



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

### מבוא

אשכול אזורי הוא "איגוד ערים"<sup>1</sup> מיוחד מסוג אשכול רשויות מקומיות המבוסס על התאגדות וולונטרית<sup>2</sup> של רשויות מקומיות סמוכות (להלן - 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<sup>3</sup>, אך בשונה מאיגודי ערים חד-תחומיים, לאשכול ניתנה הסמכות לעסוק בכלל הנושאים המקדמים את העשייה האזורית<sup>4</sup>. כמו כן, ניתן לאצול סמכויות מהרשויות המקומיות לאשכול<sup>5</sup> והוא רשאי לערוך מכרזים עבור הרשויות החברות בו בנושאים שונים<sup>6</sup>. אשכול מוקם מכוח חוק איגוד ערים ומכוח צו של שר הפנים, בכפוף לבקשתן והסכמתן של הרשויות המקומיות המאוגדות בו<sup>7</sup>, והן אינן מחויבות לקחת חלק בכל פרויקט שהאשכול יוזם.

תפיסת האזוריות בישראל התפתחה מ"למטה למעלה". בשנת 2009 בעקבות יוזמת ראשי הרשויות בגליל המערבי הוקמה שותפות אזורית של הרשויות המקומיות בגליל המערבי. השותפות הוקמה תחילה כתאגיד משותף והרעיון אומץ בידי משרד הפנים כפילוט. בהמשך משרד הפנים בשיתוף גופים נוספים החל לפתח את מודל האשכולות האזוריים, ובשנת 2013, בעקבות קול קורא<sup>8</sup> שפרסם משרד הפנים שנה קודם לכן, הוקמו ארבעה אשכולות נוספים<sup>9</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>10</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<sup>11</sup>. במסגרת מסקנות הצוות הוגדרו האשכולות האזוריים כאבן דרך ליישום רפורמה לקידום אזוריות בישראל וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, בכך שהם יכולים להוות תשתית ראשונית לקידום חלק מההמלצות המופיעות בדוח שהוגש, בעיקר בתחום קידום הפיתוח האזורי<sup>12</sup>. למען שמירת ערכי הזהות והדמוקרטיה המקומיים, הצוות המליץ להימנע מאיחוד כפוי של רשויות מקומיות<sup>13</sup> וציין כי מהלך שיזמה הממשלה בשנת 2003 לאיחוד רשויות התממש באופן חלקי מאוד, קרי, מעטות מההמלצות לאיחוד רשויות התממשו ומרבית האיחודים בוטלו. לעניין הכשלים המבניים הנובעים מריבוי רשויות מקומיות קטנות ולא איתנות, הצוות סבר, כי הרובד האזורי הוא צעד משמעותי שבכוחו לייתר, ברוב המקרים, את הצורך באיחוד רשויות מקומיות.

1 מתוך הגדרות חוק איגודי ערים, תשט"ו-1955 (להלן - חוק איגוד ערים).

2 לפי סעיף 1ד17(1) לחוק איגוד ערים, לא יוקם אשכול אלא לבקשת הרשויות האמורות להיכלל בתחומו.

3 לפי סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שבו מוגדרת רשות מקומית כעירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים.

4 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **אשכולות אזוריים בישראל - מסמך עדכון** (20.3.25), עמ' 8.

5 סעיף 1ד17(2) לחוק איגוד ערים.

6 סעיף 2ד17 לחוק איגוד ערים.

7 סעיף 1ד17(1) לחוק איגוד ערים.

8 "קול קורא - אשכולות" - הגשת מועמדות לקבלת ליווי לצורך הקמה והפעלה של תאגיד משותף של רשויות מקומיות (2012).

9 נוסף על אשכול גליל מערבי הוקמו ארבעה אשכולות: אשכול בית הכרם הגלילי (להלן - אשכול בית הכרם), אשכול גליל מזרחי, אשכול נגב מזרחי ואשכול נגב מערבי.

10 שבעת האשכולות שהוקמו: אשכול הגליל והעמקים, אשכול השרון, אשכול יהודה ושומרון, אשכול הכנרת והעמקים, אשכול מישור החוף, אשכול המפרץ ואשכול שורק דרומי.

11 בהנחיית שר הפנים דאז הוקם הצוות לקידום אזוריות בישראל, בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז. הצוות החל לפעול בדצמבר 2018, במסגרת שותפות של משרד הפנים עם אלכא ג'וינט ובתמיכת קרן ראסל ברי וכלל בעלי תפקידים בכירים לשעבר מהשלטון המרכזי והמקומי ומהאקדמיה.

12 הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה, נובמבר 2020, עמ' 39 (להלן - דוח סקירת מצב והמלצות).

13 למעט במקרים שהרשויות המקומיות עצמן חפצות בכך.

זאת, באמצעות מיצוי היתרון לגודל ברמה האזורית ומעבר למודלים של "איחוד שירותים" במקום "איחוד רשויות"<sup>14</sup>.

מאז שנת 2014 פועל במשרד הפנים אגף לפיתוח אזוריות שאמון מטעם המשרד על קידום תפיסת האזוריות בישראל והפיכתה לחלק אינטגרלי ממדיניות משרדי הממשלה והשלטון המקומי (להלן - האגף לפיתוח אזוריות או אגף אזוריות). על פי המשרד, המיזם המרכזי שמקדם האגף הוא האשכולות האזוריים, אותם הוא מבסס כפלטפורמה חדשנית, גמישה ואפקטיבית ליישום מדיניות, לחיזוק השלטון המקומי, לפיתוח אזורי ולצמצום פערים בין הרשויות במרחב מתוך הסתכלות חברתית וכלכלית<sup>15</sup>.

האשכול האזורי פועל באמצעות מועצת האשכול שמורכבת מנציגי הרשויות המקומיות החברות בו. לפחות מחציתם צריכים להיות עובדים מקצועיים מהרשויות המקומיות החברות באשכול<sup>16</sup>.

נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2026, פעלו בישראל 12 אשכולות אזוריים שאיגדו 180 רשויות מקומיות שבהן התגוררו בשנת 2023 3,650.1 אלפי תושבים (כ-37.1% מסך 9,842.0 אלפי תושבים<sup>17</sup> בשנת 2023), מהם 2,380.8 אלפי תושבים (כ-65.2%) יהודים ו-1,269.3 אלפי תושבים (כ-34.8%) שאינם יהודים. האשכולות מכסים<sup>18</sup> 16,877 קמ"ר משטחי מדינת ישראל (כ-76.5% מסך שטח המדינה<sup>19</sup>).

היקף הפעילות השוטפת של כלל האשכולות הסתכם בשנת 2024 בכ-713.5 מיליוני ש"ח<sup>20</sup>.

## האזוריות בעולם

ביזור סמכויות בין רובדי השלטון הוא אחת המגמות המובילות בעשורים האחרונים בעולם<sup>21</sup>. מדינות בעולם המערבי מעבירות סמכויות נוספות לרמות השלטון הנמוכות, הן לרמת השלטון המקומי והן לרמת ביניים של שלטון אזורי. על פי משרד הפנים, במרבית מדינות ה-OECD, הן הפדרליות והן האחידות (האונטריות), קיימים רובדי שלטון אזוריים הפועלים כחלק מהמערכת השלטונית. ישראל היא בין המדינות הבודדות במדינות ה-OECD שבהן אין רובד שלטוני אזורי<sup>22</sup>, אך פועל בה כאמור מודל האשכולות. האופן שבו תהליכי ביזור מתוכננים ומיושמים משפיע מאוד על התוצאות<sup>23</sup>. דוח ה-OECD לשנת 2019 (להלן - דוח ה-OECD) הוא אחת הסקירות המקיפות ביותר בנושא ומתייחס באופן מפורש לתפקיד הרשויות האזוריות ורואה בהן גורם משמעותי בביזור<sup>24</sup>. אופן פיתוח תפיסת האזוריות ויישומה בפועל משתנים ממדינה למדינה. קריטריונים כמו גודל המדינה, אופי השלטון המקומי וסמכויותיו מול השלטון המרכזי הם גורמי השפעה עיקריים.

14 דוח סקירת מצב והמלצות, עמ' 16, 32.

15 אתר משרד הפנים - <https://govextra.gov.il/moin/regional/home/regional>.

16 סעיף 8(ב1) לחוק איגוד ערים.

17 על פי הודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-28.12.23.

18 הנתון אינו כולל את שטחו של אשכול יהודה ושומרון שלגבי שטח הרשויות החברות בו לא היו נתונים באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו כן, מכיוון ששטח מדינת ישראל שמפורסם באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינו כולל את שטח המועצות ביהודה ושומרון, גם חישוב היחס בין סך שטח האשכולות לסך שטח המדינה אינו מביא בחשבון את שטח האשכול הזה.

19 אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הנתונים אינם כוללים את שטחי הרשויות המקומיות היהודיות ביהודה ושומרון.

20 הנתון מתבסס על סיכום סך התשלומים בתקציב הרגיל כפי שזה מופיע בדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, השרון, יהודה ושומרון, הכנרת והעמקים, מישור החוף, נגב מזרחי ונגב מערבי; אשר לעניין ארבעת האשכולות הנוספים שלגביהם לא היו בידי משרד הפנים הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2024 - אשכולות גליל מערבי, הגליל והעמקים, המפרץ ושורק דרומי - הובאו בחשבון נתונים שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה.

21 Allain-Dupre, D. (2018). Assigning Responsibilities Across Levels of Governments, Paris: OECD Publishing, p.2.

22 דוח סקירת מצב והמלצות, עמ' 20.

23 גיוינט אלכא, עושים את זה נכון: ביזור בראייה עולמית, עמ' 15.

24 OECD Multi Level Governance Studies, Making Decentralization Work, a Handbook for Policy Makers, 2019 (להלן - דוח ה-OECD).

בביקורת נבחנו מודלים של אזוריות בשלוש ארצות סקנדינביות שהן, בדומה לישראל, מדינות אחדניות (בעלות רוב חוקתי חד-רובי) ושאוכלוסייתן קטנה מזו של ישראל. מדינות אלה התניעו בשני העשורים האחרונים רפורמות לשינוי מבני בשלטון המקומי. שלושתן ניסו לקדם יעילות שלטונית עם התאמה מקומית והרחבה של הביזור לצד שמירה על השליטה המרכזית.

### דנמרק - רפורמת הממשל המקומי

בשנת 2002 הקים השלטון המרכזי בדנמרק ועדה בנושא המבנה השלטוני, ותפקידה היה לקבוע אם יש צורך ברפורמה בשלטון המקומי. הוועדה הורכבה מנציגים של כל רובדי הממשל: נציגי השלטון המקומי, מועצות מחוזיות, משרדי ממשלה ומומחים מקצועיים בתחום. בשנת 2004 הגישה הוועדה את מסקנותיה, שלפיהן נדרשה רפורמה כי גודל המחוזות והרשויות המוניציפליות לא הספיק כדי לבצע משימות באופן מיטבי וכי המתכונת שהייתה קיימת לא אפשרה להעביר לרשויות ולמחוזות סמכויות מסוימות. כדי להשיג הסכמה של השלטון המקומי לרפורמה יצרה הממשלה תמריצים מבניים לרשויות המקומיות באמצעות הבטחה להעביר אליהן סמכויות משמעותיות מהמחוזות<sup>25</sup> ושילבה אותן כבר בשלב מוקדם של התהליך. בשנת 2005 העביר השלטון המרכזי בדנמרק את הרפורמה הממשלתית המקומית, שכללה 50 חוקים נפרדים, והיא יצאה לדרך בשנת 2007. במסגרת הרפורמה אוחדו 271 רשויות מוניציפליות ל-98 רשויות ממוזגות. כמו כן, הרפורמה הביאה לביטול של 14 מחוזות, ובמקומם הוקמו חמש רשויות אזוריות שתפקידן העיקרי היה אחריות על תפעול ותכנון של שירותי בריאות הציבור. בשונה מישראל, שבה הרשויות מחליטות באופן וולונטרי אילו סמכויות להעביר לאשכולות, דנמרק חילקה את הסמכויות באופן ברור בין הרשויות המקומיות לבין הרשויות האזוריות. כחמש שנים לאחר יישומה של רפורמת הממשל המקומי, בשנת 2012, הקימה הממשלה ועדה להערכת רפורמת השלטון המקומי במטרה לבחון כיצד להגביר את תרומתה ליצירת מגזר ציבורי יעיל ומודרני המספק שירותים איכותיים ומוכן לאתגרי העתיד<sup>26</sup>.

על הוועדה הוטל לבדוק ולהעריך את חלוקת הסמכויות בין רובדי הממשל. כמו כן התבקשה הוועדה להעריך את מבנה שיתוף הפעולה הקיים ואת התיאום והבקרה במגזר הציבורי בדנמרק ולשקול התאמות אפשריות. על פי מסקנות הדוח, הרפורמה אומנם יצרה מגזר ציבורי חסין ובר-קיימא יותר, אך לצד זאת נותר אתגר ניכר בתחום התיאום בין רובד הרשויות האזוריות שאחראיות לבתי החולים לבין רובד הרשויות המוניציפליות שאחראיות על שיקום, טיפול ביתי ומניעה. עוד נקבע כי איחוד הרשויות הוביל להתמקצעות גבוהה יותר, אם כי לא תמיד נרשם חיסכון תקציבי ישיר ומיידית בכל התחומים. בעניין כוח האדם ציין הדוח כי המבנה נהיה הייררכי יותר וגמיש פחות בשל יצירת שכבת ניהול בינונית עבה מדי. בסיכומו של דבר אישרה הוועדה כי המבנה החדש שנקבע ברפורמה נכון ביסודו, אך דרוש שיפור בשיתוף הפעולה בין הדרגים השונים של הממשל.

### פינלנד - רפורמות PARAS ו-SOTE

בשנת 2007 העבירה ממשלת פינלנד מערך רפורמות המוכרת יחד כרפורמת PARAS - חקיקה שעודדה רשויות מוניציפליות להתמזג או לשתף פעולה בתחום שירותי בריאות ורווחה כדי לחסוך בעלות השירותים. איגוד הרשויות המקומיות והאזוריות סייע לתכנן את יוזמת הרפורמה ומילא תפקיד מרכזי בהערכתה. הרשויות המוניציפליות השתתפו ברפורמת PARAS באופן וולונטרי. כדי לעודד הצטרפות לרפורמה וכדי להפריך חששות לפגיעה בדמוקרטיה המקומית, סייע השלטון המרכזי יחד עם איגוד השלטון המקומי לרשויות המוניציפליות. הוא קיים דיונים פתוחים, חילק עלוני מידע וארגן סמינרים<sup>27</sup>. השלטון המרכזי אף העניק מענקים לרשויות המוניציפליות שהצטרפו לרפורמה<sup>28</sup>. כמו כן, הממשלה הבטיחה כי במשך חמש השנים שלאחר המיזוג לא יפוטרו

<sup>25</sup> גוינט אלכא, **אזוריות בהקשרים בינלאומיים**, אפריל 2020, עמ' 8.

<sup>26</sup> Evaluation of the Local Government Reform, March 2013; Adjustment of the Local Government Reform, June 2013.

<sup>27</sup> גוינט אלכא, **אזוריות בהקשרים בינלאומיים**, אפריל 2020, עמ' 9.

<sup>28</sup> שם, עמ' 28.

עובדי הרשויות המקומיות שהתמזגו, וחוקק חוק שלפיו כל ראש רשות שניהן ברשויות לפני האיחוד יתמנה לסגן ראש רשות ברשות הממוזגת. אוחדו זו לזו בעיקר רשויות ששיתפו פעולה ביניהן בעבר. הרפורמה הובילה למיזוגים מוניציפליים רבים, כך שמספר הרשויות המקומיות פחת מ-416 ערב כניסת הרפורמה לתוקף בשנת 2007 ל-320 בשנת 2013 ואף לפחות מכך - 309 - בשנת 2025. לצד זאת, לא נוצרו ברמה אזורית יחידות שלטוניות.

בפינלנד הוקמה תוכנית מחקר רב-שנתית בשם ARTTU שנוצרה משיתוף פעולה מחקרי בין איגוד הרשויות המקומיות והאזוריות לבין מספר אוניברסיטאות. מטרת השותפות הייתה ליצור מחקר הערכה שלא יהיה תלוי רק בדרג הפוליטי. הגוף בתן את החלטות הרשויות המקומיות, את השפעת הפעולות - האם השינויים המבניים שיפרו את איכות השירותים לתושב, את הגורמים שהשפיעו על הרפורמה ואת השפעת הממשלה ביישום הרפורמה.<sup>29</sup>

בשנת 2021 הועברו שינויי חקיקה במסגרת רפורמה נוספת (Social and Health Care reform - SOTE) שיצרה 21 מחוזות (Counties) ואספקת שירותי הבריאות, השירותים החברתיים ושירותי החירום הועברה מידי הרשויות המקומיות אליהם. הרפורמה נכנסה לתוקף בינואר 2023 והקנתה לשלטון המרכזי שליטה טובה יותר על הוצאות הבריאות. למחוזות אלה מועצה הנבחרת בבחירות כלליות ומשמשת מעין רובד שלטוני ולא מחוז מנהלי-ממשלתי כפי שקיים בישראל.

### נורווגיה - רפורמת הממשל המקומי והאזורי (Kommunereform)

הרפורמה של מבנה השלטון המקומי בנורווגיה התמקדה בעיקר במיזוגים של רשויות מקומיות ושל המחוזות (Counties). מטרתה הייתה לשפר את איכות השירותים הניתנים לתושב (בעיקר בתחומים שדורשים התמחות גבוהה בתחומי הרפואה, רווחת הילדים והחינוך המיוחד), ולחזק את האיתנות הפיננסית ואת הדמוקרטיה המקומית באמצעות העברת סמכויות מהממשלה למחוזות ולרשויות מקומיות מתוך הנחה כי רשויות מקומיות גדולות יותר יכולות לקבל עליהן יותר אחריות.<sup>30</sup>

לפני הרפורמה היו בנורווגיה 428 רשויות מקומיות ו-19 מחוזות.<sup>31</sup> בשלב הראשון של הרפורמה (בשנים 2014 - 2017) התבצע מיזוג הרשויות והמחוזות על בסיס וולונטרי ובמהלכו נוצרו 34 רשויות מקומיות ממוזגות. בשלב השני של הרפורמה (שנת 2017) הוחלט על 13 מיזוגים נוספים של רשויות מקומיות באמצעות העברת חוק בפרלמנט הנורווגי - זאת לאחר שזוהה כי המיזוגים תורמים לאזור ולאחר שלא הושגה הסכמה מקומית למיזוגים אלה. כך, עם סיום התהליך בשנת 2021 ירד מספר הרשויות המקומיות בנורווגיה מ-428 ל-356 רשויות ממוזגות. בשנת 2017 גם אושר החוק למיזוג מחוזות כדי להוריד את מספרם מ-19 ל-11 ובשנת 2020 המהלך הושלם.<sup>32</sup> לאחר מיזוג מחוזות ב-2020, ביצעה ממשלת נורווגיה בשנת 2024 מהלך הפוך ואפשרה לרשויות ולמחוזות שהיו מעוניינים בכך להתפצל מחדש - כך שכיום יש בנורווגיה 15 מחוזות ו-357 רשויות מקומיות.<sup>33</sup>

בלוח 1 שלהלן מוצג סיכום מבנה השלטון המקומי בשלוש המדינות האמורות בהשוואה לישראל.

29 שם, עמ' 10.

30 שם, עמ' 37.

31 כמו בפינלנד, גם בנורווגיה המחוזות אינם יחידה מינהלית של הממשלה. המחוזות הם גופים בעלי שלטון עצמי.

32 גוינט אלכא, **אזוריות בהקשרים בינלאומיים**, אפריל 2020, עמ' 6.

33 OECD: Navigating Global Transition in European Arctic Regions, 2025.

לוח 1: טבלה השוואתית - חלוקת הסמכויות והמימון של דרגי השלטון המקומי בדנמרק, בפינלנד, בנורווגיה ובישראל

המאפיין	דנמרק <sup>(1)</sup>	פינלנד <sup>(2)</sup>	נורווגיה <sup>(3)</sup>	ישראל <sup>(4)</sup>
סוג המדינה	חד-רובדית חוקתית	חד-רובדית חוקתית	חד-רובדית חוקתית	חד-רובדית חוקתית
רמות השלטון המקומי	5 אזורים (Regions) ו-98 רשויות מקומיות	21 מועצות אזוריות (Counties), האוטונומיה של איי אולאנד ו-309 <sup>34</sup> רשויות מקומיות	15 מחוזות (Fylker), 357 רשויות מקומיות (Kommuner)	12 אשכולות אזוריים ו-259 רשויות מקומיות
הסמכויות ותחומי האחריות העיקריים	רשויות מוניציפליות: חינוך, רווחה ותכנון ממשל אזורי: שירותי רפואה, תחבורה, איכות הסביבה ופיתוח אזורי	רשויות מוניציפליות: חינוך, רווחה ובריאות מועצות אזוריות: שירותים חברתיים, בריאות ושירותי חירום	רשויות מוניציפליות: חינוך, בריאות, רווחה וכבישים מקומיים מועצות מחוזיות: תכנון אזורי ופיתוח, חינוך על-יסודי, רפואה שיניים, תחבורה ציבורית, תרבות והגנה על איכות הסביבה	האשכולות מקבלים את הסמכויות שהרשויות המקומיות החברות בהם מאצילות להם
התקציב	המדינה מממנת 75%, והרשויות המוניציפליות מממנות 25%	מימון מרכזי כמעט מלא.	המדינה מממנת כ-70% - 80% והרשויות המוניציפליות מממנות כ-20% - 30%	מקורות ההכנסה העיקריים של האשכולות הם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בחלוקה משתנה; תקציב המטה של האשכולות ממומן בעיקרו על ידי משרד הפנים (1.5 מיליון ש"ח) ועל ידי מכסות שמשלמות הרשויות המקומיות (סך של 0.5 מיליון ש"ח)

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

<sup>(1)</sup> ג'וינט אלכא ומשרד הפנים, אזוריות בהקשרים בינלאומיים, אפריל 2020.

<sup>(2)</sup> שם.

<sup>(3)</sup> שם; OECD: Navigating Global Transition in European Arctic Regions, 2025.

<sup>(4)</sup> נוהל ניהול כספים ותקציב - נהלים והנחיות לאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות.

עלה מהספרות המקצועית כי בישראל כמו בדנמרק, פינלנד ונורווגיה יש תלות גדולה של הרשויות המוניציפליות האזוריות במימון של המדינה ושל הרשויות המקומיות. בנוסף, לעומת ישראל, בדנמרק, בפינלנד ובנורווגיה יש הגדרה ברורה של התחומים והסמכויות שהוגדרו לרשויות האזוריות. כמו כן, עלה גם כי בנורווגיה היה שלב של חזרה חלקית לאחור שבעטיו עלה מספר המחוזות שוב.

מומלץ למשרד הפנים ללמוד מהלקחים, מההצלחות, מהכישלונות ומהניסיון הבין-לאומי שנצבר בנושא קידום האזוריות שסוקר בספרות המקצועית, כדי לחזק ולקדם את האשכולות האזוריים.

<sup>34</sup> פינלנד נוהגת לבצע מיזוגים תקופתיים בין רשויות, ולכן ישנם שינויים ומספר הרשויות המצוין לעיל מתייחס לשנת 2025.

**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 האשכולות. 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** (להלן - האשכולות או האשכולות האזוריים שנבדקו בביקורת עומק).

מאפייניהם של שני האשכולות האזוריים שנבדקו בביקורת עומק מפורטים בלוח 2 שלהלן.

**לוח 2: האשכולות האזוריים שנבדקו בביקורת עומק - נתונים כלליים**

שנת ההקמה	אשכול הכנרת והעמקים	אשכול נגב מערבי
2018 <sup>(1)</sup>	2015 <sup>(2)</sup>	
14 <sup>(1)</sup>	9 <sup>(2)</sup>	
15	11 <sup>(3)</sup>	
198.2	301.0	
62.3%	68.5%	
37.7%	31.5%	
4	4	
8 - 2	7 - 2	
75.4	101.3	
74.9	101.3	
25	13	
תברואה, פיתוח כלכלי, תכנון ובניין עיר	תברואה, פיתוח חברתי ורווחה, חינוך	
תברואה - 67.8 (82.1%)	תברואה - 94.2 (93.5%)	

הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

<sup>(1)</sup> על פי צו איגוד ערים (אשכול הכנרת והעמקים), התשע"ח-2018.

<sup>(2)</sup> מבוסס על אישור ייסוד תאגיד עירוני שנתן משרד הפנים. בנובמבר 2015 אושרה התאגדותן של העיריות אופקים, נתיבות, רהט ושדרות ושל המועצות האזוריות בני שמעון, שער הנגב, מרחבים, אשכול ושדות הנגב כתאגיד עירוני. ביולי 2018 הוסדרה הקמתו של אשכול הרשויות בצו איגוד ערים.

<sup>(3)</sup> על פי רשימת הרשויות החברות באשכולות האזוריים שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בינואר 2026.

<sup>(4)</sup> על פי קובץ רשויות מקומיות שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-25.11.25. הנתון מתייחס לסך האוכלוסייה הישראלית, לא כולל תושבים שאינם בעלי אזרחות ישראלית. זאת משום שבנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מוצגת רק חלוקה של בעלי אזרחות ישראלית לפי הלאום, חלוקה המוצגת בדוח זה.

<sup>(5)</sup> השקלול נעשה על פי גודל אוכלוסיית הרשויות המקומיות שחברות באשכולות האזוריים.

<sup>(6)</sup> על פי קובצי תקציב מול ביצוע לשנת 2024 של אשכולות כנרת והעמקים ונגב מערבי.

<sup>(7)</sup> על פי הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2024 של אשכולות הכנרת והעמקים ונגב מערבי.

## האשכולות האזוריים בישראל

משרד הפנים מייחס חשיבות רבה לפעילות האשכולות האזוריים ולתפקידם בקידום האזוריות בישראל. הדבר עולה בין היתר מתוכנית העבודה של משרד הפנים בשנים האחרונות. כך בתוכנית העבודה לשנת 2022 נכתב כי "מטרה נוספת שבה תמוקד עבודת המשרד היא צמצום הפערים בין הרשויות המקומיות, באמצעות פיתוח מנועי צמיחה כלכליים להגדלת ההכנסות העצמיות, חלוקה של המשאבים הקיימים, הגדלת היקף המשאבים של הרשויות המקומיות, ומעל הכול - חיזוק המנגנונים של שיתופי הפעולה והפיתוח האזורי בין הרשויות המקומיות ובאמצעות האשכולות האזוריים". עוד נכתב כי המשרד ימשיך לפעול לחיזוק שיתוף הפעולה ולקידום האשכולות האזוריים ויפעל לקדם באמצעותם את המענים האסטרטגיים לאתגרים האזוריים המאפיינים את מדינת ישראל בשלל תחומי החיים<sup>35</sup>.

בתוכנית העבודה לשנת 2023 נכתב כי המשרד ימשיך בפועל לחיזוק שיתופי הפעולה האזוריים במסגרת האשכולות, כפי שכבר התחיל לפעול בתחומים רבים וחשובים, כמו בריאות, אנרגיה, חירום ועוד. עוד נכתב כי המשרד יקדם את הראייה האזורית בכלל הכלים העומדים לרשותו, הן במסגרת האשכולות האזוריים, הן במסגרת הוועדות הגיאוגרפיות<sup>36</sup> והן במסגרת פיתוח כלכלי של הרשויות המקומיות. האשכולות האזוריים הוגדרו כאחת מתוכניות הדגל של משרד הפנים בתוכנית העבודה לשנת 2024<sup>37</sup>.

על פי משרד הפנים, 12 האשכולות האזוריים הם ביטוי חי ונושם לעשייה אזורית משמעותית. הם מאפשרים קידום יוזמות חדשניות בתחומי החינוך, הרווחה, התחבורה, החירום, התרבות, הכלכלה והסביבה, וכל זאת מתוך ראייה כוללת ורחבה החורגת מגבולות מוניציפליים. תפיסה זו מתבססת על ההבנה שבכוחם של שיתופי פעולה בין רשויות לשנות את פני המציאות בישראל<sup>38</sup>.

בשנים האחרונות קיבלה הממשלה מספר החלטות שנגעו לקידום הקמת אשכולות אזוריים: בהחלטת הממשלה מספר 2262 מינואר 2017 הוחלט על חיזוק השלטון המקומי במחוז הצפון באמצעות הקצאה של 111 מיליון ש"ח שישמשו בין היתר לקידום הקמת אשכולות חדשים של רשויות כדי ליצור שיתופי פעולה אזוריים במחוז הצפון<sup>39</sup>. בהחלטת הממשלה מספר 3738 מאפריל 2018 הוכרזו האשכולות האזוריים כבעלי עדיפות לאומית. ההחלטה מאפשרת למשרדי הממשלה לקבוע קריטריונים מקצועיים למתן הטבות רק לאשכולות האזוריים משיקולים הנוגעים לצורך בפיתוח אזורי, קידום שיתופי פעולה אזוריים, הגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערי ההזדמנויות בין היישובים שבתוך האשכולות האזוריים<sup>40</sup>. בהחלטת הממשלה מספר 550 מאוקטובר 2021, העוסקת באישור תוכנית רב-שנתית לחברה הערבית, נקבע כי הממשלה תנחה את משרד הפנים לפעול לקידום מספר נושאים, וביניהם קידום פרויקטים כלכליים אזוריים, באמצעות האשכולות הקיימים עבור היישובים הנכללים בתוכנית בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה<sup>41</sup>. בהחלטת הממשלה מספר 901 מינואר 2022, העוסקת בשיפור הסביבה העסקית לתעשייה בתחום התכנון, הבנייה והמקרקעין נקבע כי יוקם מרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה המבוסס על שיתוף פעולה של הממשלה והשלטון המקומי במטרה לייעל ולקצר את משך זמן הטיפול בבקשות להיתרי בנייה לתעשייה. במסגרת זו נקבע כי בשלב הראשון יוקם מרכז אזורי

35 ספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנת 2022, עמ' 546.

36 ועדות המוקמות מכוח חוק הפועלות כדי להמליץ לשר הפנים על שינוי גבולות בין רשויות, איחוד, פיצול או הקמה של רשויות מקומיות לאחר בחינת ההיבטים המינהליים, הכלכליים והתכנוניים הכרוכים בפעולות אלו.

