות (שישה מתוך ה-12) הוא עבור שירותי תברואה ואיכות הסביבה; עיקר התשלומים של אשכול נוסף הוא עבור שירותי הסעות; ואילו שיעור ניכר מהתשלומים מהתקציב הרגיל של שלושה אשכולות נוספים (האשכולות החדשים) שהיקף פעילותם נמוך הוא בין כשליש לכמחצית. כמו כן, למרות הצורך שהעלה משרד הפנים בייזום תיקון של החקיקה הקיימת והתאמתה למאפיינים הייחודיים של האשכולות האזוריים, תהליך אסדרת פעילות האשכולות באמצעות תיקון חקיקה והחלטות ממשלה שקידם משרד הפנים לא הושלם, ונכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2026, אף אינו מקודם על ידי משרד הפנים. משרד הפנים גם לא קבע מגנוני בקרה פנימיים לפעילות האשכולות כמקובל בגופים ציבוריים דומים וכן לא קבע מדדים קבועים, רוחביים וסדורים לבחינת פעילותם.

נוכח היקפן הנמוך של הפעילות השוטפת ופעילות הפיתוח של חלק מהאשכולות החדשים שפועלים זה ארבע עד שש שנים, לצד השיעור הגבוה של הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך הפעילות השוטפת והתמקדות הפעילות התקציבית של חלק מהאשכולות החדשים בתחום אחד, על משרד הפנים לבצע בחינה של היקף פעילות אשכולות אלה ושל הסיבות להיקף פעילותם הנמוך, לקבוע בשיתוף האשכולות תוכניות עם יעדים להגדלת היקף פעילותם ולגוון את תחומיה, ואם אשכולות אלה לא יעמדו ביעדים שייקבעו, לשקול את המשך פעילותם.

כדי להבטיח יעילות וחיסכון מרביים של פעילות האשכולות, מינהל תקין בפעילותם וניצול מיטבי של כספי ציבור ולספק שירות מיטבי לאזרחי המדינה, על משרד הפנים, בשילוב כלל הגורמים הנוגעים לתחום, לפעול לאסדרה מלאה של המעטפת הנורמטיבית שלפיה פועלים האשכולות ולקבוע מנגנוני בקרה עליהם ומעקב שוטף אחר פעילותם. כמו כן, כדי לאפשר לתהליך האשכול לממש את החזון שלאורו הוקמו האשכולות ולוודא שפעילות זו מגשימה את ייעודה, על משרד הפנים, בשיתוף רשויות מקומיות, להקים מסדי נתונים ומאגרי מידע מלאים, מעודכנים ורלוונטיים, ועל בסיסם לקבוע לאשכולות מטרות ברורות ומדידות ולבצע בדיקה תקופתית של עדכניותן ושל תרומתם של האשכולות להשגת המטרות.