37 עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2024, משרדי הממשלה ויחידות הסמך, עמ' 449.

38 משרד הפנים, אגף בכיר אזוריות, סיכום חציון ראשון 2025.

39 החלטת הממשלה 2262, "פיתוח כלכלי של מחוז הצפון וצעדים משלימים לעיר חיפה משרד ראש הממשלה" (8.1.17).

40 החלטת הממשלה 3738, "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית - המשך הדיון" (18.4.15).

41 החלטת הממשלה 550, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (24.10.21).

אחד במתכונת של "פיילוט" למשך שלוש שנים, וכי יופעל על ידי איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות במחוז הצפון.<sup>42</sup>

מהאמור עולה החשיבות אשר ממשלת ישראל, משרדי הממשלה ומשרד הפנים בפרט מייחסים לאשכולות האזוריים, הנתפסים ככלי מרכזי לקידום האזוריות בישראל הן בשל יכולתם לשמש מנגנון לצמצום פערים, והן בשל יכולתם לקדם שיתופי פעולה אזוריים בין רשויות מקומיות.

### **תקציב האשכולות האזוריים**

המסגרת המשפטית בנושא תקציב האשכולות היא שילוב של חוק איגודי ערים<sup>43</sup>, המחיל את הוראות סימן ב בפרק 11 לפקודת העיריות על האשכולות, וכן מסמך מרכזי שפרסם משרד הפנים באוגוסט 2023 בשם "ניהול כספים ותקציב - נהלים והנחיות לאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות" (להלן - נוהלי התקציב) שהוא בפועל ספר הפעלה לאשכולות בנושא התקציב.

במסגרת הביקורת נבדקו היקפי הפעילות השנתית השוטפת של האשכולות במסגרת התקציב הרגיל והיקפי פעילות הפיתוח השנתית שלהם במסגרת התקציבים הבלתי רגילים<sup>44</sup>. הבדיקה התבצעה על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות.

### **הדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות**

על פי הוראת פקודת העיריות<sup>45</sup>, שהוחלה על האשכולות האזוריים, על מועצת העירייה, באישור שר הפנים, למנות רואה חשבון שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים שהעירייה מחויבת להכין (להלן - הדוחות הכספיים המבוקרים). עוד על פי פקודת העיריות, שר הפנים רשאי למנות לעירייה גם רואה חשבון מטעמו שיבקר את הדוחות הכספיים, כולם או חלקם, כפי שיקבע<sup>46</sup>. בהתאם לכך קבע שר הפנים כי הדוחות הכספיים השנתיים של הרשויות המקומיות יבוקרו, וכי הדוחות הכספיים החצי-שנתיים ייסקרו בידי רואי חשבון שימנה לשם כך משרד הפנים<sup>47</sup>. משרד הפנים מבקר, באמצעות רואי חשבון מטעמו, את הדוחות הכספיים השנתיים של הרשויות המקומיות, לרבות האשכולות האזוריים<sup>48</sup>. הדוחות הכספיים המבוקרים כוללים, בין היתר, מעקב אחר הביצוע התקציבי של הרשות המקומית ביחס לתקציב המאושר שלה לאותה שנה. רואי החשבון גם עורכים לכל רשות מקומית דוח ביקורת מפורט, הכולל פרק בנוגע לביצוע התקציב הרגיל של הרשות והוא גם כלי לניטור חריגות ולווידוא ניהול תקין של הפרויקטים הכלולים בתקציב הבלתי רגיל. ביקורת זו, המושתתת על עקרונות השקיפות והאחידות, היא כלי ניהולי ומרכיב חשוב בתהליך קבלת ההחלטות של הנהלת משרד הפנים וגופים אחרים העוסקים בנושא<sup>49</sup>. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008 ממרץ 2008 (להלן - חוזר המנכ"ל משנת 2008) נקבעו לוחות זמנים להשלמת הביקורת על הדוחות הכספיים השנתיים, ולפיהם רואי החשבון יגישו את הדוחות המבוקרים למשרד הפנים בחודש יוני של השנה העוקבת<sup>50</sup>, כחצי שנה לאחר תום שנת הכספים.

42 החלטת הממשלה 901, "שיפור הסביבה העסקית לתעשייה בתחום תכנון בנייה ומקרקעין של הממשלה" (2.1.22).

43 סעיף 11(ה) לחוק איגודי ערים קובע כי הוראות סימן ב בפרק 11 לפקודת העיריות, העוסקות בין היתר בניהול חשבון כספי העירייה, מינוי רואה חשבון וערכת דוחות כספיים, יחולו על איגודי ערים בשינויים המחויבים.

44 על פי סעיף 213א(א) לפקודת העיריות, תקציב בלתי רגיל הוא תקציב המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

45 סעיפים 214 ו-216א לפקודת העיריות.

46 סעיף 219ב(ב) לפקודת העיריות.

47 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת מערך רואי חשבון על ידי משרד הפנים לביקורת החשבונות ברשויות המקומיות", עמ' 75.

48 פרק 9.1 בנוהלי התקציב, רואה חשבון מטעם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ויערוך ביקורת מינהלית שנתית.

49 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "ניהול התקציב ברשויות המקומיות", עמ' 810.

50 חוזר מנכ"ל 2/2008 חל על רשויות מקומיות וגם על אשכולות מכוח סעיף 3 לחוק הפרשנות.

בביקורת עלה כי עד לשנת 2021 משרד הפנים לא היה מעורב בתהליך מינוי רואי החשבון באשכולות האזוריים, וכי כל אשכול היה ממנה ומממן רואה חשבון מטעמו לצורך הגשת דוחות כספיים מבוקרים. בשנת 2021 החליט משרד הפנים למנות רואי חשבון מטעמו ובמימונו, והחל משנת 2022 הדוחות הכספיים והדוחות המפורטים המבוקרים של האשכולות - מוכנים בידי רואי חשבון מטעם המשרד.

עוד עלה כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2026, כשנה לאחר תום שנת הכספים 2024 וכשמונה חודשים לאחר המועד האחרון להגשת הדוחות, לא היו בידי משרד הפנים דוחות כספיים מבוקרים ודוחות מפורטים לשנת 2024 של ארבעה מתוך 12 האשכולות (כ-33%). יתרה מכך, גם כל שאר הדוחות הכספיים הוגשו למשרד הפנים בחלוף כחצי שנה לפחות מהמועד שנקבע בחוזר.

**נמצא כי אף על פי שחוזר המנכ"ל משנת 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 והדוחות המפורטים לשנת 2024 של ארבעה מתוך 12 האשכולות האזוריים (כ-33%) - אשכולות גליל מערבי, הגליל והעמקים, רשויות המפרץ (להלן - אשכול המפרץ) ושורק דרומי.**

**העיקובים בהשלמת הדוחות מביאים לכך שאין בידי הגורמים המקצועיים במשרד הפנים מידע עדכני על מצבם של האשכולות.**

**על משרד הפנים להבטיח כי הכנת הדוחות הכספיים המבוקרים והדוחות המפורטים תעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בחוזר שפרסם.**

אשכול הגליל והעמקים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 (להלן - תשובת אשכול הגליל והעמקים) כי האשכול אישר את הדוח בדצמבר 2025.

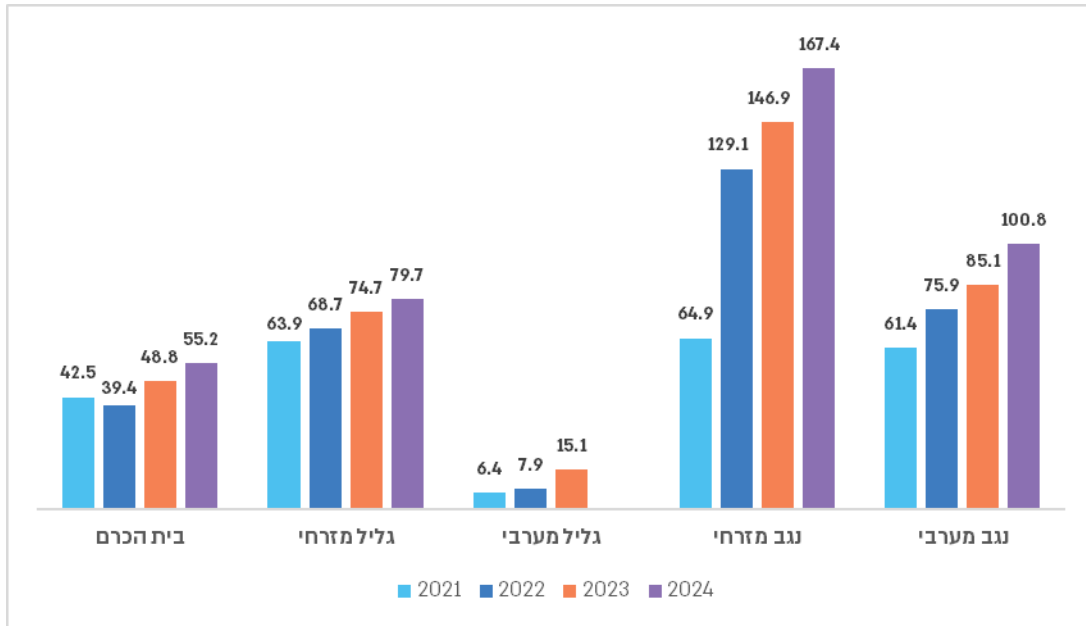
### **בחינת הפעילות התקציבית של האשכולות**

במסגרת הביקורת נבחנה פעילותם התקציבית של האשכולות בשנים 2021 - 2024, לאחר חלוקתם לשתי קבוצות: קבוצת האשכולות אשר הוקמו עד שנת 2014 - **בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי, נגב מזרחי ונגב מערבי** (להלן - האשכולות הוותיקים), וקבוצת האשכולות אשר הוקמו בשנים 2018 - 2020 - **הגליל והעמקים, המפרץ, הכנרת והעמקים, יהודה ושומרון, השרון ושורק דרומי** (להלן - האשכולות החדשים). פעילותו התקציבית של אשכול נוסף - אשכול מישור החוף - לא נבחנה בביקורת שכן הוא הוקם רק בשנת 2022.

### **האשכולות הוותיקים**

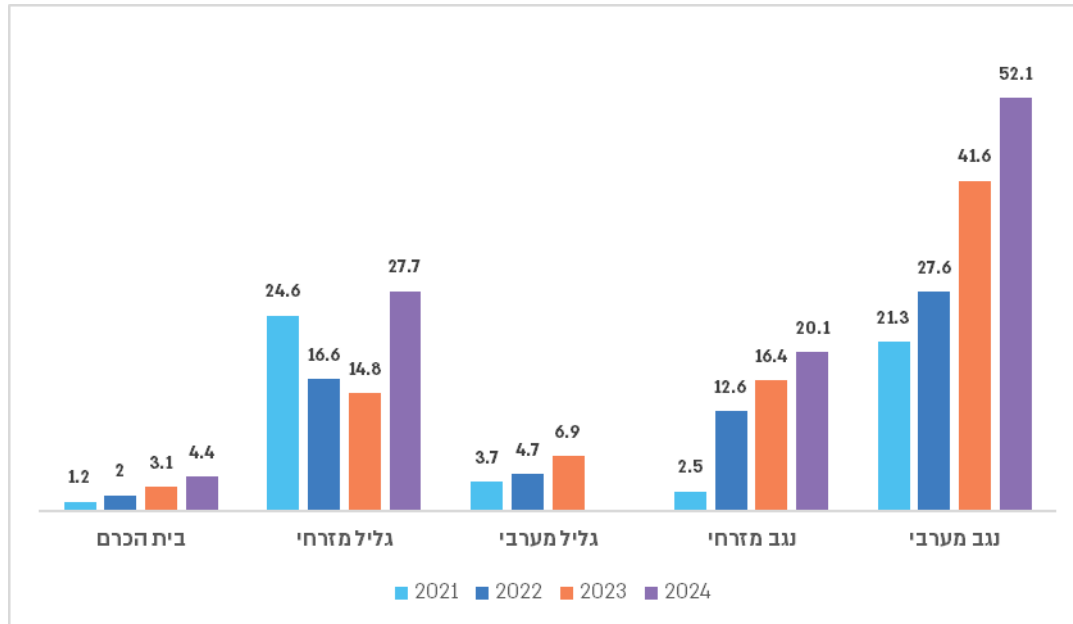
משרד מבקר המדינה בחן את הפעילות השוטפת (התקציב הרגיל) ואת פעילות הפיתוח (התקציב הבלתי רגיל) של האשכולות הוותיקים בשנים 2021 - 2024 (ראו בתרשים 1 ו-2 שלהלן). זאת על בסיס סך התשלומים של כל אשכול בתקציב הרגיל כפי שהוא מופיע בדוחות הכספיים המבוקרים וסך התשלומים השנתי במסגרת התקציבים הבלתי רגילים.

**תרשים 1: תשלומי האשכולות האזוריים הוותיקים בתקציב הרגיל, 2021 - 2024 (במיליוני ש"ח)\***



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות האזוריים לשנים 2022 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* מכיוון שבמועד סיום הביקורת, פברואר 2026, עדיין לא הוגש הדוח הכספי המבוקר לשנת 2024 של אשכול גליל מערבי, לא הוצגו נתונים לגביו לשנה זו.

**תרשים 2: התשלומים השנתיים של האשכולות האזוריים הוותיקים בתקציב הבלתי הרגיל, 2021 - 2024 (במיליוני ש"ח)\***



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות האזוריים לשנים 2022 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* מכיוון שבמועד סיום הביקורת, פברואר 2026, עדיין לא הוגש הדוח הכספי המבוקר לשנת 2024 של אשכול גליל מערבי, לא הוצגו נתונים לגביו לשנה זו.

מהתרשימים עולה כי אשכול גליל מערבי, שהיה מראשוני האשכולות בישראל שהחל את פעילותו בשנת 2009 ומאושכלות בו 20 רשויות מקומיות שבהן מתגוררים כ-313,600 תושבים, הציג היקף פעילות תקציבית נמוך יחסית לשאר האשכולות הוותיקים. בשנים 2021 - 2023 נע היקף פעילותו השוטפת בין כ-6.4 מיליוני ש"ח בשנת 2021 לכ-15.1 מיליוני ש"ח בשנת 2023

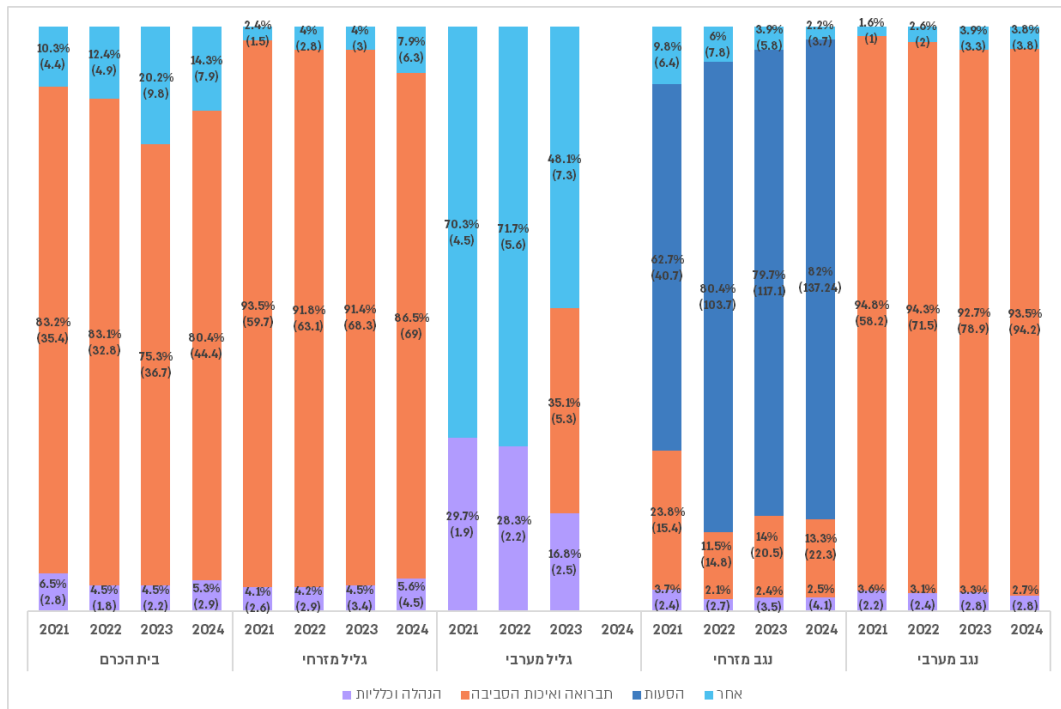
(עלייה של כ-135.9%). היקף פעילויות הפיתוח בתקציב הבלתי רגיל של האשכול באותן השנים נע בין כ-3.7 מיליוני ש"ח בשנת 2021 לכ-6.9 מיליוני ש"ח בשנת 2023 (עלייה של כ-86.5%). יצוין כי על פי הנתונים שהעביר משרד הפנים לעניין ניצול התקציב הרגיל של האשכול בשנת 2024, היקף פעילותו עלה לכ-68.3 מיליוני ש"ח.

לעומת זאת, אשכול נגב מזרחי החל את פעילותו בשנת 2013, והיקף פעילותו התקציבית השוטפת בשנת 2021 היה כ-64.9 מיליוני ש"ח ובשנת 2024 - כ-167.4 מיליוני ש"ח (גידול של כ-157.3%). היקף פעילות הפיתוח שלו בתקציב הבלתי רגיל נע בין כ-2.5 מיליוני ש"ח בשנת 2021 לכ-20.1 מיליוני ש"ח בשנת 2024 (עלייה של כ-704%).

אשכול נגב מערבי, שהתחיל את פעילותו באותה השנה, הציג גם הוא היקפי פעילות גבוהים הן בתקציב השוטף והן בתקציב הבלתי רגיל: עלייה מכ-61.4 מיליוני ש"ח בפעילות השוטפת בשנת 2021 לכ-100.8 מיליוני ש"ח בשנת 2024 (עלייה של כ-64.2%) ועלייה מכ-21.3 מיליוני ש"ח בפעילות הפיתוח בשנת 2021 לכ-52.1 מיליוני ש"ח בשנת 2024 (עלייה של כ-144.6%). לצד זאת, אשכול גליל מזרחי, שהתחיל לפעול בשנת 2013 גם הוא, הציג פעילות שוטפת בסך כ-63.9 מיליוני ש"ח בשנת 2021 וכ-79.7 מיליוני ש"ח בשנת 2024 (עלייה של כ-24.7%). פעילות הפיתוח שלו בתקציב הבלתי רגיל הייתה כ-24.6 מיליוני ש"ח בשנת 2021 וכ-27.7 מיליוני ש"ח בשנת 2024, ואילו בשנים 2022 ו-2023 ירד היקף הפעילות בתקציב הבלתי רגיל לכ-16.6 מיליוני ש"ח בשנת 2022 ולכ-14.8 מיליוני ש"ח בשנת 2023. אשכול בית הכרם, שפועל מאז שנת 2014, אומנם הציג פעילות שוטפת של עשרות מיליוני ש"ח בשנים 2021 - 2024 (כ-42.5 מיליוני ש"ח בשנת 2021 וכ-55.2 מיליוני ש"ח בשנת 2024, עלייה של כ-29.9%), אך היקף פעילות הפיתוח שלו הסתכם במיליוני ש"ח בודדים (כ-1.2 מיליוני ש"ח בשנת 2021 וכ-4.4 מיליוני ש"ח בשנת 2024, עלייה של כ-266.7%).

עוד בחנה הביקורת את ייעודי התשלומים של האשכולות האזוריים בתקופה האמורה. זאת באמצעות בחינת הוצאות הנהלה וכלליות ותחומי ההוצאה הבולטים במיוחד מתוך התקציב הרגיל (ראו בתרשים 3 שלהלן).

תרשים 3: תשלומי האשכולות האזוריים הוותיקים בתקציב הרגיל, 2021 - 2024, לפי ייעוד, באחוזים (ובמיליוני ש"ח)\*



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות האזוריים לשנים 2022 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* מכיוון שבמועד סיום הביקורת, פברואר 2026, עדיין לא הוגש הדוח הכספי המבוקר לשנת 2024 של אשכול גליל מערבי, לא הוצגו נתונים לגביו לשנה זו.

מהתרשים עולה כי שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מתוך התקציב הרגיל היה הנמוך ביותר באשכולות נגב מזרחי ונגב מערבי: בשנת 2024 הוא היה כ-2.5% (כ-4.1 מיליוני ש"ח מסך של כ-167.4 מיליוני ש"ח) באשכול נגב מזרחי וכ-2.7% (כ-2.8 מיליוני ש"ח מסך של 100.8 מיליוני ש"ח) באשכול נגב מערבי. לעומת זאת, שיעור הוצאות הנהלה וכלליות באשכול גליל מערבי היה גבוה, אך עם עליית היקף הפעילות בשנת 2023 הוא ירד מכ-28.3% בשנת 2022 (כ-2.2 מיליוני ש"ח מסך של כ-7.9 מיליוני ש"ח) לכ-16.8% בשנת 2023 (כ-2.5 מיליוני ש"ח מסך של כ-15.1 מיליוני ש"ח). בשנת 2024 ירד שיעור הוצאות אלה לכ-3.8% (כ-2.6 מיליוני ש"ח מסך של כ-68.3 מיליוני ש"ח).

עוד עולה מהתרשים כי בשלושה מתוך חמשת האשכולות האזוריים הוותיקים - אשכולות בית הכרם, גליל מזרחי ונגב מערבי - הוקצה עיקר התשלומים מהתקציב הרגיל לשירותי תברואה ואיכות הסביבה, עם תנודות מסוימות ולא ניכרות במשך התקופה האמורה: בשנת 2024 הוקצו כ-80.4% מההוצאות באשכול בית הכרם (כ-44.4 מיליוני ש"ח מסך של כ-55.2 מיליוני ש"ח) למימון שירותי התברואה ואיכות הסביבה, באשכול גליל מזרחי - כ-86.5% (כ-69 מיליוני ש"ח מסך של 79.7 מיליוני ש"ח) ובאשכול נגב מערבי - כ-93.5% (כ-94.2 מיליוני ש"ח מסך של כ-100.8 מיליוני ש"ח). באשכול נגב מזרחי בלט שיעור התשלומים על הסעות מתוך התקציב הרגיל - כ-82% מסך הפעילות השוטפת של האשכול בשנת 2024 (כ-137.2 מיליוני ש"ח מסך של כ-167.4 מיליוני ש"ח באותה השנה). האשכול הוציא גם כ-22.3 מיליוני ש"ח נוספים (כ-13.3% מהפעילות השוטפת) עבור שירותי התברואה ואיכות הסביבה. פעילותו השוטפת של אשכול גליל מערבי, הוותיק בין האשכולות האזוריים, לא הייתה ניכרת בשנים 2021 ו-2022, ועיקר פעילותו התקציבית שויכה בתרשים לסעיף "אחר". אולם בשנת 2023, עם הופעת סעיף התברואה ואיכות הסביבה במסגרת תקציבו הרגיל, הגיע היקף הפעילות הזו לכ-35.1% מסך היקף הפעילות השוטפת של האשכול (כ-5.3 מיליוני ש"ח מסך של כ-15.1 מיליוני ש"ח באותה השנה). על פי הנתונים שהעביר משרד הפנים לעניין ניצול התקציב הרגיל של האשכול בשנת 2024, עם עליית היקף פעילותו בשנת 2024 לכ-68.3 מיליוני ש"ח, הגיע שיעור התשלומים של האשכול עבור שירותי תברואה ואיכות הסביבה לכ-84.2% (כ-57.5 מיליוני ש"ח).

נמצא כי בחלוף יותר מתריסר שנים מתחילת פעילותם של האשכולות, היקף הפעילות השנתית של חמשת האשכולות האזוריים הוותיקים הגיע לעשרות ואף למאות מיליוני ש"ח (בשנת 2024 היה היקף הפעילות באשכול נגב מזרחי בתקציב הרגיל כ-167.4 מיליוני ש"ח ובאשכול נגב מערבי - כ-100.8 מיליוני ש"ח). זאת לעומת היקף הפעילות בתקציבים הרגיל והבלתי רגיל של אשכול גליל מערבי, הוותיק מבין האשכולות, אשר היה הנמוך ביותר בין האשכולות הוותיקים: בשנת 2023 היה סך התשלומים בתקציב הרגיל של האשכול כ-15.1 מיליוני ש"ח ובתקציב הבלתי רגיל כ-6.9 מיליוני ש"ח (בשנת 2024 עלה היקף הפעילות בתקציב הרגיל באופן ניכר - לכ-68.3 מיליוני ש"ח, על פי נתונים כספיים שטרם בוקרו). בשנים 2021 ו-2022, שבהן הייתה הפעילות השוטפת של האשכול מצומצמת יחסית לשנים לאחר מכן, היה שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך התשלומים במסגרת התקציב הרגיל כ-29.7% וכ-28.3%, בהתאמה, אך עם העלייה בהיקף הפעילות בשנת 2023 ירד שיעור זה לכ-16.8%. עוד נמצא כי עיקר התשלומים מהתקציב הרגיל של ארבעה מתוך חמשת האשכולות הוותיקים הוא עבור שירותי תברואה ואיכות הסביבה - בשנת 2024 היה שיעור התשלום עבור שירותים אלה באשכול בית הכרם כ-80.4% (כ-44.4 מיליוני ש"ח מסך של כ-55.2 מיליוני ש"ח), באשכול גליל מזרחי - כ-86.5% (כ-69.0 מיליוני ש"ח מסך של כ-79.7 מיליוני ש"ח), באשכול גליל מערבי - כ-84.2% (כ-57.5 מיליוני ש"ח מסך של כ-68.3 מיליוני ש"ח) ובאשכול נגב מערבי - כ-93.5% (כ-94.2 מיליוני ש"ח מסך של כ-100.8 מיליוני ש"ח). לעומת זאת, באשכול נגב מזרחי הפעילות העיקרית בתקציב הרגיל הייתה מימון שירותי הסעות - כ-82% בשנת 2024 (כ-137.2 מיליוני ש"ח מסך של כ-167.4 מיליוני ש"ח), ואילו מימון שירותי התברואה ואיכות הסביבה היה רק כ-13.3% מסך ההוצאה (כ-22.3 מיליוני ש"ח).

בדוח מבקר המדינה בעניין ניהול התקציב ברשויות המקומיות<sup>51</sup> נקבע כי התקציב השנתי הוא הביטוי הכספי של תוכנית העבודה של הרשות המקומית, והוא אמור לשקף את יעדיה ואת סדרי העדיפויות שלה. חשיבות תקציב הרשות המקומית נעוצה בכך שהוא כלי מרכזי לתכנון פעילותה ולביצוע מעקב ובקרה בעניין עמידתה ביעדים השנתיים והתקציביים שלה. דברים אלה נכונים גם לאשכולות האזוריים שאמורים לפעול בין היתר למתן מענה לצורכי הרשויות, ומצופה כי בחלוף יותר מתריסר שנים מאז תחילת פעילותם יציגו תקציבי האשכולות היקפי פעילות ניכרים.

אשכול גליל מערבי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2026 (להלן - תשובת אשכול גליל מערבי) כי האשכול מצוי בתהליך צמיחה והתרחבות מואצת, המתבטא בהגדלת היקפי פעילות לצד שיפור ביעילות התקציבית, וכי יש מגמת התייעלות, הנובעת מהרחבת פעילות האשכול והגדלת היקפי הביצוע תוך שמירה על הוצאות הנהלה וכלליות. עוד צוין בתשובת אשכול גליל מערבי כי הוא פועל במגוון תחומי פעילות, כגון שירותי חברה, רווחה וקהילה, פיתוח כלכלי אזורי, מכרזים והתקשרויות וימשיך לפעול להרחבת השירותים לרשויות החברות בו, וכי בדוחות העוקבים ניתן לראות כי תקציבי האשכול גדלו משמעותית הן בתקציב הרגיל והן הבלתי רגיל. עוד לדברי אשכול גליל מערבי, זה שנתיים וחצי רשויות האשכול נמצאות במצב חירום מתמשך, דבר נוסף שמשפיע על התקציבים של השנים העוקבות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבצע בחינה של היקפי הפעילות של אשכול גליל מערבי - האשכול הוותיק ביותר בו כלולות 20 רשויות מקומיות שבהן מתגוררים כ-313,600 תושבים. זאת גם נוכח היחס בין הוצאות הנהלה וכלליות הגבוה באופן יחסי לבין כלל הוצאות השוטפות של האשכול. כמו כן, מומלץ למשרד הפנים לעקוב אחר היקפי הפעילות התקציבית של שאר האשכולות הוותיקים, לבחון את מועילותם ויעילותם, ואת השגת מטרות הקמתם וכשנדרש לפעול מולם להגדלת היקף הפעילות ולהנחותם לבחון דרכים לגיוונה.

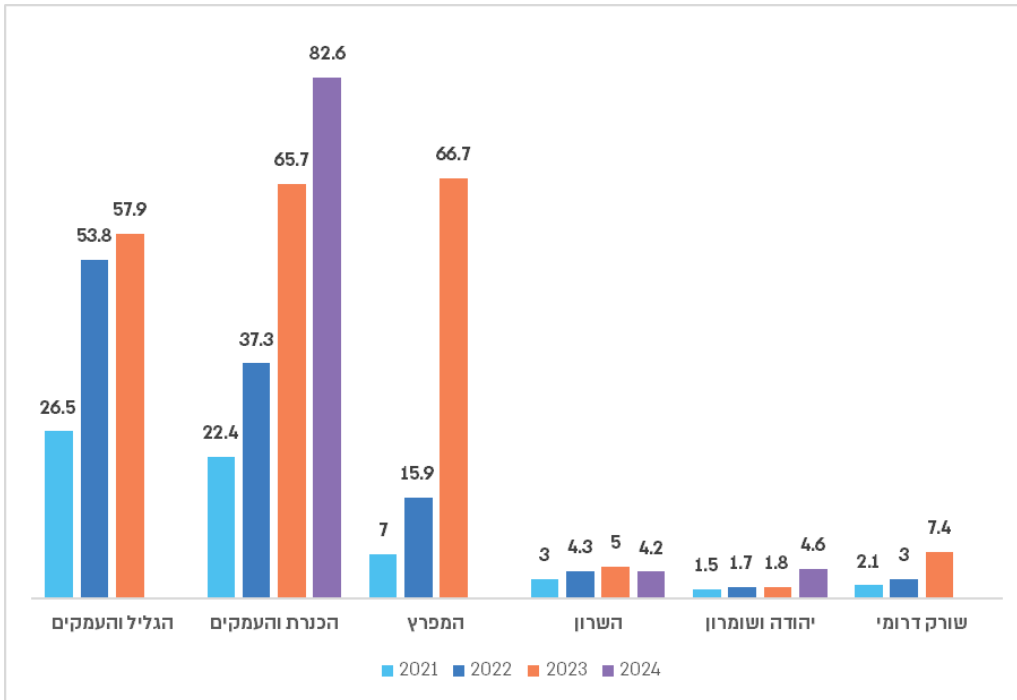
משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 (להלן - תשובת משרד הפנים) כי האגף לפיתוח אזוריות הניע מהלך של קביעת מדדים לבחינת פעילותם של האשכולות האזוריים, וכי הוא יושלם במהלך השנים 2026 - 2027.

## ה א ש כ ו ל ו ת ה ח ד ש י ם

משרד מבקר המדינה בחן גם את ההתפתחות של הפעילות השוטפת ופעילות הפיתוח של האשכולות החדשים בשנים 2021 - 2024. זאת על בסיס סך התשלומים של כל אשכול במסגרת התקציב הרגיל כמוצג בדוחות הכספיים המבוקרים וסך התשלומים במהלך כל שנה במסגרת התקציבים הבלתי רגילים (ראו בתרשימים 4 ו-5 שלהלן).

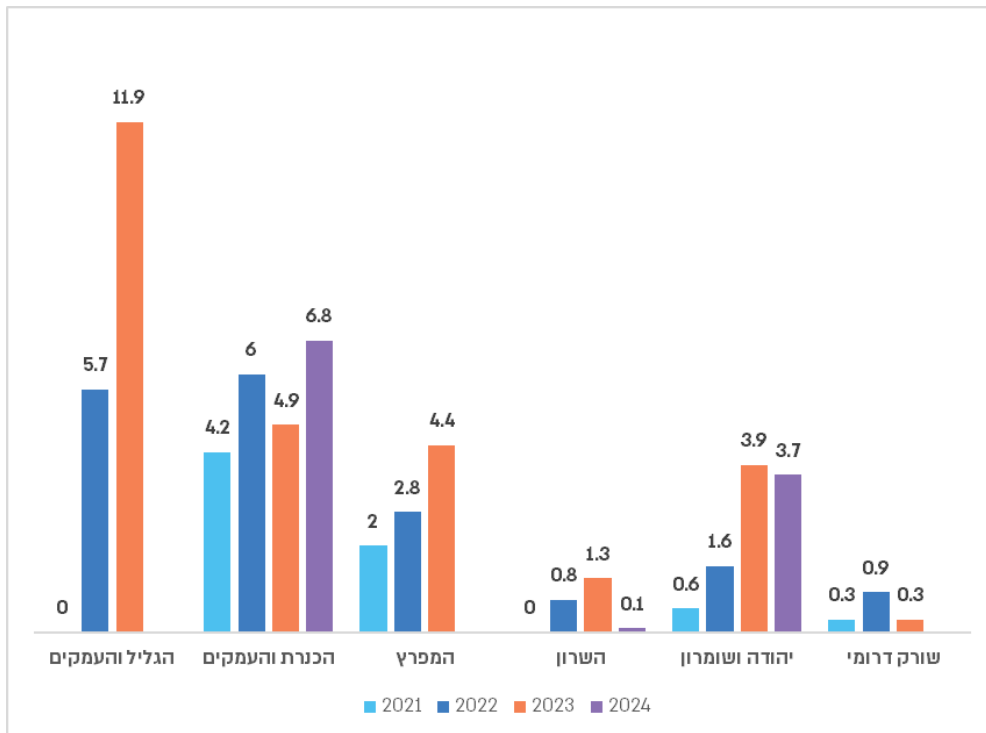
<sup>51</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "ניהול התקציב ברשויות המקומיות", עמ' 736.

**תרשים 4: תשלומי האשכולות האזוריים החדשים בתקציב הרגיל, 2021 - 2024 (במיליוני ש"ח)\***



על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות האזוריים לשנים 2022 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* מכיוון שבמועד סיום הביקורת, פברואר 2026, עדיין לא הוגש הדוח הכספי המבוקר לשנת 2024 של אשכולות הגליל והעמקים, המפרץ ושורק דרומי, לא הוצגו נתונים לגביהם לשנה זו.

**תרשים 5: התשלומים השנתיים של האשכולות האזוריים החדשים בתקציב הבלתי הרגיל, 2021 - 2024 (במיליוני ש"ח)\***



על פי הדוחות כספיים המבוקרים של האשכולות האזוריים לשנים 2022 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* מכיוון שבמועד סיום הביקורת, פברואר 2026, עדיין לא הוגש הדוח הכספי המבוקר לשנת 2024 של אשכולות הגליל והעמקים, המפרץ ושורק דרומי, לא הוצגו נתונים לגביהם לשנה זו.

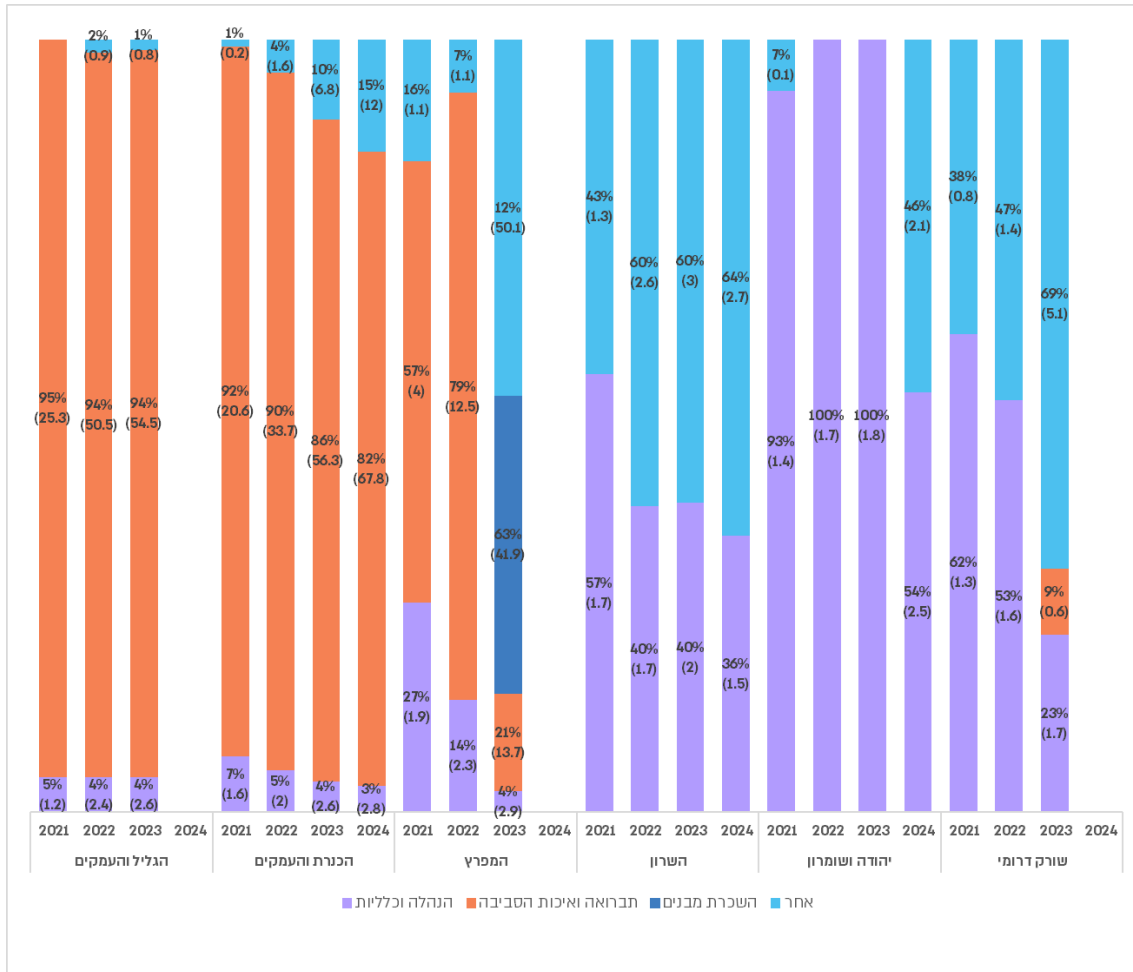
בביקורת עלה כי בשנים 2021 - 2024 בשלושה מתוך ששת האשכולות החדשים (50%) היקף הפעילות בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל כאחד לא היה ניכר והסתכם במיליוני ש"ח בודדים. בשנת 2021, כשנתיים וחצי לאחר הקמתו של אשכול השרון, היה היקף פעילותו השוטפת כ-3 מיליון ש"ח, ובאותה שנה לא הייתה פעילות פיתוח כלל. שלוש שנים לאחר מכן, בשנת 2024, היקף פעילותו השוטפת של האשכול אומנם עלה בכ-40%, אך עדיין נותר נמוך יחסית - כ-4.2 מיליון ש"ח, והיקף פעילותו בתקציב הבלתי רגיל היה זעיר והסתכם בכ-0.1 מיליון ש"ח בלבד. גם היקף פעילותו השוטפת של אשכול שורק דרומי שהוקם באותה השנה (2018) היה נמוך בשנים 2021 - 2023<sup>52</sup> (כ-2.1 מיליוני ש"ח בשנת 2021 וכ-7.4 מיליוני ש"ח בשנת 2023, עלייה של כ-252.4%). יצוין כי על פי הנתונים שהעביר משרד הפנים לעניין ניצול התקציב הרגיל של אשכול זה בשנת 2024, היקף פעילותו התקציבית השוטפת ירד והיה כ-5.3 מיליון ש"ח. גם היקף פעילותו בתקציב הבלתי רגיל היה נמוך, ובשנת 2023 לא עלה מעל מיליון ש"ח (כ-0.3 מיליון ש"ח בשנים 2021 ו-2023 וכ-0.9 מיליון ש"ח בשנת 2022). כמו כן, בשנת 2024 היה היקף הפעילות השוטפת של אשכול יהודה ושומרון שהוקם בשנת 2020 - כשנתיים לאחר הקמת חמשת האשכולות החדשים האחרים - כ-4.6 מיליוני ש"ח, והיקף פעילות הפיתוח בתקציב הבלתי רגיל שלו היה כ-3.7 מיליון ש"ח.

לעומת זאת, היקף הפעילות השוטפת של אשכולות הגליל והעמקים, הכנרת והעמקים והמפרץ שהוקמו בשנת 2018 היה ניכר. באשכול הכנרת והעמקים עלה היקף הפעילות השוטפת מכ-22.4 מיליוני ש"ח בשנת 2021 לכ-82.6 מיליוני ש"ח בשנת 2024 (עלייה של כ-268.8%). בעניין שני האשכולות האחרים - הגליל והעמקים והמפרץ - שהדוחות הכספיים המבוקרים שלהם לשנת 2024 לא התקבלו במשרד הפנים במועד סיום הביקורת: היקף הפעילות השוטפת של אשכול הגליל והעמקים עלה מכ-26.5 מיליוני ש"ח בשנת 2021 לכ-57.9 מיליוני ש"ח בשנת 2023 (עלייה של כ-118.5%) ושל אשכול המפרץ - מכ-7 מיליוני ש"ח בשנת 2021 לכ-66.9 מיליוני ש"ח בשנת 2023 (עלייה של כ-855.7%). יצוין כי על פי הנתונים שהעביר משרד הפנים לעניין ניצול התקציב הרגיל של האשכולות בשנת 2024, היקף הפעילות של אשכול הגליל והעמקים היה באותה השנה כ-64.4 מיליוני ש"ח ושל אשכול המפרץ - כ-78.1 מיליוני ש"ח. לצד זאת, יצוין כי דווקא היקף פעילות הפיתוח של שלושת האשכולות האלה אינו גבוה - היקף פעילות הפיתוח בתקציב הבלתי רגיל הגבוה ביותר היה של אשכול הגליל והעמקים בשנת 2023 והסתכם בכ-11.9 מיליון ש"ח; היקף פעילות הפיתוח של אשכול הכנרת והעמקים בשנת 2024 היה כ-6.8 מיליון ש"ח והיקף פעילות הפיתוח בתקציב הבלתי רגיל של אשכול המפרץ בשנת 2023 הסתכם בכ-4.4 מיליון ש"ח בלבד.

כמו כן, בביקורת נותחו ייעודי התשלומים של האשכולות האזוריים בתקופה האמורה. זאת באמצעות בחינת הוצאות הנהלה וכלליות ותחומי ההוצאה הבולטים במיוחד מתוך התקציב הרגיל (ראו בתרשים 6 שלהלן).

<sup>52</sup> נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2026, לא התקבל במשרד הפנים דוח כספי מבוקר של האשכול לשנת 2024.

**תרשים 6: תשלומי האשכולות האזוריים החדשים בתקציב הרגיל, 2021 - 2024, לפי ייעוד, באחוזים (ובמיליוני ש"ח)\***



על פי דוחות כספיים מבוקרים של האשכולות האזוריים לשנים 2022 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* מכיוון שבמועד סיום הביקורת, פברואר 2026, עדיין לא הוגש הדוח הכספי המבוקר לשנת 2024 של אשכולות הגליל והעמקים, המפרץ ושורק דרומי, לא הוצגו נתונים לגביהם לשנה זו.

מהתרשימים עולה כי בשלושה מתוך ששת האשכולות החדשים (50%) שפעילותם השוטפת בתקופה האמורה הייתה נמוכה - השרון, יהודה ושומרון ושורק דרומי - שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך הפעילות השוטפת היה גבוה במיוחד: באשכול יהודה ושומרון בשנת 2024 - לאחר ארבע שנות פעילות, יותר מחצי מהתקציב השוטף (כ-54%) הוקצה עבור הוצאות הנהלה וכלליות. גם באשכול השרון ובאשכול שורק דרומי, שהוקמו כשש שנים לפני כן, היה שיעור הוצאות הנהלה וכלליות גבוה - כ-36% (כ-1.5 מיליון ש"ח מתוך כ-4.2 מיליון ש"ח) באשכול השרון בשנת 2024 וכ-23% (כ-1.7 מיליון ש"ח מתוך כ-7.4 מיליון ש"ח) באשכול שורק דרומי בשנת 2023. יצוין כי על פי הנתונים שהעביר משרד הפנים לעניין ניצול התקציב הרגיל של אשכול שורק דרומי בשנת 2024, היה שיעור הוצאות הנהלה ו כלליות באותה השנה כ-32% (כ-1.7 מיליון ש"ח מתוך כ-5.3 מיליון ש"ח).

עוד עולה כי בשני אשכולות אחרים - הגליל והעמקים והכנרת והעמקים - הופנה עיקר התשלומים מהתקציב הרגיל לשירותי תברואה ואיכות הסביבה: באשכול הגליל והעמקים בשנת 2023 כ-94% מההוצאות (כ-54.5 מיליון ש"ח מסך של כ-57.9 מיליון ש"ח) הוקצו לתחום זה, ובשנת 2024 כ-94.2% (כ-60.7 מיליון ש"ח מתוך כ-64 מיליון ש"ח) מההוצאות הוקצו לתחום (על פי נתונים שהעביר משרד הפנים לעניין ניצול התקציב הרגיל של האשכול). באשכול הכנרת והעמקים הגיעה ההוצאה עבור תברואה ואיכות הסביבה בשנת 2024 לכ-82% (כ-67.8 מיליון ש"ח מסך של כ-82.6 מיליון ש"ח).

באשכול נוסף - אשכול המפרץ, בלטו במיוחד ההוצאות על שכירת מבנים, והיקף התשלומים שהוקצו לכך הגיע לכ-63% מסך הפעילות השוטפת בשנת 2023 (כ-41.9 מיליוני ש"ח מסך של כ-66.7 מיליוני ש"ח). שיעור ההוצאות השני בגודלו היה של התשלומים על שירותי תברואה ואיכות הסביבה - כ-21% (כ-13.7 מיליוני ש"ח מתוך כ-66.7 מיליוני ש"ח). יצוין כי על פי הנתונים שהעביר משרד הפנים לעניין ניצול התקציב הרגיל של אשכול המפרץ בשנת 2024, שיעור התשלומים של האשכול עבור שירותי השכרת מבנים היה כ-51% (כ-39.4 מיליון ש"ח מתוך כ-78.1 מיליון ש"ח) ושיעור התשלומים עבור שירותי תברואה ואיכות הסביבה היה כ-13% (כ-10.3 מיליוני ש"ח מתוך כ-78.1 מיליוני ש"ח כאמור).

נמצא כי 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: היקף הפעילות התקציבית השוטפת של אשכול השרון בשנת 2024 היה כ-4.2 מיליון ש"ח, והוצאות הנהלה וכלליות היו כ-36% מתוכו (כ-1.5 מיליון ש"ח); היקף הפעילות השוטפת של אשכול יהודה ושומרון באותה השנה היה כ-4.6 מיליון ש"ח, והוצאות הנהלה וכלליות היו כ-54% מתוכו (כ-2.5 מיליון ש"ח); ובאשכול שורק דרומי היה היקף הפעילות השוטפת בשנת 2024 כ-5.3 מיליון ש"ח, והוצאות הנהלה וכלליות היו כ-32% מתוכו (כ-1.7 מיליון ש"ח). לעומת זאת, בשניים מתוך שלושת האשכולות שבהם נרשמה מגמת עלייה בהיקף הפעילות התקציבית השוטפת בשנים שנבדקו - אשכולות הגליל והעמקים והכנרת והעמקים - היה עיקר הפעילות בתחום התברואה ואיכות הסביבה: בשנת 2024 הוקצו כ-94.2% מהתשלומים מהתקציב הרגיל של אשכול הגליל והעמקים למימון שירותי תברואה ואיכות הסביבה (כ-60.7 מיליוני ש"ח מתוך כ-64.4 מיליוני ש"ח) ובאשכול הכנרת והעמקים - כ-82% (כ-67.8 מיליוני ש"ח מתוך כ-82.6 מיליוני ש"ח). באשכול המפרץ עיקר ההוצאה מהתקציב הרגיל בשנת 2024 היה תשלום עבור שירותי השכרת מבנים - כ-50.5% מהתקציב השוטף (כ-39.4 מיליון ש"ח מתוך כ-78.1 מיליון ש"ח) הוקצה לפעילות זו וכ-13.2% נוספים (כ-10.3 מיליוני ש"ח מתוך כ-78.1 מיליוני ש"ח) לתברואה ואיכות הסביבה.

עוד נמצא כי היקף הפעילות הנמוך ביותר בתקציב הבלתי רגיל היה באשכולות השרון (כ-0.1 מיליון ש"ח בשנת 2024), שורק דרומי (כ-0.3 מיליון ש"ח בשנת 2023) יהודה ושומרון (כ-3.7 מיליוני ש"ח בשנת 2024) והמפרץ (כ-4.4 מיליוני ש"ח בשנת 2023). באשכול הכנרת והעמקים היה היקף פעילות הפיתוח בשנת 2024 כ-6.8 מיליוני ש"ח ובאשכול הגליל והעמקים היה היקף פעילות זו בשנת 2023 כ-11.9 מיליוני ש"ח.

אשכול הגליל והעמקים מסר בתשובתו כי בשנים הראשונות להקמת האשכול רבות מפעילויות ההקמה התמקדו בהקמת מערכי הסביבה והתברואה. פעילויות רבות מתחומים אחרים התפתחו בשנים 2023 ואילך, כגון חברה וקהילה, פיתוח כלכלי, בריאות, דיגיטציה, וכי רוב הפעילויות האלה נעשות במסגרת התקציב הבלתי רגיל.

אשכול השרון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 (להלן - תשובת אשכול השרון) כי את שיעור הוצאות הנהלה וכלליות יש לבחון ביחס למכלול פעילות האשכול ולא ביחס לתקציב השוטף בלבד, וכי בחינה כוללת כאמור מביאה להורדת שיעורן ל-28.8%.

אשכול יהודה ושומרון מסר בתשובתו מאפריל 2026 (להלן - תשובת אשכול יהודה ושומרון) כי במדידת הפעילות של האשכול אין להתבסס על היקף התקציב הכספי בלבד, אלא יש לקחת בחשבון גם יתרונות נוספים של האשכול: יתרון לגודל, חיזוק כוח המיקוח של הרשויות, הפחתת עלויותיהן, יצירת הכנסות וחיסכון לרשויות.

אשכול שורק דרומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כי הירידה בפעילות התקציבית בשנת 2024 נבעה מהנחיות חשבונאיות רישומיות, וכי חלק מהפעילות בתקציב הרגיל הועבר לתקציב הבלתי רגיל ולמעשה התקציב הבלתי רגיל היה כ-3 מיליוני ש"ח. עוד מסר האשכול כי בשל עלייה בהוצאות בתחומי מערכות מידע, בשנת 2024 הייתה עלייה נקודתית בשיעור הוצאות הנהלה וכלליות (מכ-23% בשנת 2023 לכ-32% בשנת 2024).

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, ואת השגת מטרות הקמתם, לקבוע בשיתוף האשכולות תוכניות עם יעדים להגדלת היקף פעילותם ולגיוון תחומיה, ואם אשכולות אלה לא יעמדו ביעדים שייקבעו, לשקול את המשך פעילותם.

### חובות הרשויות המקומיות לאשכולות האזוריים

מועצת האשכול רשאית להטיל על הרשויות המקומיות החברות בו תשלומים לטובת מימון תקציב האשכול לפי מכסות שייקבעו (להלן - דמי החבר). זאת בכפוף לאישור שר הפנים ובכפוף למגבלות הקבועות בצו המקים לאשכולות שמפורסם ברשומות (להלן - הצו המקים)<sup>53</sup>. דמי החבר הם השתתפות כללית בתקציב האשכול השוטף ואינם מיועדים לכיסוי עלותם של שירותים ופרויקטים ספציפיים שמפעיל האשכול. דמי החבר משולמים מדי שנה בתחילת השנה<sup>54</sup>. נוסף על כך, האשכולות רשאים לגבות תשלום עבור שירות או פרויקט שהם מנהלים עבור הרשויות המקומיות המאושכלות, הן במסגרת שירות והן במסגרת האצלת סמכויות מהרשויות המקומיות לאשכול. כל רשות מקומית תישא בתשלום עבור חלקה היחסי בתקציב האשכול למימון כל פעילות אשר בחרה להצטרף אליה<sup>55</sup>.

משרד מבקר המדינה בדק את קיומם והיקפם של חובות הגבייה של הרשויות המקומיות המאושכלות ל-12 האשכולות לשנים 2021 - 2024<sup>56</sup>.

**נמצא כי לרשויות המקומיות החברות באשכולות השרון, יהודה ושומרון, מישור החוף ושורק דרומי לא היו כלל חובות לאשכולות או שהיו חובות בהיקף של אלפי עד כמה מאות אלפי ש"ח<sup>57</sup>.**

בנוגע לשמונת האשכולות האזוריים הנותרים (כ-67% מכלל האשכולות) - אשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי, הגליל והעמקים, הכנרת והעמקים, המפרץ, נגב מזרחי ונגב מערבי (להלן גם אשכולות שהרשויות חייבות להם) - הרשויות המקומיות המאושכלות היו חייבות לאשכול סכומים של מעל מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים האמורות או בחלקן (ראו בתרשים 7 שלהלן).

53 סעיף 12 לחוק איגוד ערים.

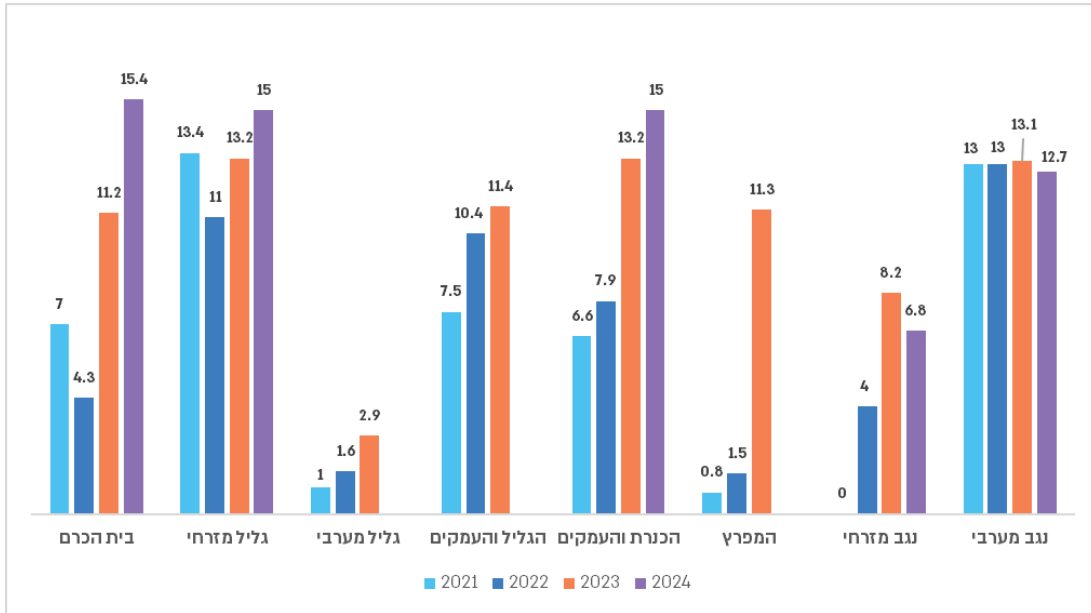
54 משרד הפנים, ניהול כספים ותקציב, נהלים והנחיות לאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, סעיף 2.3.1, אוגוסט 2023.

55 נוהלי תקציב, עמוד 7 סעיף 2.1.1.

56 כאמור, משום שבמועד סיום הביקורת לא היו בידי משרד הפנים דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2024 של אשכולות גליל מערבי, הגליל והעמקים, המפרץ ושורק דרומי, הוצגו בפרק זה חובות לאשכולות אלה רק לשנים 2021 - 2023.

57 אשכול השרון - בשנת 2021 רשויות המאושכלות באשכול היו חייבות לו סך של כ-20,000 ש"ח ובשנת 2024 הגיע החוב לכ-28,000 ש"ח; אשכול יהודה ושומרון - בשנת 2021 הרשויות היו חייבות לאשכול 7,000 ש"ח, בשנת 2022 לא היה לרשויות חובות לאשכול, בשנת 2023 היה לרשויות חובות לאשכול בסך של 47,000 ש"ח ובשנת 2024 עלו החובות לכ-300,000 ש"ח; אשכול מישור החוף - הוקם בשנת 2022 ולא היו לרשויות המאושכלות בו חובות כלפיו בשנים 2022 - 2024; אשכול שורק דרומי - הרשויות המאושכלות בו לא היו חייבות לו כספים בשנת 2021, ובשנת 2023 הסתכמו החובות בכ-1,000 ש"ח.

## תרשים 7: חובות כספיים של הרשויות המקומיות לאשכולות, 2021 - 2024 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות לשנים 2021 - 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* מכיוון שבמועד סיום הביקורת, פברואר 2026, עדיין לא הוגש הדוח הכספי המבוקר לשנת 2024 של אשכולות גליל מערבי, הגליל והעמקים והמפרץ לא הוצגו נתונים לגביהם לשנה זו.

נמצא כי 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, ואילו באשכול המפרץ עלה 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 גדול 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 מיליוני ש"ח (עלייה של כ-127%). גם באשכול גליל מזרחי היקף החובות של הרשויות המאושכלות כלפי האשכול היה גדול כבר בשנת 2021 והגיע לכ-13.4 מיליוני ש"ח, ובשנת 2024 הוא גדל עוד לכ-15 מיליוני ש"ח (גידול של כ-12%). החובות של הרשויות המאושכלות לאשכול גליל מערבי היו קטנים יותר, אך גם הם גדלו מכ-1 מיליון ש"ח בשנת 2021 לכ-2.9 מיליוני ש"ח (עלייה של כ-190%) בשנת 2023. בנוגע לאשכול נגב מערבי - לא נצפתה עלייה בהיקף החובות ואף הייתה ירידה קלה משנת 2021 לשנת 2024 (מכ-13 מיליוני ש"ח בשנת 2021 לכ-12.7 מיליוני ש"ח בשנת 2024), אך יש לציין כי כבר בשנת 2021 היה סך החובות גבוה. סכום החובות הכולל של הרשויות המקומיות החייבות לשמונת האשכולות - בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי, הגליל והעמקים, הכנרת והעמקים, המפרץ, נגב מזרחי ונגב מערבי - הסתכם בשנת 2023 בכ-84.4 מיליון 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.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי האשכולות עצמאיים באופן ניהול ענייניהם, ולכל אשכול הסמכות והאחריות לוודא כי הרשויות החברות בו נושאות בתקציבים הנדרשים.

אשכול גליל מזרחי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל וממאי 2026 (להלן - תשובות אשכול גליל מזרחי) כי יתרות החובה משקפות גם חיובים שוטפים בגין החודשים נובמבר - דצמבר 2024, אשר מטבעם משולמים בתחילת השנה העוקבת. מדובר בפעולה חשבונאית ותזרימית הנובעת מחוק מוסר תשלומים ובהתאמת החיוב והגבייה בין האשכול לבין הרשויות והספק בקצה,

ועל כן דבר זה אינו מעיד על כשל בגבייה או על חובות מהותיים שאינם משולמים. לדברי האשכול, דפוס פעולה זה חוזר על עצמו באופן עקבי בכל השנים, ועל כן הצגת היתרות במועד חתך שנתי ללא הבחנה בין חוב שוטף לבין חוב בפיגור עלולה להוביל לפרשנות שאינה משקפת את מצב הגבייה בפועל. האשכול פועל באופן שוטף למעקב ובקרה בעניין קביעת התשלומים מהרשויות, ושיעורי הגבייה בפועל גבוהים ועומדים ביעדים שנקבעו. כמו כן לדברי האשכול, נושא זה מנוהל על ידי הגזברית והמנכ"ל ברמה יומית, ומתקיימים דיונים בנושא זה גם עם יו"ר האשכול ואף לפני חברי המליאה אחת לחצי שנה.

**משרד מבקר המדינה ממליץ לכל האשכולות האזוריים שהרשויות החברות בהם חייבות להם כספים ובפרט לאלו שחוו מגמת גידול ניכר בהיקף החובות להם - אשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי, הגליל והעמקים, הכנרת והעמקים, המפרץ, נגב מזרחי ונגב מערבי - לפעול מול הרשויות החברות בהם לצמצום היקפי החובות וגבייתם בזמן. לנוכח הגידול בסכומי החובות לאשכולות שעלול ליצור גירעונות בהם ובכך לפגוע בתפקודם ובהשגת מטרותיהם, משרד מבקר המדינה ממליץ 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.**

אשכול בית הכרם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 (להלן - תשובת אשכול בית הכרם) כי נוכח המלחמה המתמשכת, העלייה בעלויות הטיפול בפסולת וקשיים שבהם נתקלו חלק מרשויות האשכול נוצרה עלייה נקודתית בחובות. נכון למועד התשובה היקף החוב נמוך מהנתונים שצוינו.

אשכול הגליל והעמקים מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת הביקורת, כי לעניין החוב מדובר בחוב שוטף ולא בחוב אבוד וכי מרבית החוב נפרע במהלך שנת 2025.

אשכול נגב מערבי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 (להלן - תשובת אשכול נגב מערבי) כי הוא מצר על כך שיש חובות לרשויות המקומיות אשר אינם משולמים בזמן ועל פי התנאים ועל כן מקשים על ביצוע פעולות האשכול ואף מסכנים אותו. האשכול מסכים כי יש צורך דחוף בהסדרת תשלום חובות הרשויות על ידי הנחיה של משרד הפנים לסילוק חובות.

אשכול שורק דרומי מסר בתשובתו כי נכון ליום תשובתו מבוצעת גבייה שוטפת באמצעות הגזברית של האשכול.

## מעמדם של האשכולות האזוריים

חוק איגוד ערים מכונן מסגרת משפטית לפעילות משותפת של כמה רשויות מקומיות. החוק מסדיר את המסגרת הארגונית של הפעילות המשותפת ואת הסמכויות הסטטוטוריות שיינתנו לאיגוד וקובע כי אפשר להעניק לאיגוד הערים סמכויות ותפקידים שהוענקו או שמוותר להעניקם על פי כל חיקוק לרשויות המקומיות שבתחומן, מלבד הסמכות להטיל ארנונה.

מעמדו של איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (או אשכול אזורי) נקבע בתיקון לחוק איגודי ערים משנת 2016 (להלן - התיקון מ-2016). עד לתיקון החוק, פעלו האשכולות האזוריים כתאגידים עירוניים בבעלות הרשויות המקומיות החברות בהם. להתאגדות המשפטית דאז מונה לאשכול במסגרת תאגיד עירוני גוף מנהל (דירקטוריון) אשר הורכב ממנהל כללי ומראשי רשויות בלבד, ופעילותו התבססה על תקנון המסדיר את מערכת היחסים בין הרשויות החברות בתאגיד: הרכב הדירקטוריון, גובה דמי החבר, חלוקת המניות, דרכי ההצטרפות לתאגיד והפרישה ממנו וכדומה. כתאגיד עירוני היה האשכול רשאי להתקשר בחוזים, להעסיק עובדים ולפרסם מכרזים, אולם לא היו לו סמכויות סטטוטוריות והוא פעל כמעט ללא הכוונה ופיקוח ממשלתיים<sup>58</sup>.

התיקון מ-2016 העביר את האשכולות ממעמד של "תאגיד עירוני משותף למספר רשויות" לאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות, מתכונת אשר הקנתה לאשכולות את המעמד הסטוטורי שיש לאיגודי ערים. זאת לצד הבטחת הייחודיות של האשכולות כגוף אזורי וולונטרי הפועל לקידום פיתוח אזורי ומוניציפלי במגוון תחומי עשייה משולבים<sup>59</sup>.

בלוח 3 שלהלן מוצגים ההבדלים העיקריים בין איגוד ערים לבין איגוד ערים מסוג רשויות מקומיות כפי שהם עולים מחוק איגוד ערים.

לוח 3 : הבדלים בין איגוד ערים לבין אשכולות אזוריים, על פי חוק איגוד ערים

מטרת ההתאגדות	אשכול רשויות	איגוד ערים
מטרת ההתאגדות	מטרה אסטרטגית רחבה עידוד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים מגוונים שעליהם תחליט מועצת האשכול	מטרה תפעולית מוגדרת ביצוע תפקידים וסמכויות לפי כל דין בתחום שמוגדר מראש בצו המקום
הקמה בצו של שר הפנים	צו שר הפנים יינתן לבקשת הרשויות המקומיות החברות בו.	צו שר הפנים יינתן לאחר שהוגש לו תזכיר של ועדת חקירה שמונתה בהוראתו ולאחר מתן אפשרות לכל רשות שנוגעת בדבר להשמיע את טענותיה לפני השר, בין שאמורה להיכלל באיגוד ובין שאינה אמורה להיכלל בו.
הצטרפות ופרישה	סמכות שר הפנים לקבוע הסדר בעניין צירוף רשות לאשכול או פרישת רשות מהאשכול, תופעל בידי השר לפי הצעת הרשות הנוגעת בדבר ומועצת האשכול, ובהעדר הסכמה ביניהן יקבע השר את ההסדר.	הפעלת סמכות שר הפנים להורות על צירוף רשות או על פרישת רשות בדרך של תיקון הצו המקום טעונה <u>מתן זכות טיעון</u> לרשויות החברות ולא לה שמועמדות לצירוף או לפרישה.
אופי הסמכויות	רשות מקומית שחברה באשכול רשאית לאצול מסמכויותיה לאשכול או להטיל עליו תפקיד מתפקידיה, לפי החלטה של מועצת הרשות.	לאיגוד סמכות ייחודית לפעול בעניינים שנקבעו לו בצו המקום וכל רשות שחברה באיגוד משוחררת מחובותיה החוקיות בעניינים אלה ולא נתונות לה עוד הסמכויות החוקיות שהיו בידיה בעניינים אלה, אלא אם כן נקבע אחרת בצו המקום
עריכת מכרזים	סמכות לערוך מכרז להזמנת טובין או שירותים או לביצוע עבודות כדי שהרשויות החברות יוכלו להתקשר עם מי שזכה בו לצורך מילוי תפקידיהן	מתקשר בחוזים לצורך מילוי תפקידיו הבלעדיים

על פי חוק איגוד ערים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולים ההבדלים בין איגודי ערים לבין אשכולות רשויות מקומיות מבחינת המטרה והאופן של הקמתם, התחומים שבהם הם עוסקים וסמכויותיהם.

מתיקון 2016 עולה כי האשכולות האזוריים הם גופים מוניציפליים חדשים יחסית וייחודיים, שכן הם שונים באופן מהותי מגופים מוניציפליים אחרים - עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות ואיגודי ערים - בין היתר, מבחינת ותק פעילותם, מגוון סוגי הפעילות שבהם הם עוסקים והאופן שבו תחומות סמכויותיהם.

<sup>59</sup> אתר משרד הפנים, [www.gov.il/he/pages/declaration-2017](http://www.gov.il/he/pages/declaration-2017); נהלים והנחיות להקמת אשכולות אזוריים, עמ' 2.

## אסדרת תחום האשכולות האזוריים

למונח "אסדרה" פירושים שונים. יש שהגדירו אסדרה כ"פיקוח רצוף ומוסדר באופן רשמי המבוצע בידי מי שמשתייך לגוף מינהלי ברשות המבצעת או ברשות המקומית"<sup>60</sup>. יש שכתבו שאסדרה נועדה לכוון ולווסת פעילות בתחום מסוים מתוך שאיפה לקדם התנהגויות רצויות ולמנוע התנהגויות הנתפסות כשליליות<sup>61</sup> ויש הגדרות צרות כמו זו שנקבעה בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021. בדוח מבקר המדינה בנושא ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה נכתב כי משרדי הממשלה הייעודיים המפעילים מערכות שירות שונות ברשויות המקומיות מבטיחים באמצעות אסדרה את הפעלתן. המשרדים מתקצבים את הפעולות, מעצבים את השירותים ומכתיבים דפוסי הפעלה, והם נוטלים למעשה את האחריות המוצהרת עליהם. אחריות זו באה לידי ביטוי באמצעי אסדרה ופיקוח שונים<sup>62</sup>. מנגנון האסדרה מצד משרדי הממשלה הייעודיים אינו אחיד. הוא משקף מגוון של תפיסות מקצועיות, של תרבויות ארגוניות ושל יכולות לוגיסטיות<sup>63</sup>.

המחוקק העניק לשלטון המרכזי בכלל ולמשרד הפנים כבא כוחה של הממשלה בפרט סמכויות פיקוח שונות על תפקודן של הרשויות המקומיות. לשר הפנים ניתנה סמכות להתערב בעשרות פעולות של הרשויות המקומיות הנוגעות לתחומים רבים כמו: מינהל תקין, כוח אדם, נכסים, תקציב הרשות המקומית וחשבונותיה וגביית מיסים. בהתאם לכך משרד הפנים מופקד על גיבוש וביצוע של מדיניות לאומית בתחום השלטון המקומי, ובעניינים מסוימים הוא נושא באחריות לאסדרה של השלטון המקומי - פיקוח על הרשויות המקומיות, הכוונת פעולותיהן, הסדרת יחסי הגומלין ביניהן ובקרה על תפקודן<sup>64</sup>.

על פי חוק איגוד ערים, שר הפנים ממונה על ביצועו והוא רשאי, למעט לעניין איגוד ערים למים או לביוב כהגדרתו בסעיף 17ה(א), להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצוע החוק, לרבות תקנות בדבר דרכי פירוק איגוד, דרכי צירופה של רשות מקומית לאיגוד ופרישתה ממנו, תנאי כשירות ופסלות לכהונה של חברי מועצה ודרכי מינוים של חברי מועצה; וכן דרכי מינוים, תפקידיהם ותנאי העסקתם של עובדי איגוד ערים ותנאי כשירות, פסלות לכהונה ותקופת כהונה של המנהל הכללי<sup>65</sup>. מכאן שמשרד הפנים נושא באחריות לאסדרת פעילותם של האשכולות האזוריים ולפיקוח עליהם, לרבות קביעת כללי האסדרה והנחיות העבודה החלים על גופים אלו.

בשנת 2014 הקים משרד הפנים את אגף אזוריות במשרד, ובשנת 2023 הפך האגף לאגף בכיר פיתוח אזוריות (להלן - אגף אזוריות). אגף אזוריות אמון מטעם משרד הפנים על קידום תפיסת האזוריות בישראל והפיכתה לחלק אינטגרלי ממדיניות משרדי הממשלה והשלטון המקומי. במסמכי משרד הפנים<sup>66</sup> שמציגים את מטרות אגף אזוריות נכתב כי האגף יפעל להקמת אשכולות אזוריים בפריסה ארצית במסגרת מפה מנחה, הצעת תמריצים לעידוד הקמת אשכולות חדשים והצטרפות לאשכולות קיימים, לפיתוח מסדי נתונים מתעדכנים לאפיון האשכולות ומדידה והערכה של האפקטיביות שלהם, לרתימת משרדי הממשלה והגופים השונים לעקרונות האזוריות והאשכולות ושילובם בערוצי התכנון, הפעולה והתקצוב הממשלתיים ולגיבוש רגולציה מותאמת וחכמה לבקרה על פעילות האשכולות האזוריים.

<sup>60</sup> אייל טבת ויצחק גל-נור, "מבוא: הרגולציה פנים רבות לה", בתוך: אייל טבת ויצחק גל-נור (עורכים), **רגולציה בישראל, ערכים, אפקטיביות, שיטות** (2019), עמ' 16.

<sup>61</sup> יצחק ברקוביץ, **הסדרה מחודשת של היחסים בין הרשויות המקומיות למשרד החינוך: המרחב שבין אמון לרגולציה**, נייר מדיניות (מכון ון ליר 2012).

<sup>62</sup> מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "ממשקי עבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה", עמ' 1319 - 1433.

<sup>63</sup> נחום בן אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה, הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים** (מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות) (2006).

<sup>64</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשובנות שנת הכספים 2011** (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי".

<sup>65</sup> סעיף 18(א) לחוק איגוד ערים.

<sup>66</sup> מטרות האגף לפיתוח אזוריות, משרד הפנים, מינהל הפיתוח - אגף פיתוח אזוריות.

על פי משרד הפנים, בדומה לאיגודי ערים אחרים, לאשכולות מעמד חוקי דומה לרשות המקומית, בהתבסס על סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפרשנות), שלפיו רשות מקומית היא עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים<sup>67</sup> וחלות עליהם ההנחיות שחלות על הרשויות המקומיות, אלא אם כן הוגדר אחרת.

**בביקורת עלה כי בשנים האחרונות קידם אגף אזוריות הצעה לתיקון חקיקה בנושא אשכולות אזוריים. נוסף על כך קידם האגף החלטת ממשלה בנושא אזוריות ככלי לחיזוק השלטון המקומי בישראל. על פי האגף, לצד היתרונות במעבר להתאגדות מסוג איגוד ערים (כגון יכולת האצלת סמכויות סטטוטוריות לאשכול, תקצוב ממשלתי וזכות לפרסם מכרזים לשימוש הרשויות המקומיות), תיקון החקיקה משנת 2016 החיל על האשכולות הסדרים והוראות שחלים על איגודי ערים רגילים שאינם מתאימים לאופי המיוחד של האשכולות ונדרשים להתאמה. כמו כן, עולים צרכים וחסימים נוספים המצריכים תיקוני חקיקה במטרה להמשיך במגמת חיזוק מעמד האשכולות. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2026, תהליכים אלו לא הושלמו.**

משרד הפנים מסר לצוות הביקורת בינואר 2026 כי נכון למועד תשובתם תהליכים הנוגעים לאסדרת פעילות האשכולות האזוריים באמצעות ייזום תיקוני חקיקה או החלטת ממשלה אינם מקודמים.

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

**מומלץ למשרד הפנים להשלים את ייזום ההצעות לכלל תיקוני החקיקה הנדרשים לדעתו כדי להתאימה למאפיינים הייחודיים של האשכולות ולצורכיהם.**

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי סוגיית תיקוני החקיקה תועלה לפני שר הפנים לכשימונה.

### נוהלי העבודה של משרד הפנים לאשכולות האזוריים

על פי המדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה, תהליך האסדרה אינו מוגבל לחקיקה ראשית בלבד והוא חל על כל הוראה כללית ומחייבת, לרבות נהלים, הנחיות וחוזרים שהם חלק בלתי נפרד מהמעטפת הרגולטורית וחוסים תחת אותן חובות פרוצדורליות ומהותיות<sup>68</sup>.

משרד הפנים מסר לצוות הביקורת בתחילת נובמבר 2025 כי קבע שלושה נהלים ייעודיים בנושא האשכולות האזוריים, והם מתבססים על החקיקה הקיימת בתחום ועל מדיניות המשרד. להלן פירוט הנהלים:

1. נהלים והנחיות להקמת והפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (מאי 2017)<sup>69</sup> (להלן - נוהל ההקמה וההפעלה): הנוהל מרכז הנחיות להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, לרבות אופן הגשת הבקשה ותהליך אישורה, הנחיות להפעלת איגוד ערים מסוג רשויות מקומיות וריכוז עיקר הוראות החוק וצו איגוד ערים (הוראות אחידות), התש"ז-1977 (להלן - צו איגוד ערים) לעניין זה.

<sup>67</sup> סעיף 3(ב) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

<sup>68</sup> המדריך הממשלתי לגיבוש רגולציה, רשות האסדרה, דצמבר 2023.

<sup>69</sup> משרד הפנים, נהלים והנחיות להקמת והפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, מאי 2017.

2. נוהל בדיקת ואישור בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (ספטמבר 2017)<sup>70</sup>: הנוהל מפרט הנחיות וכללים לקידום תהליך הבדיקה והאישור של בקשות להקמת אשכול אזורי.

3. נוהל ניהול כספים ותקציב (אוגוסט 2023)<sup>71</sup> (להלן - נוהל ניהול תקציב): הנוהל מגדיר את המסגרת החוקית להתנהלות הכספית של האשכולות, את אופן הכנת התקציב ואת סוגי התקציב, את מקורות ההכנסה העומדים לרשות האשכולות, את מבנה הדוחות הכספיים להם נדרש האשכול, את לוחות הזמנים להגשת הדוחות הכספיים ואת הגורמים האמונים על הפיקוח הפיננסי של האשכולות.

נוסף על כך, על פי משרד הפנים, על האשכולות האזוריים הוחל חוזר מנכ"ל מספר 4/2016 (להלן - נוהל תרומות) העוסק בהסדרת ההליך לאישור של גיוס תרומות וקבלתן על ידי רשויות מקומיות ותאגידים הנשלטים על ידיהן ועיגון עקרונות ראויים לאישור תרומות כאמור, אשר יבטיחו מינהל תקין ושמירה על טוהר המידות. לצד נהלים אלו, העביר משרד הפנים לצוות הביקורת חוזר בעניין "שכר ותנאי העסקה לעובדים המועסקים באשכולות" שהפיץ משרד האוצר ושני נהלים הנוגעים לתקצוב אשכולות רשויות מקומיות לשנים 2017 - 2018 ולשנת 2024.

בעקבות ברור נוסף שערך משרד מבקר המדינה עם משרד הפנים במועד מאוחר יותר בנובמבר 2025, העביר משרד הפנים ארבעה נהלים נוספים, כמפורט להלן:

1. אוגדן שכר ותנאי העסקה לעובדים המועסקים באשכולות (יוני 2021): חוזר שגיבש אגף שכר והסכמי עבודה באוצר ומטרתו להסדיר את קליטת העובדים באשכול, את תנאי השכר וההעסקה המאושרים להעסקתם. החוזר מגדיר טווח שכר בתפקידים שונים וכן ומנגנון לעדכון השכר ולקידום השכר<sup>72</sup>.

2. עדכון נהלים בנושאי הון אנושי לאשכולות האזוריים (אוגוסט 2023): מסמך המאגד ומגדיר את סוגי החוזים לעובדי האשכולות ואת המשרות שעבורן נדרש אישור העסקה באשכולות.

3. עדכון נהלים בנושא עדכוני שכר באשכולות האזוריים (נובמבר 2024): מסמך המאגד עדכוני שכר באשכולות.

4. הנחיות בדבר מבנה ארגוני וניהול דרג בכיר באשכולות האזוריים (פברואר 2025): ההנחיות מגדירות את הקריטריונים לאישור משרות בכירות במבנה הארגוני של האשכול<sup>73</sup>.

עם זאת, במסגרת בדיקה שעשה צוות הביקורת בבסיסי מידע של משרד הפנים הועלה כי מלבד הנהלים וההנחיות שהעביר המשרד במועדים השונים למשרד מבקר המדינה, ישנם נהלים נוספים המסדירים את פעילות האשכולות האזוריים, ביניהם נהלים הקשורים לכוח אדם והון אנושי<sup>74</sup> ולתקציבי האשכולות<sup>75</sup>, נהלים שפרסמו גופים ציבוריים ומשרד הפנים החיל אותם על האשכולות האזוריים<sup>76</sup> וכן מדריך ההפעלה שהפיץ המשרד למנכ"לי האשכולות שעליו יורחב להלן. עוד הועלה

70 משרד הפנים, נוהל בדיקת ואישור בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, ספטמבר 2017.

71 משרד הפנים, ניהול כספים ותקציב - נהלים והנחיות לאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, אוגוסט 2023.

72 משרד האוצר, אוגדן תנאי שכר והעסקה לעובדים שמועסקים באשכולות האזוריים, יוני 2021.

73 משרד הפנים, הנחיות בדבר מבנה ארגוני וניהול דרג בכיר באשכולות האזוריים, פברואר 2025.

74 משרד הפנים, נוהל אישור ועדכון מבנה ארגוני ומשרות חדשות באשכול רשויות מקומיות, אפריל 2021.

75 משרד הפנים, נוהל קביעת תעריפים ותקציבים לאשכולות, יוני 2021.

76 רשות מקרקעי ישראל, החלטה מספר 4692, "הקצאת קרקע בפטור ממכרז לצרכי ציבור לאשכול רשויות אזורי (שיתופי פעולה מוניציפליים)" (4.9.2019).

כי נוסף על הנהלים שפורטו לעיל, באתר משרד הפנים מפורסמים 65 נהלים וחוזרים שונים בנושא אשכולות ואיגודי ערים<sup>77</sup>.

נמצא כי 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.

ניהול ידע ומידע הכרחי כחלק מהזיכרון הארגוני, הרציפות התפקודית והשקיפות לציבור.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לנהל את כל הידע, המידע והמסמכים הקשורים לאשכולות האזוריים באופן מסודר ולרכז את כלל הנהלים החלים על האשכולות. פעולה זו עשויה לסייע בבקרה ובפיקוח על האשכולות.

### מדריך הפעלה שהפיץ משרד הפנים לאשכולות

ביולי 2024 הפיץ משרד הפנים את חוברת מדריך הפעלה למנכ"לי האשכולות החדשים (להלן - מדריך ההפעלה). במבוא למדריך ההפעלה כתוב שמטרתו של המדריך היא לייעל את תהליך ההקמה של האשכולות החדשים ולהקל את כניסת מנכ"לי האשכולות לתפקיד. עוד צוין שם כי המדריך נכתב כמדריך גנרי, ובמקרים רבים יש לבצע את ההתאמות הנדרשות בהתאם לאמונות ולתפיסות הניהוליות והערכיות של המנכ"ל הנכנס, למציאות הנוכחית הקיימת באשכול ולצרכים והנכסים הקיימים ברשויות החברות בו, וכן לשאיפות ולמטרות שהאשכול מבקש לקדם. כמו כן צוין כי המדריך אינו מחליף את הצורך בייעוץ משפטי הנדרש בסוגיות רבות בעבודת האשכולות ומוגש כמדריך מקצועי בלבד.

מדריך ההפעלה מאגד נושאים רבים הרלוונטיים לליבת פעילותם של האשכולות האזוריים החל מהמלצות להפעלת האשכול וכלה בהוראות מהחקיקה ומנוהלי משרד הפנים, כולל קישורים למסמכים אלה. עם זאת, נוכח פירוט הדינים שמחייבים את האשכול בפעולתו, יש אי הלימה בין דברי הפתיחה למדריך ההפעלה שלכאורה מאפשרים חופש פעולה נרחב לאשכול ובין התכנים המחייבים שמופיעים במדריך.

מעיון במדריך עולה כי בנושאים מסוימים נמצאו אי-התאמות בין המידע המובא במדריך לבין מקורות מחייבים אחרים, וכן אי-בהירויות בחלק מהנושאים, להלן הפירוט.

### גיוס וקבלה של תרומות

על פי נוהל ההקמה וההפעלה, האשכול רשאי לפעול לגיוס תרומות ולקבלן בהתאם לנהלים החלים על רשויות מקומיות כמפורט בנוהל תרומות של משרד הפנים<sup>78</sup>. מטרת הנוהל היא להסדיר את ההליך לאישור של גיוס תרומות וקבלתן בידי רשויות מקומיות ותאגידים הנשלטים על ידיהן ולעגן עקרונות ראויים לאישור תרומות כאמור אשר יבטיחו מינהל תקין ושמירה על טוהר המידות. עוד נקבע בנוהל כי רשות מקומית או תאגיד הנשלט על ידיה לא יגייסו ולא יקבלו תרומות אלא בהתאם להוראות הנוהל.

על פי מדריך ההפעלה, אשכולות אזוריים, בדומה לרשויות מקומיות, יכולים לקבל תרומות מגופים פילנתרופים ואחרים. עוד על פי המדריך, "היות ולא קיימות הנחיות ספציפיות לאשכולות המסדירות את דרכי קבלת התרומה, אשכולות מתבססים על הנוהל שפורט לעיל [נוהל תרומות], או לחלופין מייצרים נוהלי תרומות פנימיים"<sup>79</sup>.

77 אתר משרד הפנים, [www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/clusters\\_municipal\\_unions-2?skip=40](http://www.gov.il/he/Departments/DynamicCollectors/clusters_municipal_unions-2?skip=40)

78 חוזר מנכ"ל מספר 4/2016 - נוהל לאישור גיוס וקבלה תרומות על ידי רשויות מקומיות.

79 מדריך ההפעלה, עמ' 28.

בהבהרה שהתקבלה ממושרד הפנים בספטמבר 2025 נמסר כי אשכול אזורי רשאי לקבל תרומות מגופים שונים (כגון קרנות פילנתרופיות וגופים עסקיים) ולפעול לגיוס תרומות בהתאם לנהלים החלים על רשויות מקומיות כמפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2016 ולכל דין.

**נמצא כי בעוד שעל פי נוהל ההקמה וההפעלה אשכול רשאי לקבל תרומות רק בכפוף לנהלים החלים על רשויות מקומיות ומפורטים בנוהל תרומות, על פי מדריך ההפעלה קבלת התרומות באשכולות מתבססת על נוהל תרומות או לחלופין על נוהלי תרומות פנימיים. משמעות הדבר היא שמדריך ההפעלה מאפשר לאשכולות לקבוע נוהלי תרומות פנימיים כחלופה לתנאים שנקבעו בנוהל תרומות.**

נוהל תרומות מגדיר תרומה כהענקת נכס, מענק, שירות או סיוע אחר, בכסף או בשווה כסף, לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט בידי רשות מקומית, ללא תמורה, ביוזמת התורם או עקב פנייה יזומה של הרשות המקומית או תאגיד הנשלט על ידה. הנוהל מסדיר את ההליך לאישור של גיוס תרומות וקבלתן בידי רשויות מקומיות ותאגידים הנשלטים בידיהן ומעגן עקרונות לאישור תרומות במטרה להבטיח מינהל תקין ושמירה על טוהר המידות. בנוהל מפורט הליך אישור לקבלת תרומה, שיקולים בקבלת תרומה, הגבלות לקבלת תרומה, הדרישה להסכם בכתב, סדרי עבודתה של ועדת התרומות, הדיווח למועצת הרשות, אופן הרישום החשבונאי של התרומה ואופן פרסום הודעה על אישור התרומה וקבלתה. במסגרת הנוהל נקבע כי בכל רשות מקומית תוקם ועדה לבחינת קבלה של תרומות<sup>80</sup>.

מהאמור עולה כי נוהל תרומות מחייב הקמת ועדה לבחינת תרומות בכל רשות מקומית. חובה זו חלה גם על אשכולות אזוריים מכוח סעיף 3 לחוק הפרשנות הקובע כי רשות מקומית היא עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים.

במועד סיום הביקורת (פברואר 2026) הועברו למשרד מבקר המדינה דוחות מפורטים לשנת 2024 של שמונה אשכולות<sup>81</sup> מבין 12 האשכולות הקיימים. מבדיקת הדוחות המפורטים לשנת 2024 של שמונה אשכולות, מבדיקת הדוחות המפורטים של 12 האשכולות לשנת 2023 וממסמכים נוספים שהעבירו אשכולות בית הכרם ונגב מזרחי בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2023 ו-2024 הוקמה ועדת תרומות באשכול בית הכרם ובאשכול נגב מזרחי בלבד.

**על משרד הפנים לתקן את מדריך ההפעלה ולהבהיר כי קבלת התרומות באשכולות תיעשה בהתאם לאמור בנוהל תרומות שפורסם במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2016 ושהוחל על האשכולות כדי למנוע מכשלה בגיוס תרומות על ידם. עוד מומלץ כי המשרד יבהיר לאשכולות כי הנהלים הפנימיים שלהם לעניין התרומות אינם יכולים לסתור את העקרונות שעליהם מבוסס נוהל תרומות. 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 התרומות שפרסם.**

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יבחן את הסוגיה הנוגעת לקבלת תרומות על ידי איגודי ערים, לרבות שאלת תחולת נוהל תרומות הקיים על האיגודים.

אשכול גליל מזרחי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אם יגויסו ויתקבלו תרומות, האשכול יפעל בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל 4/2016.

אשכול גליל מערבי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נכון למועד תשובתו הוקמה באשכול ועדת תרומות, והיא תפעל בהתאם לנוהל המחייב שנוסח בהתאמה לחוזר מנכ"ל 4/2016.

80 סעיף 4(א) לנוהל תרומות.

81 אשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, השרון, יהודה ושומרון, הכנרת והעמקים, מישור החוף, נגב מזרחי ונגב מערבי.

אשכול הגליל והעמקים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האשכול לא קיבל ולא גייס תרומות ועל כן לא נדרשה הקמת ועדת תרומות, ואם תעלה אפשרות לקבלת תרומה או רצון לגייס תרומות, תוקם הוועדה שתורכב ממנכ"ל, היועץ המשפטי וגזבר האשכול.

אשכול השרון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ועדת התרומות באשכול הוקמה אד הוק, כאשר הנושא היה רלוונטי בשנים 2018 - 2019 לצורך קבלת תרומה, והיא פעלה בהתאם לנוהל משרד הפנים. בשנים שבהן עוסקת הביקורת האשכול לא קיבל תרומות ולא היה צורך בפעילות הוועדה.

אשכול יהודה ושומרון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האשכול לא פעל לגיוס תרומות, בין היתר נוכח מאפייני האזור והיעדר היתכנות מעשית לגיוס תרומות מגופים פילנתרופיים עבור האשכול. עוד מסר האשכול כי הרשויות עצמן פועלות לגיוס תרומות מידידים בארץ ובעולם וכניסה של האשכול לתחום זה עלולה הייתה לייצר תחרות לא רצויה מול התורמים. לפיכך, ובהיעדר פעילות בפועל בתחום זה, לא נמצא בשלב זה צורך בהקמת מנגנון ייעודי.

אשכול מישור החוף מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2026 (להלן - תשובת אשכול מישור החוף) כי בהתאם להמלצת הביקורת, הוא יפעל במהלך שנת 2026 להסדיר את הקמתה של ועדת תרומות בהתאם לחוזר מנכ"ל 4/2016.

אשכול שורק דרומי השיב למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2024 הוקמה באשכול ועדת תרומות שחבריה הם מנכ"ל, יועץ משפטי וגזבר האשכול, כאמור בחוזר מנכ"ל 4/2016.

### גיוס וקבלה של תרומות באשכול הכנרת והעמקים

בשנים 2021 - 2025 קיבל אשכול הכנרת והעמקים תרומות באמצעות הענקת מענק, סיוע שווה ערך לכסף ונכס משלושה גופים שונים: גוף אחד השתתף במימון בסך של 330,000 ש"ח וליווי מקצועי במיזם לפיתוח מנהלים בכירים ברשויות האשכול, גוף שני תרם לאשכול סיוע במימון תוכנית הכשרה לראשי רשויות האשכול בשווי של 299,980 ש"ח וגוף שלישי תרם לאשכול נכס - מיגונית שהוצבה בכניסה לאשכול בשווי 110,000 ש"ח.

אשכול הכנרת והעמקים מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2025 כי תרומת המיגונית נעשתה באמצעות תשלום של התורם ישירות לספק, ללא הסכם בין התורם לאשכול. כמו כן, בדצמבר 2025 מסר אשכול הכנרת והעמקים למשרד מבקר המדינה כי הסיוע של התורם במימון תוכנית ההכשרה לראשי הרשויות מבוסס על היכרות אישית בין מנכ"ל הארגון למנכ"ל האשכול, ומקורו בפנייה של מנכ"ל הארגון למנכ"ל האשכול בהצעה לתמוך בתוכנית ההכשרה באמצעות כספי תרומות שגייס הארגון. ההתקשרות עם התורם לוותה בהסכם שלפיו בתמורה למילוי ההתחייבויות המפורטות בהסכם, "ישלם האשכול לארגון סכום של ₪" (כלומר לא מופיע ערך מספרי). אולם אשכול הכנרת והעמקים מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2025 כי ההסכם החתום אינו משקף את ההתקשרות עם הארגון וכי האשכול לא נשא בעלויות התוכנית למרות האמור בהסכם. זאת ועוד, על פי האשכול כספים שמועברים אליו ומקורם אינו במשרד ממשלתי מוגדרים על ידיו כתרומה. יצוין כי אשכול הכנרת והעמקים לא הכין נוהל תרומות פנימי שעל פיו הוא פועל בעניין גיוס וקבלת תרומות. על פי האשכול, לא פועלת ולא פעלה בו בעבר ועדת תרומות ומי שמקבל את ההחלטה בנוגע לשימוש בכספי התרומות הם בעיקר המנכ"ל ומנהלי אגפים באשכול בהתאם למטרות האשכול.

נמצא כי שלא בהתאם לנוהל תרומות שהוחל על האשכולות האזוריים ולפיו קבלה של תרומות תיבחן בידי ועדה ייעודית לתרומות, באשכול הכנרת והעמקים לא פועלת ועדה כזו. עוד נמצא כי אף שעל פי הנוהל תנאי לקבלת התרומה הוא חתימה על הסכם בין הצדדים, תרומת המיגונית 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.

**על אשכול הכנרת והעמקים לפעול על פי נוהל התרומות ולמנות ועדת תרומות. כמו כן, על האשכול לפעול לגיוס תרומות או לקבלת תרומות בהליך שתואם את הוראותיו של נוהל התרומות.**

### **גיוס וקבלה של תרומות באשכול נגב מערבי**

אשכול נגב מערבי מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2025 כי הוא מגייס כספים בעיקר באמצעות קולות קוראים של משרדי ממשלה. נוסף על כך, כשעולה צורך בפרויקט או יוזמה להקמתו, האשכול מכין תוכנית לפרויקט ופונה לגופים פילנתרופים ומוסדיים לטובת השתתפות במימונו. את הכסף שמתקבל מגופים אלו מגדיר האשכול כתמיכות<sup>82</sup> מגופים פילנתרופים לקידום פרויקטים ומהלכים אזוריים. לפי האשכול, הגדרת תרומה על פי נוהל תרומות מתארת מצב שבו התורם מעביר נכס, מענק, שירות או סיוע אחר, בכסף או בשווה כסף, לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט על ידיה ולא מבקש עבורו תמורה. לטענת האשכול, "בהתקשרויות עם הגופים הפילנתרופיים מדובר על מענקים שמקבל האשכול עם תמורה בצידם [ההדגשה במקור]. דהיינו, הגופים מעבירים מענקים לאשכול אך יש דרישה לתמורה כלשהי מטעמו. המשמעות היא שהמענק מותנה בביצוע כלשהו מצד האשכול ולכן אינו נחשב כתרומה".

זאת ועוד, לפי האשכול, מבחן התמורה הוא הקו המפריד בין תרומה שמצריכה את ועדת התרומות לבין תרומה הניתנת כנגד שירות כלשהו - שמאבדת את אופייה הפילנתרופי ומסווגת כמענק ביצוע. כאשר ניתן להצביע על שירות ממשי שנתן מקבל הכספים, כמו לדוגמה ביצוע מחקר כלשהו, באופן שניתן לראות בו זיקה שירותית "הכספים יוצאים מהתחום הפילנתרופי ולכן לא מסווגים כתרומה כהגדרתה בחוזר". עוד מסר אשכול נגב מערבי כי לא פועלת בו ועדת תרומות.

מעיון ב-16 הסכמים שערך אשכול נגב מערבי עם גופים שונים בשנים 2021 - 2025 עולה כי מסגרות ההתקשרויות המסדירות את העברות הכספים מהגופים השונים לאשכול מוגדרות בהגדרות שונות, ביניהן מענקים, שיתופי פעולה ותרומות. כך לדוגמה, כותרתו של אחד ההסכמים היא "תרומת כספים על ידי ארגון...", ובגוף ההסכם נרשם כי "כספי התרומה יועברו לארגון בכפוף לחתימתו על מסמך זה [ההסכם] ואישורו". כותרתו של הסכם נוסף היא הסכם תרומה, ובגוף ההסכם נרשם כי התורם יעניק "תרומה חד פעמית לאשכול עבור... בסכום המפורט בסעיף מטרת המיזם...". יודגש כי הסכמים אלו חתומים כלשונם על ידי יו"ר האשכול וגזבר האשכול.

יצוין כי מבדיקה אקראית שערך משרד מבקר המדינה של ארבעה פרוטוקולים של ועדות תרומות שהתקיימו בשתי רשויות מקומיות (עיריות), עולה כי ועדת תרומות דנה בתרומות שקבלתן בידי הרשות המקומית הייתה כרוכה בהתחייבות של הרשות לבצע פעולות שהוגדרו בין הצדדים. כך לדוגמה, הוועדות דנות בנושאים כמו קבלת תרומה להפעלת תגבור לימודי ושיעורי העשרה לתלמידים יוצאי אתיופיה, פיתוח דאטה, הטמעת מסד נתונים בתוכנית עבודה לטיפול בקשישים, העסקת יועץ בתוכנית מסוימת שמפעילה הרשות, הענקת ערכות מחשב נייד לתלמידים תושבי העיר, שוברי קנייה לקשישים, תווי מזון ועוד.

**נמצא כי שלא בהתאם לנוהל תרומות שהוחל על האשכולות האזוריים באשכול נגב מערבי לא פועלת ועדת תרומות. עוד נמצא כי אשכול נגב מערבי מגדיר כספים שהוא מגייס מגורמים פילנתרופיים כתמיכות או מענקי ביצוע, זאת אף שבחלק מההסכמים שעליהם חתם האשכול כספים אלו מוגדרים כתרומות.**

משרד מבקר המדינה מדגיש כי נוהל התרומות אינו קובע סייג או התניה שלפיהם העברת תרומה לטובת מתן שירות בידי הרשות המקומית שוללת את אופייה כתרומה. הדבר אף עולה מדיוני ועדות תרומות בעיריות שונות, שדנו בתרומות שניתנו כנגד מתן שירות. מכך עולה כי הפרשנות שהעניק אשכול נגב מערבי לכספים שקיבל מגורמים שאינם ממשלתיים אינה עולה בקנה אחד עם האמור בנוהל תרומות. קבלת תרומה, אף אם היא כרוכה בהתחייבות של האשכול לבצע פעולה

<sup>82</sup> יצוין כי תמיכות מוזכרות בהוראות תכ"ם בהקשר של הקצאת כספים מתוך תקציבי משרדי הממשלה לצורך תמיכה "בגופים אחרים"; ולעניין זה רשות מקומית היא בבחינת "גוף אחר". מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לא נמצאה הגדרה שתואמת את הגדרת אשכול נגב מערבי לתמיכות מגופים פילנתרופיים, דהיינו קבלת מענקים מגופים שונים שאינם משרדי ממשלה.

**מסוימת או להשקיע סכום כסף מתקציבו - טעונה דיון והסדרה לפי נוהל התרומות לטובת הבטחת מינהל תקין ושמירה על טוהר המידות.**

**על אשכול נגב מערבי להקים ועדת תרומות בהתאם לנוהל תרומות ולקבל תרומות העומדות בעקרונות שנקבעו בנוהל ביחס לבחינתן, אישורן והסדרתן.**

אשכול נגב מערבי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האשכול היה סבור שהפרשנות לנושא התרומות היא בהתאם להבהרות שהעביר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת; אולם הוא מקבל את האמור בדוח בעניין התרומות. עוד מסר האשכול כי נכון למועד תגובתו הוא הקים ועדת תרומות והכין נוהל מפורט על בסיס נוהל תרומות.

### פרויקטים משותפים

במדריך ההפעלה נקבע כי חשוב להבחין בין קבלת תרומות לבין יצירה של פרויקטים משותפים עם גורמים פילנתרופים או עמותות, והוא מנחה כי במקרים שבהם מעוניינים ליצור פרויקטים משותפים בין האשכול לבין עמותה אשר כוללים גם העברת כספים - יש לבחון בין היתר את המסגרת המכרזית והמשפטית שתאפשר את השותפות<sup>83</sup>. עוד נקבע במדריך ההפעלה כי אשכול יכול לקדם פרויקטים משותפים עם גופים נוספים וכי לצורך כך עליו לייצר את ההתקשרויות הנדרשות עם השותפים שעימם הוא מעוניין לקדם את הפרויקט, ואחת הדרכים לעשות כן היא התקשרות במיזם משותף. מיזם משותף הוא צורת התקשרות מיוחדת המיועדת להפעלת פרויקט ספציפי, עם מימון משותף של העלויות כאשר השותף מקבל עליו לפחות מחצית מעלות ביצוע המיזם. המדריך מפנה לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993<sup>84</sup> (להלן - תקנות חובת המכרזים) המאפשרות להתקשר בהליך של פטור מחובת מכרז לשם ביצוע מיזם למטרות שונות כגון חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות, ספורט, מחקר וכיוצא בזה. אולם תקנות אלה חלות על גופי השלטון המרכזי ולא על גופי השלטון המקומי.

עוד נקבע במדריך כי נושא המיזמים המשותפים ברשויות מקומיות או אשכולות אינו חד-משמעי מבחינה משפטית, וכי נדרשת חוות דעת של יועץ משפטי לפני היציאה לדרך במיזם מסוג זה. כך, למרות הסייג המופיע במדריך לגבי הדרישה לחוות דעת של יועץ משפטי טרם היציאה למיזם משותף, המיזם המשותף מוגדר כאחת מדרכי ההתקשרות בפטור ממכרז על פי החוק.

באוגוסט 2023, כשנה לפני הפצת המדריך למנכ"לים (יולי 2024), ניתן פסק דין של בית המשפט המחוזי בירושלים בנוגע לעתירה שהוגשה נגד עיריית ירושלים ונסבה על חוקיותו של נוהל "מיזמים ופעולות משותפות" של עיריית ירושלים, שבמסגרתו התקשרה העירייה ללא מכרז עם גופים פרטיים בהתקשרויות חוזיות לביצוע פרויקטים משותפים עם מימון משותף של העלויות<sup>85</sup>. לעתירה צורף מכתב בחתימת שר הפנים מיוני 2023 שבו הוא מבקש ממנכ"ל משרדו דאז לקדם קביעת פטור ממכרז להתקשרות לביצוע מיזם ללא כוונת רווח בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, בדומה לפטור שנקבע בתקנות חובת המכרזים בנוגע להתקשרות של משרד ממשלתי או יחידת סמך לביצוע "מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח".

בתגובת משרד הפנים לעתירה טען המשרד כי עליות הפטור הקבועות בתקנות חובת מכרזים אינן חלות על רשויות מקומיות, וכי על עיריית ירושלים חלים הפטורים הקבועים בתקנות העיריות. בהתאם לכך, נטען כי אם העירייה מעוניינת לבצע פרויקט משותף עם גורם אחר, עליה לפעול באמצעות דרכים אחרות הקבועות בדין לביצוע ההתקשרות, ולא על בסיס הפטור הקבוע בתקנות חובת המכרזים שאינן חלות על העירייה. עוד נטען כי אין בטענות אחרות שהעלתה העירייה בנוגע לנוהל מיזמים משותפים כדי לבסס את תוקפו של הנוהל ואת חוקיות הפטור ממכרז לפיו. לפיכך נטען כי יש להורות על ביטול הנוהל. בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים

83 מדריך ההפעלה, עמוד 28.

84 תקנה 3(30).

85 עת"מ (י-ם) 6135-11-21 התעוררות בירושלים (ע"ר) נ' עיריית ירושלים ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 3.8.23).

מינהליים קיבל את העתירה וקבע כי נוהל מיזמים משותפים של עיריית ירושלים מנוגד לדין ודינו להתבטל החל מ-15.10.23.

בהבהרה שהתקבלה מאשכול הכנות והעמקים מינואר 2026 נמסר כי בשנים 2021 - 2025 לא היו לאשכול מיזמים משותפים. בהבהרה שהתקבלה מאשכול נגב מערבי נמסר כי באפריל 2022<sup>86</sup> אישרה מועצת האשכול נוהל מיזם משותף המאפשר לאשכול התקשרות פטורה ממכרז במסגרת מיזם משותף, בתנאי שוועדת המכרזים תאשר שמדובר בהתקשרות לטובת מיזם משותף. עם זאת, בספטמבר 2023 הנחה היועץ המשפטי של האשכול לבטל את נוהל מיזמים משותפים נוכח הכרעת בית המשפט בנושא זה.

נמצא כי מדריך ההפעלה מציין כי אשכול יכול להתקשר עם שותפים שעמם הוא רוצה לקדם מיזם משותף בהליך של פטור ממכרז לפי תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים. זאת למרות שבאוגוסט 2023 נפסק בבית המשפט לעניינים מנהליים כי נוהל מיזמים משותפים שקבעה עיריית ירושלים שאיפשר להתקשר ללא מכרז במיזם משותף בהתבסס על הפטור הקבוע בתקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים מנוגד לדין ודינו להתבטל, ולמרות שבתגובת משרד הפנים לעתירה שהוגשה בעניין זה, נטען כי עילות הפטור הקבועות בתקנות חובת מכרזים אינן חלות על רשויות מקומיות. יצוין כי לצד האזכור של הקמת מיזם משותף, במדריך ההפעלה נוספה הערה כי "נושא המיזמים המשותפים ברשויות מקומיות או אשכולות אינו חד-משמעי מבחינה משפטית, וכי נדרש חוות דעת של יועץ משפטי לפני היציאה לדרך במיזם מסוג זה".

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי דיני המכרזים החלים על איגודי הערים, ובהם האשכולות, הם תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, שאינן כוללות עילת פטור ביחס ל"מיזם משותף". עוד מסר כי "מדריך ההפעלה" אינו בגדר דין, ואף אינו בגדר הנחיה מנהלית, והוא אינו גובר על חיקוק או פסיקה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לעדכן במדריך ההפעלה את התנאים וההוראות המשפטיות שחלים על התקשרות האשכולות במיזם משותף, בהתבסס על הדין החל על האשכולות ולהנחות בנושא את האשכולות האזוריים כדי למנוע אפשרות למכשלה בפעילותם בעניין זה.



מהאמור עולה כי באשכולות שנבדקו קיימת אי-בהירות בעניין סיווג התקשרויות של אשכולות עם עמותות או גופים עסקיים, כתרומה או כמיזם משותף, ובעניין הדין שחל על ההתקשרות. אי-בהירות זו עלולה להוביל להתנהלות לא תקינה מצד האשכולות האזוריים בשל פרשנויות שונות שהם מעניקים לדין הקיים. מדריך ההפעלה אינו מבהיר את העקרונות המבדילים בין השניים ואינו מבהיר מהי המסגרת המכרזית והמשפטית שלפיה תיעשה ההתקשרות לפרויקט משותף בין האשכול לבין עמותה.

נוכח אי-עמידתם של האשכולות האזוריים בהוראות חוזר מנכ"ל בנוגע להקמת ועדת תרומות באשכולות, במקביל לחוסר הבהירות בהגדרות ובצורות ההתקשרות של האשכולות עם גופים פילנתרופים וארגוני מגזר שלישי בהיבטים של תרומות, מענקים ושיתופי פעולה, 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, על האשכולות האזוריים לפעול בהתאם להוראות הדין בנושאים אלו.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי המשרד יבחן את הצורך בתיקון המדריך ובהתאמתו לדין התקף בהתאם להמלצת הביקורת.

## תהליך אשכול רשויות

בשנים האחרונות קבע משרד הפנים יעדים להגדלת מספר הרשויות המאושכלות במסגרת תוכניות העבודה השנתיות. כך לדוגמה במסגרת מדדים מרכזיים רב-שנתיים<sup>87</sup> שקבע משרד הפנים בספר תוכנית העבודה לשנת 2022 ולשנת 2023 נקבע מדד מרכזי רב-שנתי של צירוף רשויות מקומיות חדשות לאשכולות קיימים או איגוד רשויות מקומיות במסגרת הקמת אשכולות חדשים בשנים 2022 - 2025<sup>88</sup>. גם לפי אתר משרד הפנים המשרד מקיים בכל העת דיונים בעניין הרחבת מיזם האשכולות באמצעות צירוף רשויות לאשכולות קיימים או הקמת אשכולות חדשים באזורים נטולי אשכולות<sup>89</sup>. כך, בשנת 2025 צורפו לאשכול גליל מערבי שבע רשויות חדשות, לאשכול שורק דרומי שתי רשויות חדשות ולאשכול בית הכרם רשות אחת חדשה.

על פי חוק איגוד ערים, שר הפנים, לאחר התייעצות עם שר האוצר, רשאי להקים איגוד ערים בצו מקים. קודם למתן הצו המקים יעניין שר הפנים בתזכיר שהגישה לו ועדת חקירה. לפי החוק על ועדת החקירה לתת אפשרות לכל רשות מקומית הנוגעת בדבר, בין שהיא אמורה להיכלל באיגוד ובין שאינה אמורה להיכלל בו, להשמיע את טענותיה בפניה<sup>90</sup>. בכפוף להוראות אלו, לא יוקם אשכול רשויות מקומיות אלא לבקשת הרשויות המקומיות האמורות להיכלל בתחומן<sup>91</sup>. צירוף רשות מקומית לאשכול על ידי שר הפנים יתאפשר אם מועצת הרשות המקומית שמבקשת להצטרף ומועצת האשכול הסכימו לצירוף<sup>92</sup>. אולם השר רשאי לצרף רשות מקומית לאשכול בהיעדר הסכמת מועצת האשכול אם ראה לנכון לעשות כן מטעמים המצדיקים זאת.

בנוהל ההקמה וההפעלה נקבע כי רשויות מקומיות המבקשות להקים בתחומן אשכול רשויות מקומיות יגישו בקשה משותפת של כלל הרשויות המבקשות להיכלל באשכול. בקשות שיוגשו לפי הנוהל ייבדקו בידי הגורמים המקצועיים במשרד הפנים. במסגרת הבדיקה ייבחנו נושאים כמו גודל האשכול המבוקש, קיומו של רצף גיאוגרפי, מרחקים בין רשויות האשכול, תמהיל הרשויות והאוכלוסיות המרכיבות את האשכול, עוצמתן וחוזקתן, תועלות והזדמנויות ונושאים נוספים רלוונטיים. בטרם ההחלטה על הקמת אשכול רשויות תידון הבקשה במסגרת ועדת חקירה מטעם שר הפנים שבה תוצג חוות דעת הגורמים המקצועיים במשרד הפנים בנוגע להקמת האשכול וסיכויי הצלחתו ואישור מליאת מועצות הרשויות המקומיות להקמת האשכול. המלצות הוועדה ואישור מליאת המועצות יועברו לאישור וחתימה של שר הפנים על צו מקים<sup>93</sup>.

על פי נוהל ההקמה וההפעלה, שר הפנים רשאי לתקן את הצו המקים ולהורות על צירוף רשות לאשכול או על פרישת רשות מאשכול<sup>94</sup>. עם זאת, הועלה כי בנוהל לא נקבעו הנחיות להגשת בקשת הצטרפות רשויות לאשכול קיים והבדיקות הנדרשות לצורך גיבוש חוות דעת משרד הפנים בדבר הצטרפות רשויות לאשכול קיים. זאת בניגוד לנדרש בהקמת אשכול רשויות חדש.

### נמצא כי נוהל ההקמה וההפעלה שפרסם משרד הפנים במאי 2017 אינו מפרט את הבדיקות הנדרשות במקרה של בקשת רשות מקומית להצטרף לאשכול קיים.

בחוות דעת שניתנה במשרד הפנים ביוני 2018 נקבע כי על פי לשון החוק, סמכותו של שר הפנים לתקן את הצו המקים של האשכול ולצרף רשויות נוספות אינה כפופה לבחינה של ועדת חקירה, אלא שיש ליתן לרשויות המקומיות החברות באיגוד ולרשויות המיועדות להצטרף אליו הזדמנות

<sup>87</sup> במסגרת ספרי תוכניות העבודה מוצגים מדדים מרכזיים רב-שנתיים לפי עיקרי המדיניות של המשרד וכן ערכים צפויים מעבר לשנה שאליה מתייחסת תוכנית העבודה עבור מדידה רב-שנתית.

<sup>88</sup> ספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנת 2022, מרץ 2022, עמ' 552; עיקרי תוכניות העבודה לשנת 2023, משרדי הממשלה ויחידות הסמך, תמוז התשפ"ג, עמ' 264.

<sup>89</sup> אתר משרד הפנים, בכתובת <https://govextra.gov.il/moin/regional/home/fqa>, צילום מסך - כניסה מתאריך 13.1.26.

<sup>90</sup> סעיף 2(א) וסעיף 2(ב) לחוק איגוד ערים.

<sup>91</sup> סעיף 17ד11(1) לחוק איגוד ערים.

<sup>92</sup> סעיף 17ד11(3) לחוק איגוד ערים.

<sup>93</sup> סעיפים 1 ו-2 לנוהל ההקמה וההפעלה.

<sup>94</sup> סעיף 4 לנוהל ההקמה וההפעלה.

להשמיע את טענותיהן, לקבל את הסכמת מועצת האשכול ומועצת הרשות המקומית המיועדת לצירוף ולקיים התייעצות עם שר האוצר בעניין. בהתאם לכך, בעת בחינת צירוף רשות מקומית לאשכול אין חובה בדין להקים ועדת חקירה, אולם יש להקפיד על מילוי החובות המוטלות על המשרד על פי כללי המשפט המינהלי בעת הפעלת סמכותו ובכלל זה איסוף תשתית עובדתית מלאה ומתן זכות טיעון ושימוע לכלל הגורמים הרלוונטיים<sup>95</sup>.

מעיון ב-10 חוות הדעת שהכין משרד הפנים בשנים 2024 - 2025 עולה כי בקשות הצטרפות של רשויות לאשכולות קיימים נבחנות בהיבטים הבאים: גודל האשכול (שטח ואוכלוסייה), תמהיל הרשויות והאוכלוסיות באשכול, רצף גיאוגרפי, השפעה על איתנות האשכול על פי המדד לאשכולות<sup>96</sup>, עמדת הרשויות והאשכול, עמדת הממונה על המחוז הרלוונטי, אישורי מליאות הרשויות המבקשות להצטרף ואישור מועצת האשכול הקולט<sup>97</sup>. עם זאת, הועלה כי ההיבטים הנבדקים במסגרת חוות הדעת אינם כוללים התייחסות לבדיקת הבקשה ביחס למפת אשכולות מעודכנת אשר כוללת מתווה לאֶשְׁפּוֹל רשויות בהלימה לחזון והמדיניות של המשרד בנוגע לאשכולות.

בביקורת עלה כי במהלך שנת 2024 נערכה עבודת מטה מקיפה בשיתוף מנהלי המחוזות של משרד הפנים לגיבוש מפה ארצית מנחה לאשכולות אזוריים, והממצאים הוצגו למנכ"ל המשרד דאז. מפה זו מיועדת להכיל בסופו של תהליך את כל הרשויות במדינה למעט ארבע הרשויות הגדולות - ירושלים, תל אביב - יפו, חיפה ובאר שבע<sup>98</sup>. בהבהרה שהתקבלה מאגף אזוריות בנובמבר 2025 נמסר כי מפת האשכולות שהוכנה משקפת את התפיסה המקצועית בנוגע לתהליך אֶשְׁפּוֹל הרשויות, הן הקמת אשכולות חדשים והן הצטרפות לאשכולות קיימים. המפה כוללת מספר עקרונות בסיס לתהליך זה והכנתה נעשתה בהיוועצות עם מחוזות משרד הפנים והוצגה למנכ"ל המשרד. אגף אזוריות הסביר שהמפה לא אושרה באופן רשמי, אך היא משמשת מעין מצפן לתפיסת האֶשְׁפּוֹל של האגף, ובקשות שמגיעות מהרשויות נבחנות בין היתר גם ביחס אליה. עם זאת, אגף אזוריות הדגיש כי לא ניתן לחייב רשות להתאשכל על פי המפה, ובפועל אם רשות רוצה להצטרף לאשכול מסוים והיא עומדת בתנאים להגשת הבקשה להצטרפות ותנאים כמו שמירה על רצף גיאוגרפי - לא ניתן למנוע ממנה לעשות כן גם אם בקשתה סותרת את מפת האשכולות שהוכנה.

עוד נמסר כי נכון למועד סיום הביקורת, לא החליט המשרד על מדיניות בעניין היבטים משמעותיים בנושא אֶשְׁפּוֹל הרשויות, בעיקר בנושאים כמו גודל או שטח מקסימלי של אשכול או תמהיל האוכלוסייה וגודל אוכלוסייה המומלצים, שהם היבטים שעלולים להשפיע על תפקודו של האשכול באופן בו, בין היתר, שירות אזורי עלול להיפגע נוכח הפריסה הגיאוגרפית של הרשויות שלהן הוא מוצע.

**נמצא כי חוות דעת מקצועיות שהוכנו במשרד הפנים בשנים 2024 - 2025 בחנו את בקשותיהן של רשויות מקומיות להצטרף לאשכול בהיבטים האלה: גודל האשכול (שטח ואוכלוסייה), תמהיל הרשויות והאוכלוסיות באשכול, רצף גיאוגרפי, השפעה על איתנות האשכול, עמדת הרשויות והאשכול בעניין הבקשה, עמדת הממונה על המחוז הרלוונטי, אישורי מליאות הרשויות המבקשות להצטרף ואישור מועצת האשכול הקולט; אך לא נעשית בחינת הבקשות אל מול מפת-על המגדירה את החלוקה המיטבית של המדינה לאשכולות אזוריים. כמו כן, נמצא כי נכון למועד הביקורת, לא קיימת מפה רשמית שמתווה שיוך של רשויות מקומיות לאשכולות אזוריים או מסמך מדיניות ארצי מאושר שנשען על מתודולוגיה סדורה וכולל את השיקולים שעל משרד הפנים להביא בחשבון בהקמת אשכול או באישור צירוף של רשויות נוספות לאשכול קיים,**

<sup>95</sup> חוות דעת משפטית בעניין צירופה של רשות מקומית לאשכול אף שלא נכללה בכתב המינוי של ועדת החקירה, יוני 2018.

<sup>96</sup> מדד שיצר משרד הפנים לבחינת חוזק האשכול בהתאם להרכב הרשויות המקומיות החברות בו ומבוסס על המדד החברתי-כלכלי, מדד הפריפריאליות, מספר הרשויות המקומיות וגודלן. הדירוג במדד זה נע בין א' - המסמל דרגה נמוכה של אשכול בטווח, ו-ג' - הדרגה הגבוהה של אשכול בטווח.

<sup>97</sup> בחוות הדעת מאוגוסט 2025 ישנה התייחסות גם לעמדת ועדת החקירה שהמליצה על הקמת האשכול לעניין צירוף עתידי של רשויות מקומיות.

<sup>98</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אשכולות אזוריים בישראל - מסמך עדכון (מרץ 2025).

ביניהם שיקולים גיאוגרפיים, אסטרטגיים וכלכליים, צמצום פערים בתחומים שונים, הזיקות ופוטנציאל שיתופי הפעולה בין הרשויות.

למפת-על שעל פיה יתבצעו תהליכי האֶשְׁפּוּל במדינת ישראל ישנה חשיבות גדולה במימוש העקרונות העומדים בבסיס מטרות האשכולות. היעדרה של מפת-על כזו מוביל לכך שתהליך הרחבת האשכולות או הקמתם של אשכולות חדשים נעדר ראייה מערכתית ארוכת טווח. מצב זה עלול ליצור עיוותים בפריסת האשכולות ואף להוביל לפיצול אשכולות, להותיר "רשויות יתומות" שאינן משויכות לאשכול ולפגוע ביכולת האשכולות ומשרד הפנים לממש את העקרונות העומדים בבסיס רעיון האזוריות. בהיעדר מסמך מדיניות, יש חשש שהחלוקה האזורית מתעצבת מכוח יוזמות מקומיות בלבד, באופן שאינו מבטיח את המענה המיטבי למימוש המטרות שלשמן הוקמו האשכולות.

מומלץ למשרד הפנים לאשר מפת אשכולות מעודכנת אשר מציגה מתווה לאֶשְׁפּוּל עתידי של רשויות בהלימה לחזון והמדיניות של המשרד בנוגע לאשכולות האזוריים ולמטרות הקמתם. עוד מומלץ למשרד הפנים לעדכן את נוהל ההקמה וההפעלה לפי המפה שתאושר בהתייחס להקמת אשכולות חדשים ולצירופן של רשויות מקומיות לאשכולות קיימים. 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.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יקיים בחינה מקיפה של היבטים שונים בפעילות האשכולות ובמסגרת זו תיבחן גם שאלת מיסוד מפת האשכולות.

### תמונת המצב באשכולות

האשכולות מבוססים על התאגדות וולונטרית של רשויות סמוכות. בנוהל בדיקת ואישור בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות<sup>99</sup> נקבע כי בקשה להקמת אשכול רשויות מקומיות תיבדק בשלב הראשון בידי האגף לפיתוח כלכלי שפעל באותה העת במשרד הפנים לצורך בחינת עמידה בתנאי הסף וגיבוש חוות דעת מקצועית לצורך הדיון בבקשה בוועדת חקירה מטעם שר הפנים. בנוהל נקבעו שלושה תנאי סף: גודל - האשכול המוצע כולל לפחות שש רשויות ו-50,000 תושבים, הטרוגניות - האשכול המוצע כולל מגוון סוגי רשויות ומגזרים ורצף גיאוגרפי - קיום רצף גיאוגרפי בין הרשויות המבקשות להיכלל באשכול. בלוח שלהלן מוצגים נתוני האשכולות האזוריים לפי מועד הקמתם, מספר התושבים בהם, שטחם והרשויות המקומיות שחברות בהם.

לוח 4: אפיון האשכולות האזוריים לפי מועד הקמתם, מספר תושביהם, שטחם והרשויות המקומיות שחברות בהם, נובמבר 2025 (לפי שנת ההקמה)

שטח (קמ"ר)	מספר תושבים (אלפים)	שנת הקמה	הרשויות המקומיות החברות באשכול	מספר הרשויות המקומיות שחברות באשכול	שם האשכול
449	313.6	2009	אבו סנאן, בית ג'ין, ג'דידה-מכר, ג'וליס, חורפיש, ירכא, כסרא-סמיע, כפר ורדים, כפר יאסיף, מזרעה, מטה אשר, מעלה יוסף, מעלות-תרשיחא, מעליא, נהרייה, עכו, פקיעין, פסוטה, שלומי, תפן	20	גליל מערבי

<sup>99</sup> משרד הפנים, נוהל בדיקת ואישור בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, ספטמבר 2017.

שם האשכול	מספר הרשויות המקומיות שחברות באשכול	הרשויות המקומיות החברות באשכול	שנת הקמה	מספר תושבים (אלפים)	שטח (קמ"ר)
גליל מזרחי	18	בוקעאת'א, גייש, גולן, הגליל העליון, חצור הגלילית, טובא-זנגרייה, יסוד המעלה, מבואות החרמון, מגידל שמס, מטולה, מרום הגליל, מסעדה, ר'גיר, עין קינייה, צפת, קצרין, קריית שמונה, ראש פינה	2013	193.1	1,860
נגב מערבי	11	אופקים, אשכול, בני שמעון, חוף אשקלון, לקייה, מרחבים, נתיבות, רהט, שדות נגב, שדרות, שער הנגב	2013	301.0	2,151
נגב מזרחי	15	אל-קסום, דימונה, הערבה התיכונה, חבל אילות, חורה, ירוחם, כסיפה, מיתר, מצפה רמון, נווה מדבר, ערד, ערערה בנגב, רמת נגב, שגב שלום, תל שבע	2013	250.2	9,019
בית הכרם	9	ביענה, דיר אל-אסד, כרמיאל, מגיד אל-כרום, משגב, נחף, סאג'ור, סחינין, ראמה	2014	174.6	232
הגליל והעמקים	19	אכסאל, בוסתאן אל-מרג', דבוריה, הגלבע, זרזיר, יפיע, כעבייה-טבאש-חגי'אג'רה, כפר כנא, מגדל העמק, מגידו, משהד, נוף הגליל, נצרת, עילוט, עין מאהל, עפולה, עמק יזרעאל, ריינה, רמת ישי	2018	451.4	913
הכנרת והעמקים	15	אל-בטוף, בויעינה-נוג'ידאת, בית שאן, הגליל התחתון, טורעאן, טבריה, יבנאל, כפר כמא, כפר תבור, מגדל, מריאר, עילבון, עמק הירדן, עמק המעינות, שיבלי - אום אל-רינם	2018	198.2	769
המפרץ	18	איבעילין, בסמת טבעון, ביר אל-מכסור, דאליית אל-כרמל, זבולון, טמרה, טירת הכרמל, כאבול, נשר, עספייא, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין, קריית טבעון, רכסים, שפרעם, יוקנעם עילית	2018	480.7	246
שורק דרומי	12	באר טובייה, בני עייש, ברנר, גדרה, גדרות, גן רווה, חבל יבנה, יואב, מזכרת בתיה, נחל שורק, קריית מלאכי, קריית עקרון	2018	158.4	513
השרון	15	גלג'וליה, דרום השרון, הוד השרון, טירה, טייבה (בשרון), כוכב יאיר - צור יגאל, כפר ברא, כפר יונה, כפר קאסם, כפר סבא, לב השרון, קדימה-צורן, קלנסווה, רעננה, תל מונד	2019	513.9	285

שם האשכול	מספר הרשויות המקומיות באשכול	הרשויות המקומיות החברות באשכול	שנת הקמה	מספר תושבים (אלפים)	שטח (קמ"ר)
יהודה ושומרון	18	אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, בית אל, גבעת זאב, הר אדר, הר חברון, מודיעין עילית, מטה בנימין, מגילות ים המלח, מעלה אדומים, עמנואל, ערבות הירדן, קדומים, קריית ארבע, קרני שומרון, שומרון, שער השומרון	2020	362.8	3,397*
מישור החוף	10	אום אל-פחם, אלונה, בנימינה - גבעת עדה, גייסר א-זרקאא, חוף הכרמל, זיכרון יעקב, כפר קרע, מנשה, פורדיס, פרדס חנה - כרכור	2022	252.1	452
<b>סך הכול</b>	<b>180</b>			<b>3,650.1</b>	<b>16,877*</b>

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2023 שמעודכנים לנובמבר 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* לא היו נתונים על שטח היישובים באשכול יהודה ושומרון באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני שטח האשכול לקוחים מחוות דעת מקצועית לבחינת תיקון צווי הקמת אשכולות הרשויות לצורך צירוף רשויות ועדכון סמכויות, אשכול יהודה ושומרון שהוכנה על ידי משרד הפנים, מרץ 2025. סך השטח לא כולל את שטחו של אשכול זה.

מהלוח עולה כי קיימת שונות גדולה בין האשכולות האזוריים בתחומים שונים: ותק פעילותם (פער של 13 שנים בין הקמת אשכול גליל מערבי - האשכול הראשון שהוקם, להקמת אשכול מישור החוף - האשכול האחרון שהוקם), מספר הרשויות החברות בהם (10 רשויות באשכול מישור החוף - המונה את מספר הרשויות הקטן ביותר, לעומת 20 רשויות באשכול גליל מערבי - המונה את מספר הרשויות הגדול ביותר) ושטח האשכול (285 קמ"ר באשכול השרון - האשכול הקטן ביותר, לעומת 9,019 קמ"ר באשכול נגב מזרחי - הגדול ביותר). עוד עולה כי אין בהכרח הלימה בין שטח האשכול למספר התושבים שהוא אמור לשרת. כך לדוגמה, אשכול נגב מזרחי הוא האשכול הגדול ביותר מבחינת שטח, אך הוא אמור לשרת אוכלוסייה מצומצמת יחסית בהשוואה לאשכולות הקטנים ממנו בהרבה (באשכול נגב מזרחי ששטחו 9,019 קמ"ר והוא אמור לשרת אוכלוסייה של 254,000 תושבים לעומת אשכול השרון ששטחו 285 קמ"ר והוא אמור לשרת אוכלוסייה של 522,000 תושבים, או אשכול המפרץ ששטחו 246 קמ"ר והוא אמור לשרת 484,000 תושבים). שונות זו מחדדת את הצורך בקביעת מדיניות סדורה בעניין הרחבת האשכולות הקיימים והקמתם של אשכולות חדשים.

### פערי מידע בין מקורות שונים בנוגע לרשויות החברות באשכולות האזוריים

בינואר 2026 העביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה רשימה מעודכנת של האשכולות האזוריים והרשויות החברות בהם (להלן - הרשויות החברות באשכולות). על פי הרשימה, בינואר 2026 היו 180 רשויות החברות ב-12 האשכולות האזוריים. אולם, בהשוואה בין רשימה זו לרשימת הרשויות החברות באשכולות המפורסמת באתר המרשתת של משרד הפנים<sup>100</sup> (להלן - רשויות החברות באשכולות לפי אתר משרד הפנים) ולרשימת הרשויות המפורסמת באתרי המרשתת של 12 האשכולות האזוריים (להלן - רשויות החברות באשכול לפי אתר האשכול) נמצאו פערים בין מספר הרשויות החברות באשכולות כפי שעלה מהרשימות שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת לבין מספרי הרשויות שעולים מהרשימות שהופיעו באתרי המרשתת של משרד הפנים ושל האשכולות עצמם, כמפורט בלוח שלהלן.

<sup>100</sup> רשימת הרשויות באשכולות המפורסמת באתר המרשתת של משרד הפנים (מעודכנת ל-4.25), <https://govextra.gov.il/moin/regional/home/news/news-3>.

## לוח 5: פערי מידע בעניין מספרי הרשויות המקומיות החברות באשכולות האזוריים

שם האשכול	רשויות החברות באשכול <sup>(1)</sup>	רשויות החברות באשכול לפי אתר משרד הפנים <sup>(2)</sup>	רשויות החברות באשכול לפי אתר האשכול <sup>(3)</sup>	פער	פרסום צו הקמה מעודכן באתר המרשתת של האשכול <sup>(3)</sup>	פרסום צו הקמה מעודכן באתר משרד הפנים <sup>(4)</sup>
בית הכרם	9	8	8	סחינין <sup>(5)</sup>	לא	לא
גליל מזרחי	18	18	18	-	כן	לא
גליל מערבי	20	20	20	-	לא	לא
הגליל והעמקים	19	19	19	-	כן	לא
הכנרת והעמקים	15	15	15	-	לא	לא
השרון	15	15	15	-	לא	לא
יהודה ושומרון	18	18	21	ביתר עילית, אפרת, אריאל	לא	לא
מישור החוף	10	10	14	באקה אל-גרבייה, אור עקיבא, עארה-ערעה, ג'ת <sup>(6)</sup>	כן <sup>(7)</sup>	לא
נגב מערבי	11	11	11	-	לא	לא
נגב מזרחי	15	15	15	-	לא	לא
המפרץ	18	18	18	-	לא	לא
שורק דרומי	12	10	12	גן רווה, גדרות	לא	לא

<sup>(1)</sup> רשימת הרשויות החברות באשכולות האזוריים שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה ב-7.1.26.

<sup>(2)</sup> רשימת הרשויות באשכולות המפורסמת באתר המרשתת של משרד הפנים (מעודכנת ל-4.25).

<sup>(3)</sup> לפי הבדיקה שנעשתה באתר המרשתת של 12 האשכולות האזוריים ב-14.1.26.

<sup>(4)</sup> אתר המרשתת של אגף אזוריות במשרד הפנים, <https://govextra.gov.il/moin/regional/home>, בדיקה מ-19.1.26.

<sup>(5)</sup> צו ההקמה המעודכן לאשכול בית הכרם לאחר אישור הצטרפותה של סחינין לאשכול. פורסם ברשומות ב-13.8.25.

<sup>(6)</sup> עיריות באקה אל-גרבייה ואור עקיבא והמועצות המקומיות עארה-ערעה וג'ת באשכול מישור החוף אינן מופיעות ברשימת הרשויות באשכולות המפורסמת באתר משרד הפנים וברשימת הרשויות שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה.

<sup>(7)</sup> באתר האשכול מפורסם צו הקמת האשכול, אך הוא אינו צו ההקמה העדכני שפורסם ברשומות בנוגע לאשכול מישור החוף.

מהלוח עולים פערים בין רשימת הרשויות החברות באשכולות בית הכרם, יהודה ושומרון, מישור החוף ושורק דרומי לרשימה המפורסמת באתר משרד הפנים ולרשימות המפורסמות באתר המרשתת של האשכולות האזוריים. עיקר הפערים העולים מהלוח הם בין המידע המפורסם באתר המרשתת של האשכולות האזוריים לבין המידע הנמצא בידי משרד הפנים ומפורסם על ידו לציבור. עוד עולה כי משרד הפנים לא פרסם באתר המרשתת שלו את צווי ההקמה של

האשכולות האזוריים, וכי מבין 12 האשכולות האזוריים שני אשכולות בלבד - גליל מזרחי והגליל והעמקים - פרסמו באתר המרשתת שלהם את צווי הקמת האשכול, ואילו אשכול מישור החוף פרסם צו הקמה לא עדכני.

נמצא כי המידע הנוגע לרשויות החברות באשכול בית הכרם המופיע באתר האשכול ובאתר משרד הפנים אינו מעודכן ואינו כולל את עיריית סח'נין כרשות חברה באשכול, אף שהצטרפותה לאשכול פורסמה ברשומות באוגוסט 2025. המידע המפורסם באתר משרד הפנים בנוגע לאשכול שורק דרומי אינו מעודכן ואינו כולל את המועצות האזוריות גדרות וגן רווה, אף שהצטרפותן לאשכול פורסמה ברשומות ביולי 2025.

כמו כן, נמצא כי ברשימת הרשויות המפורסמת באתרי המרשתת של אשכולות יהודה ושומרון ומישור החוף כלולות רשויות שמוצגות כחברות באשכול<sup>101</sup>, אך נכון למועד סיום הביקורת בנושא זה (ינואר 2026) הצטרפותן לאשכול טרם אושרה.

כמו כן, נמצא כי בדוח הביקורת המפורט לשנת 2023 של אשכול רשויות יהודה ושומרון הופיעו עיריית ביתר עילית והמועצה המקומית אפרת כרשויות החברות בו אף שבינואר 2026 תהליך צירופן עדיין לא הושלם.

אשכול יהודה ושומרון השיב למשרד מבקר המדינה כי תהליך צירוף רשויות לאשכול כולל שלושה שלבים: אישור מועצת הרשות המקומית, אישור מועצת האשכול ועדכון צו ההקמה על ידי משרד הפנים. לדברי האשכול, הוא השלים את שלבי האישור שבאחריותו כבר בינואר 2025, והפרסום באתר האשכול שיקף את מצב ההתקדמות בפועל של תהליך ההצטרפות, לפני השלמת תהליך הפורמלי. עוד מסר האשכול כי השלמת עדכון צו ההקמה המצויה באחריות משרד הפנים מעוכבת מסיבות שאינן תלויות באשכול. לעניין פרסום צו ההקמה השיב האשכול כי אי-פרסום צו ההקמה באתר האשכול נבע מתקלה טכנית. הנושא טופל ונכון למועד תשובת האשכול צו ההקמה המעודכן מפורסם באתר האשכול.

על משרד הפנים לעדכן את המידע הנוגע לרשויות החברות באשכולות המופיע באתר המרשתת שלו ולוודא כי המידע המוצג בדוחות הביקורת הכספיים והמפורטים של האשכולות האזוריים בנוגע לרשויות החברות בהם תואם את צווי ההקמה המעודכנים. על האשכולות האזוריים יהודה ושומרון ומישור החוף להסיר את שמות הרשויות שהצטרפותן לאשכולות טרם אושרה על ידי משרד הפנים מרשימת הרשויות החברות בהם. נוכח הפערים שעלו במידע המוצג באתרי המרשתת של האשכולות יהודה ושומרון ומישור החוף, על כל האשכולות האזוריים לוודא כי המידע המפורסם באתריהם תואם את צו ההקמה המעודכן של האשכול.

אשכול בית הכרם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא עדכן את רשימת הרשויות המפורסמת באתר האשכול, וכי פרסם באתר המרשתת שלו את צו ההקמה.

אשכול השרון השיב למשרד מבקר המדינה כי אין חובה בדין לפרסום צו ההקמה באתר המרשתת של האשכול. עם זאת, האשכול יפעל לפרסום הצו באתר המרשתת שלו.

אשכול מישור החוף מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2025 הגיש האשכול בקשה למשרד הפנים לצירוף הרשויות באקה אל-גרבייה, אור עקיבא, עארה-ערערה וגית לאשכול, בקשה שנתמכה בהחלטות האשכול ומליאות המועצות המבקשות להצטרף לאשכול. עם זאת, בשל העובדה שנכון למועד תשובת האשכול אין שר פנים מכהן, נוצר ואקום שלטוני שאינו מאפשר חתימה על הצו המתקן לצו המקיים של האשכול. נוכח ממצאי הדוח, האשכול יתקן את הפרסום באתר האשכול כך שיצוין כי הרשויות האמורות המבקשות להצטרף לאשכול נמצאות בהליך קבלה.

<sup>101</sup> עיריות באקה אל-גרבייה ואור עקיבא והמועצות המקומיות עארה-ערערה וגית באשכול מישור החוף; עיריות אריאל וביתר עילית והמועצה המקומית אפרת באשכול יהודה ושומרון.

## אשכול יהודה ושומרון

בביקורת נבחנה הקמתו של אשכול יהודה ושומרון והצטרפות רשויות נוספות אליו לאורך השנים. ההתמקדות באשכול יהודה ושומרון נעשתה נוכח ייחודו מבחינת מספר הרשויות החברות בו והיקף האוכלוסייה שהוא אמור לשרת (18 רשויות שבהן מתגוררים כ-362.8 תושבים) ביחס לשטחו (3,397 קמ"ר - האשכול השני בגודלו מבין 12 האשכולות) ולפריסת הרשויות בו.

אשכול יהודה ושומרון הוקם בשנת 2020. בהתאם לסעיף 75ב(ב) לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 בשילוב עם סעיף 75כא לתקנון, בטרם ההחלטה על הקמת אשכול רשויות על הבקשה להידון במסגרת ועדת חקירה מטעם שר הפנים אשר תיתן אפשרות לכל רשות מקומית הנוגעת בדבר להשמיע את עמדותיה. באוקטובר 2019 התכנסה ועדת החקירה לבחון את הקמתו של איגוד ערים מסוג אשכול רשויות באזור יהודה ושומרון. הבקשה שבחנה ועדת החקירה כללה את איגודן של 13 רשויות<sup>102</sup> שבהן מתגוררים 225,829 תושבים ושטחן הכולל הוא 2,640,370 דונם<sup>103</sup>.

בחוות הדעת<sup>104</sup> שהכין משרד הפנים בעניין הקמת אשכול יהודה ושומרון נכתב בנוגע לגבולות האשכול ופריסת הרשויות בתחומו כי "לא קיים רצף גיאוגרפי בין רשויות האשכול, ובתחומו מובלעות רבות. כמו כן, פרישתו המרחבית של האשכול אינה קומפקטית, ומרחקים בין רשויות האשכול לבין המרכז הגיאוגרפי ומרכז הכובד הינם גדולים מאוד, 58 ק"מ ו-70 ק"מ, בהתאמה". כמו כן נרשם כי "ניתן לראות כי קיים חוסר איזון מבחינת החוסן הכלכלי, פרט... [לשתי רשויות מקומיות] ממוקמות מעל הממוצע הארצי מבחינת יחס ארנונה שאינה למגורים, כלל הרשויות ממוקמות נמוך משמעותית ממוצע זה. ניתן לראות כי הממוצע האשכולי עומד על 28%, כמחצית מהממוצע הארצי. פערים אלה פוגעים בחוסן הכלכלי של הרשויות וכתוצאה מכך בחוסן האשכולי".

מהאמור עולה כי כבר במסגרת חוות הדעת שהוכנה לבחינת הבקשה להקמת האשכול עלתה סוגיית הפריסה הגיאוגרפית הרחבה של האשכול המוצע. נושא זה עלה גם בדיון בוועדת החקירה, שבו ציינה הממונה על מחוז יהודה ושומרון כי המחוז אינו פוסל אפשרות עתידית להקמת שני אשכולות על פי חלוקה גיאוגרפית או אשכול אחד שיפעל במקבצים צפוני ודרומי. במסגרת המלצות ועדת החקירה נכתב כי לדעת הוועדה, לאחר תהליך הקמת האשכול המוצע מומלץ בכפוף לבקשת הרשויות והסכמת האשכול לצרף אליו רשויות נוספות הנמצאות במרחב מחוז יהודה ושומרון, זאת בשים לב לשתי החלופות שעלו - אשכול אחד לכל מחוז יהודה ושומרון או שני אשכולות (דרומי וצפוני). על פי המסמך, הדבר יבחן בידי הגורמים המקצועיים באגף לפיתוח אזוריות בתיאום עם הרשויות. בהחלטת הוועדה נקבע כי הוועדה ממליצה פה אחד על הקמת איגוד רשויות מסוג אשכול באזור יהודה ושומרון.

במהלך חמש שנות פעילותו של האשכול הוגשו למשרד הפנים מספר בקשות הצטרפות של רשויות במחוז יהודה ושומרון אליו. לאחר אישור הבקשות תוקן צו ההקמה של האשכול לצורך צירופן של הרשויות לאשכול. בשנים 2020 - 2025 גדל מספר הרשויות החברות באשכול יהודה ושומרון בחמש רשויות<sup>105</sup> (מ-13 רשויות ל-18 רשויות).

102 הרשויות קרני שומרון, מודיעין עילית, אלפי מנשה, בית אל, מגילות ים המלח, עמנואל, אורנית, קדומים, אלקנה, גבעת זאב, הר אדר, בקעת הירדן ומטה בנימין.

103 ועדת חקירה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות - באזור יהודה ושומרון, דוח ועדה מסכם, אוקטובר 2019.

104 חוות הדעת היא בסיס מקצועי לדיוני ועדת החקירה בהתאם לנוהל בדיקה ואישור של בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, משרד הפנים, ספטמבר 2017.

105 הרשויות מעלה אדומים, שער השומרון, הר חברון, קריית ארבע ושומרון.

לצד הרשויות שהצטרפותן לאשכול אושרה, הוגשו למשרד הפנים בקשות הצטרפות משש רשויות נוספות<sup>106</sup>. הבקשות נבחנו בידי משרד הפנים והוכנה לגביהן חוות דעת מקצועית שבמסגרתה הומלץ על תיקון הצו וצירוף הרשויות לאשכול יהודה ושומרון<sup>107</sup>.

בביקורת נבחנו שלוש חוות דעת מקצועיות שהכין משרד הפנים לצורך בחינת בקשת רשויות חדשות להצטרפות לאשכול בין אוקטובר 2023 למרץ 2025. הצירופים שהתבקש משרד הפנים לאשר היו אמורים להגדיל את אוכלוסיית האשכול בהיקף ניכר (למשל, הבקשה משנת 2025 הייתה אמורה להוסיף לאוכלוסיית האשכול כ-38% תושבים), וכן להגדיל את שטחו (למשל, כ-10.9% תוספת במסגרת בקשת הצירוף ממרץ 2025). בעוד שלגבי הבקשה שהוגשה באוקטובר 2023 לא הועלו בחוות הדעת הסתייגויות, בחוות הדעת מיולי 2024 לגבי בקשת הצטרפות של רשויות נוספות הומלץ בשל גודלו הגיאוגרפי הרחב של האשכול לבחון בהמשך את פיצולו. בחוות הדעת השלישית, ממרץ 2025, שניתנה בעקבות הבקשה השלישית, הומלץ פעם נוספת לשקול בעתיד את פיצול האשכול לשני אשכולות נפרדים או לחלופין לבחון הקמת שתי מינהלות נפרדות בתוכו בשל תוספת ניכרת של אוכלוסייה ושטח ובמטרה לייעל את תפקודו ולשפר את איכות השירותים הניתנים בו.

**נמצא כי לאורך השנים אישור הצטרפותן של רשויות לאשכול יהודה ושומרון הביא להגדלת האשכול באופן עקבי הן מבחינת שטחו והן מבחינת האוכלוסייה אותה אמור האשכול לשרת. זאת אף על פי שסוגיית פריסתו הגיאוגרפית הרחבה של האשכול עלתה כבר עם הקמתו. נמצא כי 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.**

במרץ 2025 הוגש למנכ"ל משרד הפנים דאז מסמך עמדה שהכין אשכול יהודה ושומרון ובו פורטו הקשיים שאיתם הוא מתמודד והוצעו חלופות פיצול האשכול. לדברי האשכול, גודלו גורם לבזבוז משאבים על נסיעות ארוכות בין הרשויות החברות בו, לקושי במתן מענה אזורי לרשויות ולקושי לבסס לכידות אזורית בשל השוני במאפיינים גיאוגרפיים ובצרכים הייחודיים של רשויות האשכול. בשל כך, מרכיב הגודל הופך מיתרון לחיסרון בשל חוסר היכולת לספק שירותים לכלל רשויות האשכול והיעדר מכנה משותף לכללן מעבר להיותן רשויות מעבר לקו הירוק<sup>108</sup>.

בעקבות זאת, ביוני 2025 הוגשה למנכ"ל המשרד חוות דעת שאגף אזוריות הכין בנוגע לפיצול אשכול יהודה ושומרון. בחוות הדעת נבחן האשכול במתכונתו הנוכחית בהתאם לעקרונות המנחים שנקבעו במסגרת העבודה שעשה המשרד בגיבוש מפת האשכולות הארצית<sup>109</sup>. בבדיקה זו עלה כי אשכול יהודה ושומרון בהרכבו הנוכחי אינו עומד בעקרונות שנקבעו. משכך, נקבע בחוות הדעת כי פיצול האשכול הוא מהלך הכרחי לפיתוח הלכידות האזורית ולחיזוקה לטובת מענה מותאם לצרכים הייחודיים של האזור הגיאוגרפי. במסגרת חוות הדעת נבחנו גם החלופות שהציע אשכול יהודה ושומרון לפיצול האשכול אך הן נשללו. חוות הדעת כוללת בסופה המלצה על פיצול אשכול יהודה ושומרון לשני אשכולות. זאת נוכח גודלו הנוכחי של האשכול הכולל שטח גיאוגרפי נרחב, מספר רב של רשויות וכמות גדולה של תושבים. בהמלצה נכתב כי הפיצול יאפשר חלוקה הוגנת ויעילה יותר של המשאבים, יתרום להעצמת יכולת הניהול של האשכולות החדשים וישפר את איכות השירותים הניתנים לתושב<sup>110</sup>.

106 הרשויות ביתר עילית, אריאל, אפרת, מעלה אפרים, בית אריה וגוש עציון.

107 משרד הפנים, חוות דעת מקצועית לבחינת תיקון צווי הקמת אשכולות הרשויות לצורך צירוף רשויות ועדכון סמכויות, אשכול יהודה ושומרון, מרץ 2025.

108 עמדת אשכול רשויות יהודה ושומרון בנוגע לפיצול האשכול, מרץ 2025.

109 להלן העקרונות: קיומה של עיר מרכזית גדולה וחזקה שיכולה לתפקד כמרכז אזורי בכל אשכול, קומפקטיות ונגישות פנים אזורית, היקף אוכלוסייה מספק שיכול לתפקד כמסה קריטית לצריכת שירותים אך אינו רחב מידי באופן אשר אינו מאפשר ניהול אזורי משותף ותמהיל מגוון של סוגי רשויות, מגורים ואוכלוסיות, שביכולתו לעודד שיתופי פעולה רחבים ולהבטיח ייצוג הולם.

110 בחינת פיצול אשכול יהודה ושומרון שהכין משרד הפנים ביוני 2025.

עם זאת, ממסמכי משרד הפנים עולה כי ביולי 2025 פנה אגף האזרחות ללשכה המשפטית במשרד הפנים בבקשה שלא לעכב את אישור צירופן של שש הרשויות<sup>111</sup> לאשכול יהודה ושומרון עד לפיצולו העתידי.

יודגש כי מעבר להיבטים המינהליים והבירוקרטיים בפיצול האשכול, פיצולו מחייב את התאמת השירותים, התשתיות והמנגנונים התפעוליים הקיימים בו וכרוך בהשלכות כלכליות הקשורות למענקים שנותן משרד הפנים עם הקמת אשכול חדש ועם צירוף רשויות לאשכולות קיימים וכן לתקציבים שהוקצו ממשרדי ממשלה שונים, לניצולם ולחלוקתם מחדש לרשויות לאחר הפיצול.

**נמצא כי בסמוך להכנת חוות הדעת המקצועית של משרד הפנים ממרץ 2025 בדבר צירופן של שש רשויות לאשכול יהודה ושומרון, הועברה למשרד הפנים בקשה מטעם האשכול לפיצול, בצירוף פירוט הקשיים המלווים אותו ונובעים מגודלו ופריסתו 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. עוד נמצא כי בעוד שבחוות הדעת המקצועיות שהכין משרד הפנים 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.**

אשכול יהודה ושומרון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי האשכול מכיר באתגרים הנובעים מהפריסה הגאוגרפית הרחבה וממאפייני האזור, ואף פעל ביוזמתו מול משרד הפנים להצגת חלופות להתאמות מבניות, לרבות בחינת אפשרויות פיצול. עם זאת, קידום הליך הפיצול ויישומו בפועל מצויים בסמכות משרד הפנים, וההליך טרם קודם על ידי המשרד.

עולה החשש שהיעדרה של מפת אשכולות רשמית שלאורה יבחן משרד הפנים יוזמות להקמת אשכולות חדשים ולצירוף רשויות נוספות לאשכולות קיימים, עלול להוביל לקיבוע של עיוותים מרחביים, ולפגוע ביעילות פעילות האשכולות, בחוסנם הכלכלי ובאיכות השירותים שהם נותנים.

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. נוסף על כך, עד לאישורה של מפת האשכולות, מומלץ למשרד הפנים להטמיע בחוות הדעת שהוא מכין את העקרונות המנחים שנקבעו למפת האשכולות שקידם ולבחון לפיהם את בקשות הרשויות להצטרפות לאשכולות הקיימים ולפיצול האשכולות כאמור. כאשר בקשת הרשויות אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות אלו, מומלץ למשרד הפנים ליידע את האשכול ואת הרשויות המעוניינות להצטרף אליו בכך ובהשלכות האפשריות על פעילות האשכול.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יבחן את סוגיית פיצול אשכול יהודה ושומרון בהתאם למסקנות הביקורת.

### מטרות הקמת האשכולות האזוריים

הבסיס לכל תהליך תכנון טמון בשאלה "מה מבקשים להשיג". במדריך התכנון הממשלתי מוגדרות מטרות כהישגים הרחבים שאליהם מכוון המשרד בעבודתו ואשר מימושם יחולל שינוי מהותי בסביבה החיצונית. המטרות מגדירות את העתיד הרצוי, מצביעות על כיווני הפעולה של המשרד ומציבות אמירה ברורה יותר לגבי החזון של המשרד. מטרות משקפות את הדברים שהמשרד שואף להגשים. אפשר לתרגם אותן ליעדים בני השגה עבור הארגון ובני מדידה עבור הסביבה, ומעיון בהן ניתן להבין מה המצב העתידי שהמשרד מבקש להגיע אליו ומה כיוון פעולתו בשנים הבאות<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> הרשויות ביתר עילית, אריאל, אפרת, מעלה אפרים, בית אריה וגוש עציון.

<sup>112</sup> מדריך התכנון הממשלתי, עמ' 46.

משכך, להגדרה מדויקת של מטרות ישנה חשיבות ליכולתו של ארגון לקבוע באופן אובייקטיבי את מידת הצלחתו בהשגתן.

על פי חוק איגוד ערים, אשכול אזורי מוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. על פי נוהל ההקמה וההפעלה, האשכולות הוקמו במטרה להביא לאספקה משותפת ויעילה של שירותים מוניציפליים על ידי איגום משאבים וניצול יתרון הגודל, שיפור באיכות חייהם של התושבים על ידי העלאת רמת השירות וצמצום פערים, הנגשת שירותים חדשים ומותאמים על ידי יצירת סף כניסה מתאים לאספקת שירותים מסוימים ופיתוח אזורי על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים<sup>113</sup>.

מבדיקה השוואתית שנעשתה בין פרסומים שונים של משרד הפנים עולה כי ישנה שונות בין מטרות הקמת האשכולות כפי שהן מופיעות בנוהל ההקמה וההפעלה שהפיץ משרד הפנים לבין אתר משרד הפנים ומסמכים נוספים שהפיץ המשרד. בלוח 6 שלהלן מפורטות המטרות של הקמת האשכולות על פי סדר הופעתן בנוהל ההקמה וההפעלה והשוואתן למטרות שפורטו בפרסומים רשמיים נוספים של המשרד.

לוח 6: מטרות האשכולות בפרסומי משרד הפנים אל מול נוהל ההקמה וההפעלה

המקור	שנת הפרסום	מטרה 1	מטרה 2	מטרה 3	מטרה 4	מטרה 5
נוהל ההקמה וההפעלה <sup>(1)</sup>	מאי 2017	אספקה משותפת ויעילה של שירותים מוניציפליים	שיפור באיכות חייהם של התושבים על ידי העלאת רמת השירות וצמצום פערים	הנגשת שירותים חדשים ומותאמים על ידי יצירת סף כניסה מתאים לאספקת שירותים מסוימים	פיתוח אזורי על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים	
אתר משרד הפנים <sup>(2)</sup>	—	שיפור באיכות החיים של התושבים וצמצום פערים בין הרשויות השונות	התייעלות באספקת שירותים מוניציפליים על ידי איגום משאבים וניצול יתרון הגודל	פיתוח אזורי ועשייה בין-מגזרית	קידום לכידות אזורית	
מידת ההתאמה		חלקית	חלקית	חלקית	חוסר התאמה	
נוהל תקצוב אשכול רשויות מקומיות 2017 - 2018 <sup>(3)</sup>	אין מועד פרסום	התייעלות על ידי יצירת יתרון לגודל, אספקת משותפת של שירותים, רכש משותף ואיגום משאבים	שיפור באיכות חייהם של התושבים על ידי העלאת רמת השירות וצמצום פערים ברמת האזור ובכלל	הנגשת שירותים חדשים ומותאמים על ידי יצירת סף כניסה מתאים לאספקת שירותים לתושבים	פיתוח אזורי על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים	

משרד הפנים, נהלים והנחיות להקמת והפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, מאי 2017.

מטרה 5	מטרה 4	מטרה 3	מטרה 2	מטרה 1	שנת הפרסום	המקור
	מלאה	מלאה	מלאה	חלקית		מידת ההתאמה
קידום לכידות אזורית (פעילויות משותפות, ערבות הדדית, יצירת קול משותף)	פיתוח כלכלי אזורי	ניהול ופיתוח אזורי של תחומים חוצי גבולות מוניציפליים	טיוב שירותים או כלים ניהוליים (שיפור, צמצום פערים והנגשה, יצירה או הרחבה של שירותים)	התייעלות באספקת שירותים (הפחתת עלויות או העלאת רמת השירות עם אותם המשאבים)	אין מועד פרסום	מסמך חשיפת מודל האשכולות האזוריים למשרדי הממשלה <sup>(4)</sup>
חוסר התאמה	חלקית	חלקית	חלקית	חלקית		מידת ההתאמה
קידום לכידות אזורית	פיתוח כלכלי ואזורי	ניהול ופיתוח של תחומים חוצי גבולות מוניציפליים	הנגשה או הרחבה של שירותים	התייעלות באספקת שירותים (צמצום עלויות ו/או שיפור שירות)	2022	סיכום שנת 2022 באשכולות האזוריים <sup>(5)</sup>
חוסר התאמה	חלקית	חלקית	חלקית	מלאה		מידת ההתאמה

<sup>(1)</sup> נוהל ההקמה וההפעלה.

<sup>(2)</sup> אתר משרד הפנים, מינהל פיתוח כלכלי, פיתוח אזוריות,

<sup>(3)</sup> <https://govextra.gov.il/moin/regional/home/regional> / (עמוד אשכולות אזוריים, מטרות האשכולות).

<sup>(4)</sup> נוהל תקצוב אשכולות רשויות מקומיות לשנים 2017 - 2018.

<sup>(5)</sup> סיכום שנה באשכולות האזוריים, 2022.

מהלוח עולה השונות בין המטרות של הקמת האשכולות האזוריים כפי שהן מופיעות בפרסומים שונים של משרד הפנים. כך לדוגמה, בעוד שבנוהל ההקמה וההפעלה נקבעה מטרה של אספקה משותפת ויעילה של שירותים מוניציפליים, במסמך חשיפת מודל האשכולות מטרה זו מופיעה בהיבט של התייעלות באספקת שירותים אך נעדר בה ההקשר למסגרת המוניציפלית. עוד עולה מהלוח כי נוהל תקצוב הוא המקור היחיד שבו קיימת הלימה כמעט מלאה לכל ארבע המטרות המופיעות בנוהל ההקמה וההפעלה. זאת ועוד, עולה כי באתר משרד הפנים, במסמך מודל האשכולות ובסיכום 2022 מופיעה מטרה בולטת נוספת - "קידום לכידות אזורית" - שאינה מופיעה כלל בנוהל ההקמה וההפעלה או בנוהל התקצוב.

הוספת קידום הלכידות האזורית למטרות הקמת האשכולות בפרסומים מאוחרים אף שאינה מופיעה בנוהל ההקמה וההפעלה יכולה להיות ביטוי לרצונו של משרד הפנים להרחיב את המטרות שהוגדרו בשלבים מוקדמים יותר.

עם זאת, משרד הפנים מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2025 כי לא ידוע לו על שינויים שנעשו במטרות האשכולות לאורך השנים. מכך עולה כי אי-ההתאמה בין מטרות הקמת האשכולות האזוריים המופיעות במקורות השונים אינה נובעת משינוי מכוון בניסוח המטרות או במהותן אלא מחוסר עקביות בהגדרות בין מקורות רשמיים שונים.

**נמצא כי המטרות שנקבעו לאשכולות האזוריים אינן מוגדרות באופן עקבי בין פרסומים ומקורות רשמיים שונים של משרד הפנים. נוסף על כך, נמצא כי בשני פרסומים שנבדקו התווספה למטרות הקמתם של האשכולות מטרה נוספת - קידום לכידות אזורית - שלא מופיעה בנוהל ההקמה וההפעלה או במקורות נוספים שנבדקו והם מוקדמים לפרסומים אלו.**

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי אף אם בפרסום כלשהו נכתבה מטרה כזו או אחרת בהקמת האשכול, אין מדובר ב"מטרה שהוגדרה לאשכול ביחס ל[פעילותו]". האשכול הוקם בצו לפי חוק איגודי ערים, והוא רשאי לפעול במסגרת סמכויותיו על פי דין, וכמובן הוא אינו כפוף למטרה שנכללה בפרסום זה או אחר ואינו מחויב לעמוד בה. מטרתו שהוגדרו במסמכים או בפרסומים, ואינן מפורטות בצו ההקמה אינן בגדר דין מחייב.

**חוסר אחידות בהגדרת מטרת משרד הפנים לעניין קידום האשכולות האזוריים עלול לגרום לאי-בהירות ולפרשנויות שונות אצל הגורמים השונים המעורבים בפעילות האשכולות האזוריים, ובכך לקביעת יעדים שאינם תואמים למטרות שלהן כיוון משרד הפנים. זאת ועוד, היעדר אחידות במטרות מקשה על הגדרת מדדי ביצוע עקביים ועל בחינת מימוש המטרות שלשמן הוקמו האשכולות.**

מומלץ למשרד הפנים לבצע האחדה של מטרות האשכולות האזוריים ולהטמיען באופן אחיד וברור בכלל פרסומי המשרד. במסגרת זו, בחלוף כתיסר שנים מתחילת פעילותם של האשכולות האזוריים, מומלץ למשרד הפנים לבחון את המטרות שהוגדרו לאשכולות האזוריים ביחס לפעילותם בפועל ולתוכניות המשרד לגביהם ולבדוק אם יש צורך בעדכון.

## קולות קוראים

אחת הדרכים שבהן יכולה המדינה לסייע לאשכולות האזוריים בהשגת המטרות שקבעה להם היא השתתפות במימון פעילויות ייעודיות שלהם. הדבר יכול להתבצע בין היתר באמצעות קולות קוראים להפעלת שירותים שונים שיפנו לאשכולות אזוריים.

קול קורא הוא פרסום של משרד ממשלתי המזמין מוסדות ציבוריים להגיש בקשות לקבלת תמיכה בפעילות חברתית או ציבורית רלוונטית למשרד שנועדה לקידום מטרות חברתיות וציבוריות<sup>114</sup>. קול קורא הוא כינוי מקובל לפרסום של משרד ממשלתי שמיועד לגופים שאינם ממשלתיים בדבר האפשרות שנתונה להם לקבל הקצאה מתקציבו של אותו משרד ותנאי ההקצאה<sup>115</sup>.

תקציבים של האשכולות האזוריים נשען על מגוון מקורות. לצד השתתפות הרשויות המקומיות ומקורות נוספים, חלק ניכר מן התקציבים מתקבל גם באמצעות קולות קוראים ותקציבים ייעודיים שמפרסמים משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים לצורך קידום מדיניותם. תקציבים אלו עשויים להינתן במסגרת קולות קוראים המיועדים במיוחד לאשכולות או במסגרת קולות קוראים כלליים הפתוחים גם לאשכולות לצד רשויות מקומיות וגופים נוספים בשלטון המקומי.

עבור האשכולות האזוריים, ההשתתפות בקולות קוראים שמפרסמים משרד הפנים ומשרדי ממשלה נוספים עשויה לשמש מנגנון מרכזי למימון יוזמות אזוריות ולקידום שירותים לרשויות החברות בהם, שכן הם מאפשרים לאשכול לאגם משאבים ממקורות ממשלתיים, להרחיב את סל השירותים שהוא מספק ולממש את יתרון הגודל במיזמים כלכליים וחברתיים.

בהחלטת הממשלה מס' 3738 מיום 15.4.2018 בנושא "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית" נקבע כי האשכולות האזוריים יוכרו כ"אזורי עדיפות לאומית" לצורך קבלת תמיכות ממשלתיות, לרבות באמצעות קולות קוראים ייעודיים. עוד קבעה ההחלטה כי ההטבות לאשכולות אזוריים יכולות להינתן בדמות הקצאה ייעודית לאשכולות בלבד או במקרים הרלוונטיים בתיעדוף אשכולות על פני רשויות, לרבות במסגרות תחרותיות (קולות קוראים). כך, הצעה שהגישה רשות במסגרת אשכול תקבל תיעדוף על פני הצעה של אותה רשות שלא הוגשה במסגרת פעילות משותפת של האשכול.

מתוך אתר החשב הכללי, <https://tmichot.mof.gov.il/call-for-proposals>.

114

הוראת תכ"ס 6.2.1 בעניין "הקצאת כספים לגופים אחרים".

115

משרד הפנים המליץ<sup>116</sup> למשרדי ממשלה לקיים בחינה מקצועית מוקדמת בשאלה אם נכון לגבש נוהלי תמיכה ייעודיים לאשכולות או לכלול את האשכולות בנהלי תמיכה כלליים לרשויות המקומיות. המשרד הציע הבחנה בין שני מצבים: בנושאים בעלי אופי אזורי מובהק - הומלץ לבחון גיבוש קולות קוראים ייעודיים שיוקצה להם תקציב נוסף מעבר לתקציב המיועד לרשויות המקומיות, ואילו בנושאים מוניציפליים שניתן ליישם הן ברמה המקומית והן ברמה האזורית - הומלץ לבחון שילוב של האשכולות בקולות קוראים כלליים, לצד הרשויות המקומיות. יתרה מזאת, משרד הפנים הציע למשרדי הממשלה לבחון אפשרות לתקצוב מקביל - לאשכול לצורך קידום פעילות אזורית ולרשות החברה באשכול לצורך קידום פעילות מקומית.

לאור ההמלצה האמורה של משרד הפנים בדק משרד מבקר המדינה אם בתוך המשרד עצמו נקבע מנגנון המשלב את אגף האזוריות של המשרד, הממונה על קידום האזוריות בישראל, בגיבוש הקולות הקוראים. בביקורת עלה כי מנגנון כזה אינו קיים במשרד הפנים.

**נמצא כי אף ששרד הפנים ממליץ למשרדי ממשלה אחרים לשקול בשלב גיבוש הקולות הקוראים אפשרות ליעד אותם לאשכולות אזוריים, הוא עצמו לא קבע מנגנון שיקבע את הצורך לשתף בגיבוש הקולות הקוראים שהוא מפרסם את האגף לפיתוח אזוריות.**

**מומלץ כי משרד הפנים ישתף את אגף האזוריות בגיבוש הקולות הקוראים שהוא מפרסם כדי לבחון אם ניתן להפנותם גם לאשכולות האזוריים.**

### מאגר קולות קוראים לאשכולות אזוריים

כדי לבחון את הצלחותיהם והשגת מטרותיהם של האשכולות האזוריים וכן לאפיין את האתגרים שמחייבים מציאת פתרונות, נדרש כי בידי המאסדר תהיה תמונה מלאה ככל הניתן של היקפי פעילות האשכולות ומקורותיהם. בין השאר, חשוב כי למאסדר יהיה את מלוא המידע על הקולות הקוראים שפורסמו מטעמו ומטעם משרדי ממשלה אחרים לטובת האשכולות וכן על השימוש שעשו האשכולות בקולות האלה - הן הסכומים שקיבלו והן סוגי הפעולות שהתחייבו לבצע במסגרתם.

בביקורת עלה כי אף שקיים בידי משרד הפנים מאגר של הקולות הקוראים שפרסמו הוא ומשרדי הממשלה האחרים לכלל גופי השלטון המקומי מאז שנת 2019, עד מועד סיום הביקורת בנושא זה, דצמבר 2025, לא היה בידי אגף האזוריות במשרד ריכוז של הקולות הקוראים שפרסמו משרדי ממשלה אחרים לאשכולות האזוריים, שכן לטענתו הוא מעודד עבודה עצמאית וישירה של משרדי הממשלה האחרים מול האשכולות האזוריים. למשרד הפנים גם אין מידע בנוגע לאשכולות שזכו בקולות הקוראים שפרסמו משרדים אחרים.

יתרה מזאת, בקובץ שמפרסם משרד הפנים שמתייחס לקולות קוראים שפורסמו בשנים 2018 - 2024 קיים שדה בשם "אוכלוסיית יעד" שבו יש למלא את סוג הגופים שלהם מיועדים הקולות. אזכור האשכול האזורי יכול להופיע גם בתוך מלל רב המוצג בשדות "כותרת" או "תקציר". בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בקובץ באמצעות מילת חיפוש רלוונטית עלה כי יש בקובץ 33 קולות קוראים שיועדו לאשכולות אזוריים באופן בלעדי או שהאשכולות היו אחד הגופים שיכלו להגיש את בקשתם להשתמש בהם. עם זאת, בשדה "אוכלוסיית יעד" ההתייחסות לאשכולות האזוריים הופיעה רק בשני מקרים. בין הקולות הקוראים שהתפרסמו בשנת 2025 היו שני קולות שיועדו לאשכולות האזוריים והם נרשמו במערכת עם מילוי תקין של כל השדות הרלוונטיים.

עוד עלה כי ישנם מקרים שבהם הקולות הקוראים דווקא מיועדים לאשכולות, אך לא סומנו ככאלה בקובץ שמפרסם משרד הפנים, לא בשדות הייעודיים ואף לא בכותרת או בתקציר. מבדיקה מדגמית של 30 קולות קוראים בקובץ, נמצאו שני קולות קוראים המיועדים גם לאשכולות, אך מידע זה לא הופיע כלל בשדות הרלוונטיים אלא רק בתוך מסמכי הקול הקורא עצמו.

<sup>116</sup> משרד הפנים, "אזוריות בשלטון המקומי: חשיפת מודל האשכולות האזוריים למשרדי הממשלה", לא ציון תאריך, <https://govextra.gov.il/media/xirpbzcm/hekerut-ashkulot-1.pdf>.

נמצא כי 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 ריכוז של כלל הקולות הקוראים שהופנו לאשכולות האזוריים באופן בלעדי או שהם בין הגופים שיכולים להשתמש בהם. כמו כן, אין בידי מידע על כמה אשכולות אזוריים השתמשו בקולות הקוראים שפורסמו. יתרה מזו, בבדיקה של 35 קולות קוראים שיועדו לאשכולות האזוריים באופן בלעדי או שהאשכולות היו בין אלה שיכלו להשתמש בהם (33 שפורסמו עד שנת 2025 ושניים נוספים שפורסמו בשנת 2025), רק לגבי ארבעה קולות (כ-11.4%) צוין בקובץ משרד הפנים בשדה "אוכלוסיית יעד" כי הם יועדו לאשכולות. מעבר לכך, 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 הקול הקורא עצמם שצורפו כקובץ.

ריכוז המידע בדבר כלל הקולות קוראים שיועדו באופן כזה או אחר לאשכולות האזוריים והשימוש שעשו בהם האשכולות בידי אגף האזוריות במשרד הפנים חיוני כדי שתהיה בידי תמונה כללית של המקורות התקציביים של האשכולות ושל השימושים שעשו בהם וכן לצורך מעקב אחר הטמעת הנושא בפעילות משרדי הממשלה השונים. כמו כן, חוסר ציון מפורש כי הקול הקורא מיועד גם לאשכול אזורי בשדה שמוקצה לכך עלול לפגוע ביכולת האשכולות לאתר את הקולות שמיועדים להם וכן ביכולת המשרד לעקוב אחר הנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול לריכוז נפרד וייעודי של כל הקולות הקוראים שפורסמו עבור האשכולות האזוריים, בין אם פורסמו רק לאשכולות ובין אם פורסמו לאשכולות וגופים נוספים. כמו כן, על המשרד להקפיד לציין תמיד במקרים הרלוונטיים בשדה "אוכלוסיית יעד" כי הקול נועד לאשכולות האזוריים.

### קולות קוראים ייעודיים לאשכולות האזוריים

עוד נבדק כמה קולות קוראים ייעדו משרד הפנים עצמו ומשרדי ממשלה אחרים לאשכולות האזוריים בשנים 2018 - 2025. הבדיקה התבססה על ניתוח הקובץ והאתר של משרד הפנים שהוזכרו לעיל, ומהם נספרו רק הקולות הקוראים שלגביהם צוינה המילה "אשכול" בשדה המיועד או בשדות "כותרת" או "תקציר".

בביקורת עלה כי מתוך 24 קולות קוראים שפרסם משרד הפנים בשנים 2018 - 2025, רק שני קולות קוראים (כ-8.3%) שהתפרסמו בשנים 2019 ו-2021 יועדו לאשכולות האזוריים לצד הרשויות המקומיות. כלומר, בשנים 2022 - 2025 לא התפרסם אף קול קורא שיועד לאשכולות האזוריים באופן בלעדי או לצד הרשויות המקומיות. יתרה מזאת, לאורך השנים 2018 - 2025 לא התפרסם אף קול קורא שיועד באופן בלעדי לאשכולות האזוריים. בדיקת שאר הקולות הקוראים שפרסמו משרדי ממשלה וגופים נוספים לשלטון המקומי בשנים 2018 - 2025 העלתה כי מתוך 824<sup>117</sup> קולות קוראים שפורסמו, רק 33 קולות (כ-4% בלבד) יועדו לאשכולות אזוריים באופן בלעדי או שהאשכולות צוינו בין הגופים שיכלו לבקש התמיכה במסגרתם, ומתוכם רק שלושה יועדו לאשכולות האזוריים באופן בלעדי.

נמצא כי למרות החלטת הממשלה מס' 3738 מיום 15.4.2018 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 קוראים 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 שפורסמו (כ-4%), ורק שלושה קולות קוראים הופנו לאשכולות האזוריים באופן בלעדי.

**אין למשרד הפנים מידע על האשכולות האזוריים שהגישו בקשה להקצאה כספית על בסיס קולות קוראים.**

על משרד הפנים לבחון את הסיבות למספרם הנמוך של הקולות הקוראים שהפנה לאשכולות האזוריים - בניגוד להמלצותיו שלו עצמו. עליו גם לבדוק בשיתוף פעולה עם גופים נוספים אם יש צורך בהגדלת מספר הקולות הקוראים שמופנים לאשכולות האזוריים, בהתאם להחלטת הממשלה ובהתאם להמלצותיו שלו.

## מדידה ובקרה של פעילות האשכולות

### איסוף נתונים על פעילות האשכולות

בסיס הכרחי לניהול תקין של כל גוף מבוקר הוא היכולת למדוד את ביצועיו אל מול היעדים שנקבעו. מדידה זו של תפוקות ותוצאות נשענת בעיקרה על קיומם של נתונים ממוחשבים, שלמים ומהימנים. בדוח מבקר המדינה משנת 2012 בנושא סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות<sup>118</sup> צוין כי מדד ביצוע (Indicator Performance) הוא יחידת מידע המתבססת על מדידת פעילות באופן כמותי ואמין. המידע שמספק מדד הביצוע עשוי לשקף, בין היתר, את אופן הקצאת המשאבים (מדד תשומות), את סוגי הפעילויות והשירותים המופקים (מדד תפוקות), את היחס בין התשומות לתפוקות (מדד יעילות), את השגת המטרות (מדד תוצאות), את העמידה בתקן מקצועי (מדד איכות) וכן את הדרך שבה מעריכים מקבלי השירות את השירות הניתן להם (מדד סובייקטיבי של איכות).

איסוף שיטתי של נתונים יוצר מידע בעל ערך לגבי היעילות (ניהול התשומות) או המועילות (ניהול התפוקות) של הארגון ותוכניותיו. איסוף נתונים ומידע נדרש גם לצורך תהליכי מדידה ובקרה, משום שהם משמשים להסקת מסקנות ולקבלת החלטות. איסוף הנתונים במסגרת תהליכים אלו צריך להיעשות בכלים המותאמים לאופי ולסוג הפעילות של ההערכה<sup>119</sup>.

האשכולות האזוריים עוסקים במגוון תחומי פעילויות שונים במהותם<sup>120</sup>, הכוללים ממשקים רבים עם השלטון המקומי והשלטון המרכזי, עם ארגוני מגזר שלישי ועם גופים פרטיים. ייחודיות האשכולות, הגיוון בתחומים שבהם הם עוסקים ומספר הגורמים שאיתם הם עומדים בקשר מייצרים זרימת מידע ענפה, ייחודית ומורכבת שראוי שנתונה ייאספו, יתועדו וינותחו.

**איסוף נתונים על פעילות האשכולות, עיבודם וניתוחם חשוב להערכה, למדידה ולזיהוי מגמות לאורך זמן. חשיבות זו מקבלת משנה תוקף נוכח היותם של האשכולות האזוריים גופים מוניציפליים ייחודיים וחדשים יחסית, ממשקי העבודה הרבים שלהם נדרשים האשכולות, המידע הנצבר במסגרתם והצורך לוודא שהאשכולות מממשים את המטרות שלשמן הוקמו. בהיעדרם של נתונים זמינים ומעודכנים לא ניתן לבחון את אפקטיביות הפעילות של האשכולות, לאתר פערים בין התכנון לביצוע או לקבל החלטות ניהוליות מבוססות נתונים. מצב זה עלול למנוע מהדרג המקצועי והניהולי של האשכולות ושל משרד הפנים את היכולת להבטיח כי המשאבים המושקעים אכן מובילים להגשמת הייעוד הציבורי שלשמו הוקמו האשכולות האזוריים.**

הקשר הממוחשב בין אגף לפיתוח אזוריות במשרד הפנים לבין האשכולות האזוריים מנוהל במערכת ממוחשבת לניהול משימות ופרויקטים. המערכת מכילה לוחות נושאים בנושאים שונים וביניהם תשלומים, כוח אדם, הקמה וצירוף רשויות לאשכולות וריכוז פרויקטים מתוקצבים. עיקר הקשר הממוחשב בין האגף לאשכולות באמצעות המערכת מתנהל בלוחות שמטרתם מעקב תשלומים, ודרכם מנוהל ההיבט התקציבי באשכולות. באמצעות לוחות אלו האשכולות מגישים

118 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012 (2012), "סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות", עמ' 3 - 17.

119 נציבות שירות המדינה, אגף בכיר בקרת ההון האנושי, "תורת הבקרה, המדידה והערכת הביצועים בהון אנושי" (2017), עמ' 31 - 35.

120 כמו לדוגמה פיתוח כלכלי, חברתי וסביבתי, תחומי תשתית, ניהול מכרזים ואספקת שירותים.

דרישות תשלום לפרויקטים המתקצבים בידי משרד הפנים, חברות הבקרה שפועלות בשירות משרד הפנים בודקות את דרישת התשלום ואגף אזוריות מאשר את התשלום. לאחר בדיקה של חברת הבקרה ואישור האגף, דרישות התשלום מנוהלות באמצעות מערכת מרכזיית<sup>121</sup>.

הועלה כי מפעם לפעם פונה אגף אזוריות לאשכולות האזוריים בבקשה לסיוע במיפוי נתונים ספציפיים. כך לדוגמה, בפברואר 2025 פנה אגף האזוריות באמצעות דוא"ל לאשכולות האזוריים בבקשה לסיוע במיפוי השירותים האזוריים שהם נותנים. מיפוי הנתונים נעשה באמצעות קובץ אקסל שנשלח לאשכולות, והם התבקשו להזין בו באופן ידני נתונים כמו שם השירות, תחום הפעילות, אפיון השירות, התקציב השנתי, משך התקופה שבה ניתן השירות ושמות הרשויות המשתמשות בו. על פי משרד הפנים, תשובות האשכולות האזוריים לבקשת איסוף הנתונים התקבלו בחודשים מרץ-אפריל 2025.

נמצא כי מלבד הנושא התקציבי ודרישות התשלום, בין האשכולות ובין אגף אזוריות לא מתקיים ממשק ממוחשב המאפשר העברת נתונים מלאים הנוגעים לפעילות האשכולות באופן שוטף. היעדרו של ממשק כאמור עלול להציב מכשול בעת קבלת החלטות מבוססת נתונים לצורך הקצאת משאבים מיטבית ומושכלת לפעילות האשכולות האזוריים.

בהיעדר אפיון של הנתונים הרלוונטיים, ניהולם ואיסופם באופן תדיר ואחיד בכלל האשכולות, לא ניתן למדוד, לכמת ולנתח לאורך זמן את פעילותם של האשכולות האזוריים ולקבל החלטות מבוססות נתונים בעניינם. יוער כי שליחת בקשות עיתיות לאיסוף נתונים ספציפיים באמצעות מילוי קובץ הנוגע לתחום פעילות מסוים היא פתרון נקודתי ומוגבל בהיקפו ובאיכות הנתונים המתקבלים באמצעותו, ואינה מאפשרת מענה זמין במשרד הפנים לצורך בנתונים אלו.

מומלץ שנתונים נבחרים הרלוונטיים לסוגי הפעילויות<sup>122</sup> המאפיינים את המטרות שלשמן הוקמו האשכולות ינוהלו וישוקפו באופן שוטף למשרד הפנים, באמצעות הפלטפורמה הקיימת כיום או כל פלטפורמה אחרת שיבחר המשרד לפתח.

מומלץ למשרד הפנים לאפיין את הנתונים הנדרשים לשימוש המשרד, לבחון את המנגנונים המתאימים והכלים הדיגיטליים הנדרשים לקיום הקשר הממוחשב בין המשרד ובין האשכולות כדי לאפשר את העברתם ולמסד מנגנון סדור מול האשכולות שיאפשר את איסוף הנתונים, ריכוזם, עיבודם, ניהולם וניתוחם באופן שוטף ותדיר.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא יבחן את יתר הממשקים שמתנהלים באופן לא מקוון, וכי יפעל בהתאם לממצאי בחינתו.

### מדדים לבדיקת השגת מטרות האשכולות האזוריים

על פי חוק איגוד ערים, אשכול אזורי מוקם כדי לעודד פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות החברות בו. בפרסומים רשמיים של משרד הפנים הורחבו המטרות שפורטו בחוק והתווספו אליהן מטרות נוספות, ביניהן מטרות הנוגעות לשיפור באיכות חייהם של התושבים ברשויות המאושכלות, הנגשת שירותים, התייעלות כלכלית וקידום לכידות אזורית<sup>123</sup>.

לעמידת האשכולות במטרות שלשמן הוקמו עשויות להיות השפעות רחבות היקף על הרשויות המקומיות החברות בהם והתושבים המתגוררים בהן. כך לדוגמה, על פי משרד הפנים, בשנת 2022 ניתנו על ידי האשכולות 99 סוגי שירותים, הופעלו שבעה מערכי פסולת אזוריים מקיפים והוגשו

<sup>121</sup> מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.

<sup>122</sup> כמו לדוגמה נתונים הנוגעים לסוגי השירותים הניתנים באשכולות, הרשויות המשתמשות בהם והיקף המשתמשים בכל רשות, היקף המכרזים וסוגי המכרזים המנוהלים באשכולות והרשויות המשתמשות בהם, השתתפות בקולות קוראים, היקף ההכנסות מהרשויות וגיוס השקעות מגורמים חוץ-ממשלתיים.

<sup>123</sup> ראו לדוגמה במסמך "נהלים והנחיות להקמת והפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות" ובמסמך "אזוריות בשלטון המקומי - מסמך חשיפת מודל האשכולות האזוריים למשרדי ממשלה" שפרסם משרד הפנים.

105 מכרזי מסגרת משותפים<sup>124</sup>. משכך, ישנה חשיבות רבה לגיבוש מדדים שיאפשרו לבחון אם פעילות האשכולות האזוריים תורמת להשגת המטרות שלשמן הוקמו וכן לבחון את פעילותם השוטפת של האשכולות לאורך זמן לטובת למידה ושיפור השירות שהם מספקים.

מדידה והערכה הן פעולות המצויות בלב תפקודו של כל מערך בקרה באשר הוא<sup>125</sup>. קביעת מדדים כמותיים וברורים היא תנאי הכרחי לבחינת אפקטיביות האשכולות האזוריים. החשיבות בגיבוש מדדים אלו טמונה ביכולתם לשמש כלי בקרה אובייקטיבי, שבאמצעותו ניתן לקבוע אם הושגו מטרות האשכולות ואם המשאבים שמושקעים בהם מניבים את התועלת המצופה. בהיעדר מדדים מוגדרים מראש, נשללת ממקבלי החלטות היכולת לקיים מעקב רציף אחר התקדמות האשכולות ולהעריך אותה וכן היכולת לזהות אתגרים ולקבל החלטות מושכלות ומבוססות נתונים לטובת שיפור וייעול פעילותם של האשכולות.

בהבהרה שהתקבלה ממושרד הפנים בספטמבר 2025 ציין המשרד שני תהליכים שבוצעו להערכת עמידת האשכולות במטרות שלשמן הוקמו. הראשון הוא דוח האימפקט הכלכלי שפורסם בשנת 2024<sup>126</sup> ובמסגרתו ניתח המשרד את ההשפעה הכלכלית של האשכולות האזוריים בהתייחס לארבעה סוגי מדדים (להלן - דוח האימפקט הכלכלי)<sup>127</sup>. השני הוא סקירת פעילות מערכי וטרינריה אזוריים באשכולות **גליל מזרחי ונגב מערבי**<sup>128</sup>. נוסף על כך, על פי המשרד במהלך שנות פעילותם של האשכולות נעשו עבודות נוספות לבחינה של פעילויות ספציפיות בהם. חלקן מטעם המשרדים שמימנו את הפעילות ולא מטעם משרד הפנים.

על פי משרד הפנים, העבודה העיקרית שנעשתה בהיבט זה הוא דוח האימפקט הכלכלי של אשכולות אזוריים 2022 - 2023. יצוין כי אומנם דוח האימפקט הוגדר על ידי משרד הפנים כשיאו של תהליך המדידה וההערכה של פעילות האשכולות האזוריים<sup>129</sup>, אך מדובר בדוח מוגבל מבחינת המידע המוצג בו, שכן הוא מתייחס לשנים ספציפיות בתקופת הזמן שבה פועלים האשכולות ומבוסס ברובו על נתונים שהעבירו האשכולות לצורך הכנת הדוח ואינם מנוהלים באופן שוטף על ידי האגף לפיתוח אזוריות.

עוד מסר משרד הפנים כי את תהליך גיבוש המדדים הוא מקיים בשני אופנים: הראשון הוא תהליך עם אגף האסטרטגיה במשרד לגיבוש מדדים של הערכה ומדידה באשכולות והשני הוא תהליך עם יועץ חיצוני למשרד שמטרתו מיסוד ובחינה של מדדים לפיתוח כלכלי אזורי. שני התהליכים נמצאים בעבודה פנימית וטרם פורסמו.

**נמצא כי למרות חשיבות קביעת המדדים לבחינת פעילותם של האשכולות האזוריים, בפרט בהיותם גופים מוניציפליים חדשים יחסית, לאור תקציבם ההולך וגדל ונוכח יעדי האשכול של המשרד, בחלוף כחצי שנים מתחילת פעילותם של האשכולות משרד הפנים לא קבע מדדים רוחביים וסדורים שבאמצעותם הוא יכול לבחון ולבקר את פעילותם.**

**מומלץ למשרד הפנים להשלים את גיבוש המדדים באמצעותם ניתן יהיה לבחון את אפקטיביות האשכולות האזוריים, השגת מטרותיהם ובחינת פעילותם לאורך זמן.**

משרד הפנים מסר בתשובתו כאמור כי האגף לפיתוח אזוריות הניע מהלך של קביעת מדדים, וכי הוא יושלם במהלך השנים 2026 - 2027.

124 משרד הפנים, אימפקט כלכלי של אשכולות אזוריים 2022 - 2023, (2024), עמ' 9.

125 נציבות שירות המדינה, תורת מדידה והערכת ביצועים ארגוניים בשירות הבקרה (2015), עמ' 7.

126 משרד הפנים, אימפקט כלכלי של אשכולות אזוריים 2022 - 2023, (2024) (עמ' 9).

127 אספקת שירותים לרשויות, גיוס השקעות, מנגנונים לשיתוף פעולה ואינטגרציה אזורית ופיתוח כלכלי אזורי.

128 בדוח נסקרה פעילות מערכי הווטרינריה ונתוני ביצוע (פניות מוקד, כלבים מחוסנים, כלבים רשומים ודירוג רמת שירות) באשכול גליל מזרחי.

129 דוח האימפקט הכלכלי, עמ' 7.

## שביעות רצון הרשויות החברות באשכולות מפעילותם

אחד המדדים הנבדקים בהערכת תפקודו של גוף מסוים הוא שביעות רצון המשתמשים בשירותיו. כך לדוגמה, היחידה לשיפור השירות הממשלתי הפועלת תחת מערך הדיגיטל הלאומי מבצעת תהליכי מדידה והערכה נרחבים של איכות השירות ושביעות רצון הציבור ממנו ככלי עזר עבור היחידות הממשלתיות לצורך שיפור השירות לציבור<sup>130</sup>. בדיקת שביעות הרצון משקפת את חוויית המשתמש ואיכות השירות שניתן בפועל ומספקת הערכה למידת התאמת פעילותו של הגוף למטרות והצרכים שלשם הוא הוקם.

על פי היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור<sup>131</sup>, שביעות רצון מוגדרת כאחד מהמדדים השכיחים המבטאים את איכות השירות. תהליך שוטף של מדידה ובקרה מאפשר לבדוק לאורך זמן אם האסטרטגיה שלפיה פועל הארגון תואמת את הציפיות והצרכים של הלקוחות ואם היא מביאה לשיפור ברמת שביעות הרצון<sup>132</sup>.

לדברי משרד הפנים, המשרד אינו בודק מול הרשויות המאושכלות את שביעות רצון מפעילות האשכול ואף אינו מנחה את האשכולות לבדוק נושא זה מול הרשויות המאושכלות. על פי המשרד, אחד המדדים שמעידים על שביעות רצון הרשויות הוא תשלום קבוע של דמי החבר<sup>133</sup> המוטלים על הרשויות המקומיות החברות באשכול, שכן לתפיסתו רשות שאינה מרוצה מפעילות האשכול תימנע מתשלום דמי החבר. עוד נמסר ממשרד הפנים כי לאורך שנות פעילותם של האשכולות האזוריים, רשות אחת בלבד פרשה מהאשכול שבו הייתה חברה<sup>134</sup>.

**נמצא כי לאורך שנות פעילות האשכולות, משרד הפנים לא בדק את שביעות רצון הרשויות המאושכלות מפעילות האשכולות שאליהם הן משתייכות ולא הנחה את יושבי הראש של מועצות האשכולות לבדוק נושא זה בעצמם. כתוצאה מכך, נמצא כי בהיעדר בדיקה כזו, משרד הפנים נסמך בעמדתו בעניין זה על הנחות שאינן נתמכות בנתונים.**

לדעת משרד מבקר המדינה, הסתמכות על גביית דמי החבר מהרשויות המקומיות שחברות באשכול האזורי לא אמורה להיות מדד המצביע על שביעות הרצון מהשירות, שכן מדובר בתשלום חובה שמועצת האשכול הוסמכה בחוק להטיל על כל הרשויות המקומיות שחברות באשכול<sup>135</sup>, ואי התשלום מהווה הפרה של החוק כאמור. יתרה מזאת, עזיבת הרשות המקומית את האשכול היא פעולה שקשה לחזור ממנה ומטרת משרד הפנים למנוע מצבים אלה, ולצורך כך חיוני ביותר לנטר את שביעות רצון של הרשויות ולפעול באופן נמרץ למתן מענה מיידית מבעוד מועד לטענות שהן מעלות.

מומלץ למשרד הפנים לגבש מנגנונים קבועים לקיום קשר ישיר בין המשרד לבין נציגי הרשויות המאושכלות שבמסגרתם ייבחנו בין היתר מידת מימושו בפועל של המטרות שלשמן הוקמו האשכולות האזוריים ושביעות רצון של הרשויות המאושכלות מפעילות האשכול שאליהן הן משתייכות. זאת ועוד, מומלץ למשרד הפנים לכלול במדדי האשכולות מדד שמטרתו לשקף את מידת שביעות הרצון של הרשויות המאושכלות וליזום בדיקות עיתיות בעניין זה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת תהליך קביעת המדדים תיבחן בין היתר גם מדידת שביעות רצון הרשויות.

130 נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד (2024), "השירות לציבור בגופים ציבוריים", עמ' 22 - 23.

131 היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב הממשלתי משמשת מרכז ידע ויועץ מקצועי בתחום שירות הלקוחות, פועלת להעלאת איכות השירות הניתן לציבור ומקדמת את תפיסת השירות של "האזרח במרכז" בממשלה.

132 אתר מערך הדיגיטל הלאומי, היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, מדיניות השירות הממשלתי - עמ' "איך מעצבים שירות", <https://govextra.gov.il/government-public-service/government-public-service/measurement-inner-page>.

133 דמי החבר משולמים מדי שנה לצורך השתתפות כללית בתקציב האשכול השוטף.

134 מדובר במועצה האזורית תמר שפרשה מאשכול.

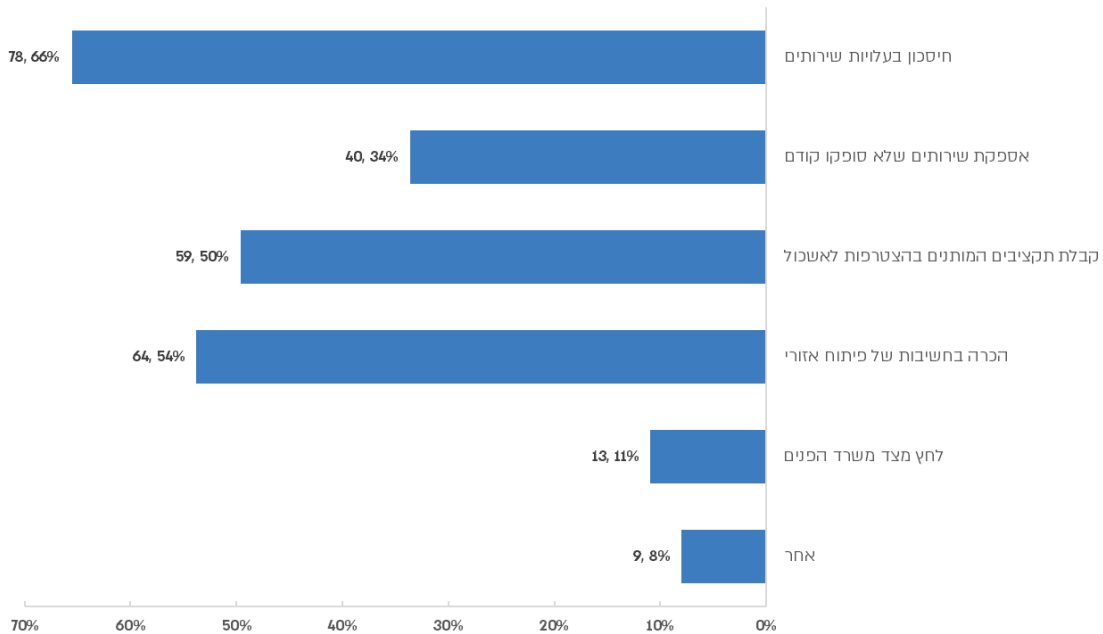
135 סעיף 12 לחוק איגוד ערים.

## סקר רשויות מאושכלות

כדי ללמוד על הסיבות להצטרפות הרשויות לאשכולות האזוריים, ועל שביעות רצונן של הרשויות המאושכלות מפעילות האשכולות, בסוף אוקטובר 2025 הפיץ משרד מבקר המדינה סקר לנציגי כל הרשויות המקומיות<sup>136</sup> שהיו חברות ב-12 האשכולות האזוריים (להלן - סקר הרשויות המאושכלות). כדי להבטיח כנות מרבית של התשובות, התאפשר למשיבים להשיב לכל שאלות הסקר באופן אנונימי.

תחילה בסקר נשאלו נציגי הרשויות המאושכלות מאילו סיבות הרשות המקומית שאותה הם מייצגים הצטרפה לאשכול האזורי. תשובותיהם של 119 נציגי הרשויות המאושכלות (מתוך 177 רשויות מאושכלות שאליהן הופץ הסקר) מוצגות בתרשים 8 שלהלן.

תרשים 8: הסיבות להצטרפות הרשויות המאושכלות לאשכול אזורי



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

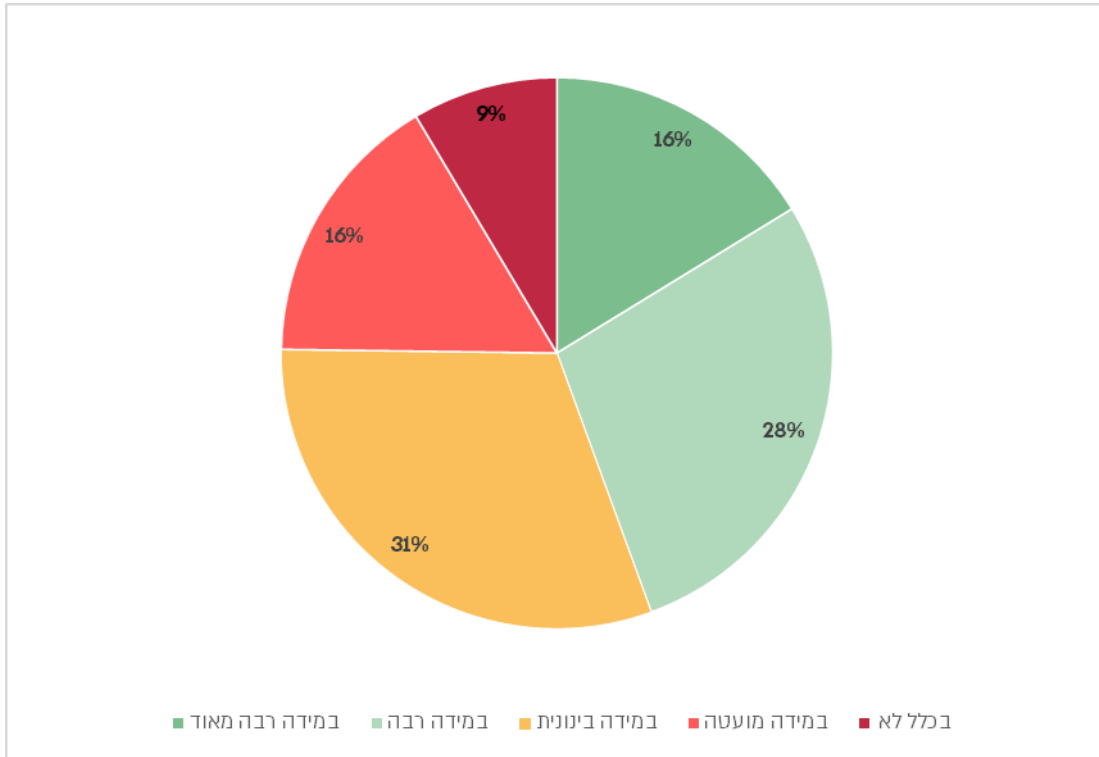
**מתשובות נציגי הרשויות המאושכלות עולה כי הסיבה העיקרית להצטרפות היא חיסכון בעלויות שירותים (66% מהתשובות). סיבות עיקריות נוספות הן ההכרה בחשיבות הפיתוח האזורי (54%) וקבלת תקציבים המותנים בהצטרפות לאשכול (50%). עוד עולה כי 11% מהתשובות התייחסו ללחץ של משרד הפנים כאחת מהסיבות שבגללן הרשות אותה הם מייצגים הצטרפה לאשכול האזורי.**

כדי ללמוד אם תהליך האשכול עמד בציפיות כאמור נציגי הרשויות המאושכלות נשאלו במקביל באיזו מידה השתתפות הרשות המקומית בפעילויות האשכול חסכה לה כסף. מתשובותיהם של 73 נציגי הרשויות המאושכלות עולה כי לכ-86% מהמשיבים לשאלה זו ההשתתפות בפעילות האשכול כלל לא חסכה כסף (16%, 12 תשובות), חסכה כסף במידה מועטה (37%, 27 תשובות) או חסכה כסף במידה בינונית (33%, 24 תשובות).

כמו כן, בסקר התבקשו נציגי הרשויות המאושכלות להעריך באיזו מידה האשכול האזורי עומד בכלל ציפיות הרשות המקומית ונותן מענה לסיבות שבגינן היא הצטרפה אליו. תשובותיהם של 117 נציגי האשכולות האזוריים מופיעות בתרשים 9 שלהלן.

הסקר הופץ ל-177 רשויות מאושכלות, בהתאם לרשימה שפורסמה באתר משרד הפנים, נכון לאוגוסט 2025.

## תרשים 9 : מידת עמידת האשכול האזורי בציפיות הרשות המקומית



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

מהתרשים עולה 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).

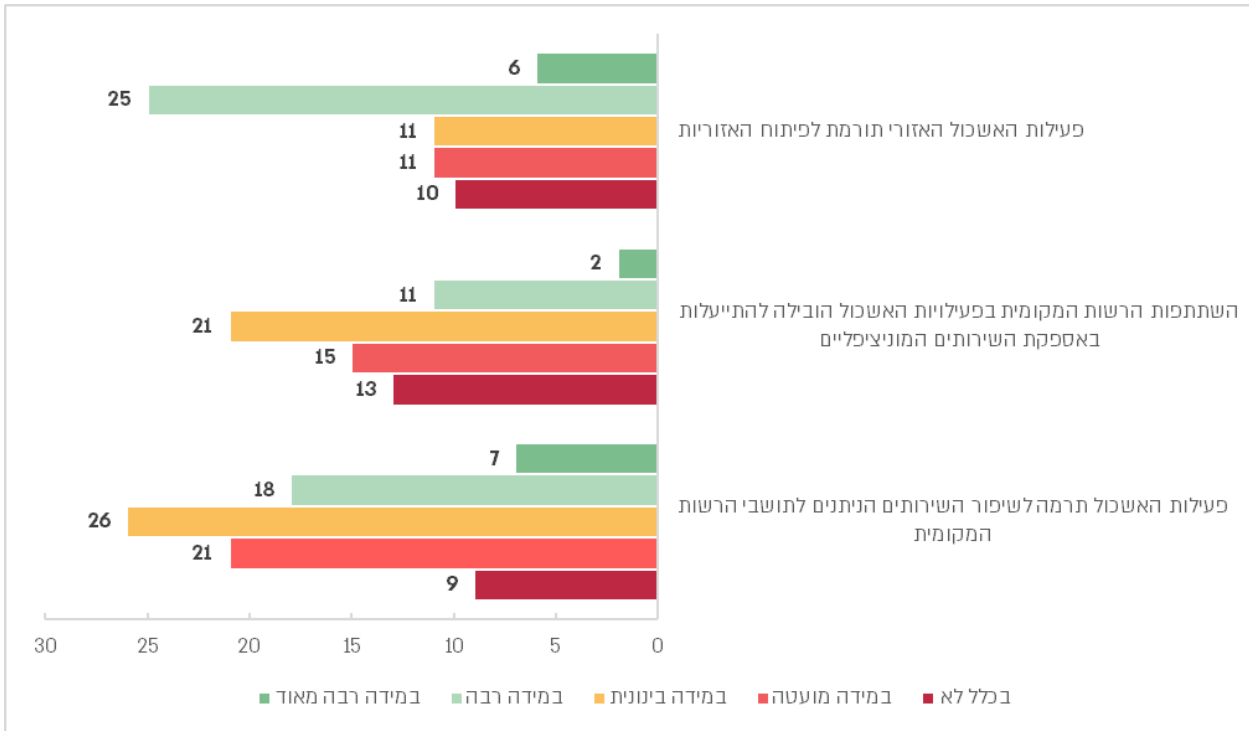
נמצא כי בעוד שהסיבה העיקרית להצטרפותן של רשויות מקומיות לאשכולות האזוריים היא חיסכון בעלויות של שירותים, למרבית מהרשויות המאושכלות שנציגיהן השיבו לשאלה ההשתתפות בפעילות האשכול לא הביאה לחיסכון משמעותי בעלויות. זאת ועוד, נמצא כי אחת הסיבות להצטרפות רשויות מקומיות לאשכולות האזוריים היא לחץ שמופעל על הרשויות מצד משרד הפנים, הגם שמרביתם של המשיבים ציינו כי האשכול האזורי לא עומד בציפיות או עומד במידה מועטה.

על פי נוהל הקמה והפעלה, 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.

כדי ללמוד על מימושן של חלק ממטרות<sup>137</sup> האשכולות לתפיסתם של נציגי הרשויות המאושכלות נשאלו נציגי הרשויות המאושכלות המקומיות בנוגע למידת מימוש מטרות האשכולות. תשובותיהם של נציגי הרשויות המקומיות החברות באשכולות האזוריים מופיעות בתרשים 10 שלהלן.

להלן פירוט השאלות: עד כמה אתה מסכים/מה עם המשפט: פעילות האשכול תרמה לשיפור השירותים הניתנים לתושבי הרשות המקומית; האם בזכות פעילות האשכול ניתנים לתושבי הרשות המקומית שירותים חדשים שלא ניתנו לפני הצטרפותה לאשכול; באיזו מידה השתתפות הרשות המקומית בפעילות האשכול הובילה להתייעלות באספקת השירותים המוניציפליים.

### תרשים 10 : תשובות נציגי הרשויות המקומיות החברות באשכולות בנוגע למידת מימוש מטרות האשכולות



על פי נתוני סקר הרשויות המאושכלות שעשה משרד מבקר המדינה.

מתשובות נציגי הרשויות המאושכלות עולה כי כ-69% מכלל המשיבים לשאלה המתייחסת לתרומת האשכול לשיפור השירותים הניתנים לתושבי הרשות המקומית (56 מתוך 81 משיבים) סבורים כי פעילות האשכול האזורי שאליו הם משתייכים לא תרמה כלל, תרמה במידה מועטה או תרמה במידה בינונית לשיפור השירותים הניתנים לרשות המקומית. עוד עולה כי כ-79% מכלל המשיבים (49 מתוך 62 משיבים) לשאלה המתייחסת להתיעלות באספקת השירותים סבורים כי השתתפות הרשות המקומית בפעילויות האשכול לא הובילה כלל, הובילה במידה מועטה או הובילה במידה בינונית להתיעלות באספקת השירותים המוניציפליים. בהתייחס לשאלת פיתוח האזורים, כ-51% מהמשיבים (32 משיבים) סבורים כי פעילות האשכול האזורי לא תרמה כלל, תרמה במידה מועטה או תרמה במידה בינונית לפיתוח האזורים.

זאת ועוד, מניתוח נוסף של הסקר עולה כי נציגים של 52% מהרשויות המאושכלות השיבו בשלילה על השאלה אם בעקבות ההצטרפות לאשכול ניתנו לרשות שהם מייצגים שירותים חדשים<sup>138</sup>.

כמו כן, בסקר התבקשו נציגי הרשויות המאושכלות לציין מה לדעתם נדרש לשפר בפעילות האשכול. תשובותיהם של 64 נציגי הרשויות המאושכלות<sup>139</sup> מפורטות בתרשים 11 שלהלן.

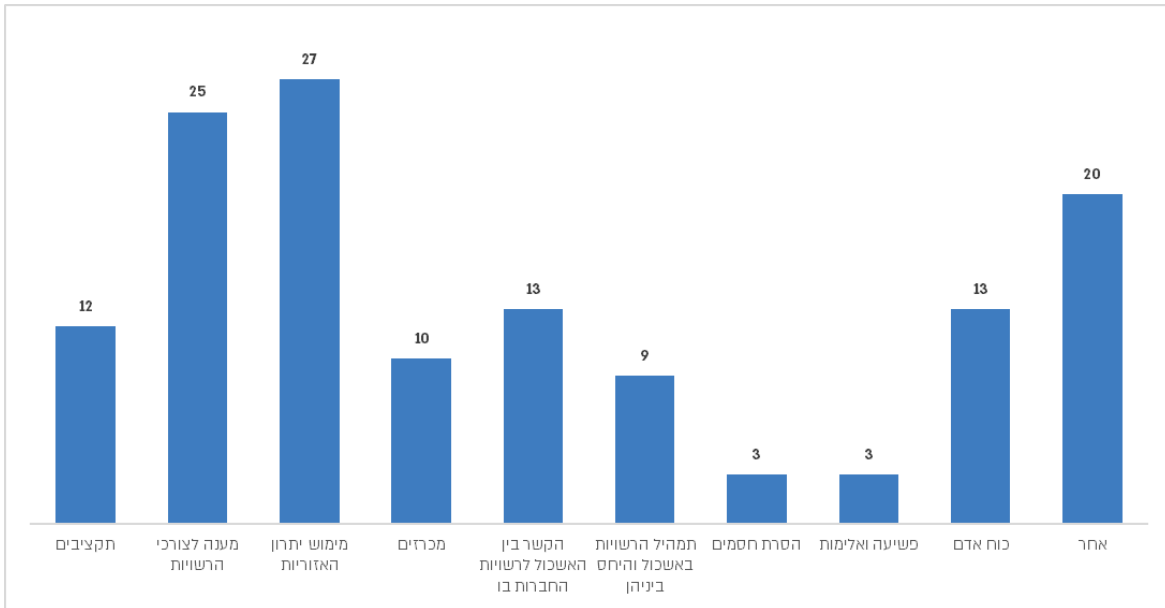
43 מתוך 81 משיבים.

138

במענה לשאלה זו ניתנה למשיבים אפשרות לפרט שישה היבטים שבהם לדעתם נדרש שיפור בפעילות האשכול. סך כלל התשובות של 64 משיבים הוא 135.

139

### תרשים 11: תשובות נציגי הרשויות המקומיות החברות באשכולות בנוגע להיבטים שנדרשים לשיפור פעילות האשכולות



על פי נתוני סקר הרשויות המאושכלות שעשה משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך 135 תשובות נציגי הרשויות המאושכלות, 27 מהתשובות (20%) מהתשובות) התמקדו בשיפור הפעילות הקשורה למימוש יתרונות האזוריות, 25 מהתשובות (19%) התמקדו במענים שניתנים לצורכי הרשויות המאושכלות, 13 מהתשובות (10%) התמקדו בשיפור הקשר בין האשכול לרשויות החברות בו ובנושאים הקשורים להיבטי כוח האדם באשכולות ו-12 תשובות (9%) בסוגיות הקשורות לתקציב האשכולות.

להלן מספר ציטוטים שעלו מתשובות נציגי הרשויות המאושכלות בנוגע לשיפור הנדרש לדעתם בפעילות האשכול שאליו הם משתייכים:

”

”האשכול שלנו לא מצליח לתת תועלת כלכלית או ניהולית מספקת ויש שביעות רצון נמוכה

של רשויות האשכול.”

”מנגנון מנופח.”

”תמהיל האשכול - שונות גבוהה מדי.”

”השפעה רבה לרשויות מסוימות על חשבון אחרות - פוליטיקה.”

”מדובר במונופול שמשרת חלק מהמועצות החזקות.”

”יצירת כוח צרכני אזורי בעל משקל בתחומי הפעילויות הרחבים של האשכול (העשייה עד

כה היא ברמה בינונית).”

”צריך לבטל כל האשכולות”

נמצא כי על פי תשובותיהם של נציגי הרשויות המאושכלות לסקר, פעילות האשכולות האזוריים מביאה למימוש חלקי בלבד של המטרות שלשמן הם הוקמו. כך למשל, כ-69% מכלל המשיבים סברו כי האשכול לא תרם כלל או תרם במידה מועטה או במידה בינונית לשיפור השירותים הניתנים לתושבי הרשות המקומית. יתרה מזאת, כ-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.

**עוד נמצא 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.**

אשכול בית הכרם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התמונה המוצגת בסקר אינה משקפת באופן מלא את היקף הפעילות, המענים והערך המוסף הניתנים לרשויות החברות באשכול. לדברי האשכול, בשנים האחרונות פועל האשכול באופן שיטתי להרחבת סל השירותים הניתנים לרשויות, הן באמצעות פיתוח שירותים חדשים והן באמצעות שדרוג והעמקה של שירותים קיימים. נוסף על כך, האשכול פועל באופן שוטף לגיוס תקציבים תוספתיים ומשאבים חיצוניים ממשרדי ממשלה, גופים פילנתרופיים ושותפים נוספים. משאבים אלו מאפשרים את הרחבת הפעילות, העסקת כוח אדם מקצועי ועמידה בתנאי סף להשתתפות בתוכניות לאומיות, אשר ללא פעילות האשכול לא היו נגישים לחלק מהרשויות.

אשכול שורק דרומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא ניתן למדוד חיסכון כספי או כל נתון אובייקטיבי אחר באמצעות סקר. לדברי האשכול, הוא תורם לחיסכון כספי ואזורי, בין היתר באמצעות התקשרות עם מנמ"ר למתן שירותים מקצועיים לכלל הרשויות המקומיות באשכול, סיוע בהגשת קולות קוראים, יצירת שיתופי פעולה ועריכת מכרזי מסגרת תוך ניצול יתרון הגודל וניהול תהליכים אזוריים של בריאות, רווחה, פסולת וסביבה.

המועצה האזורית מרחבים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 (להלן - תשובת המועצה האזורית מרחבים) כי היא סבורה שהתהליכים המובלים במסגרת האשכולות האזוריים אינם נותנים מענה מספק לצרכים הייחודיים של המועצות האזוריות. לפי התרשמות המועצה, עיקר הצרכים והמהלכים המשתקפים בפעילות האשכול האזורי תואמים במידה רבה יותר את צורכי העיריות, ולא את צורכי המועצות האזוריות, ולפיכך צורכי המועצה האזורית מרחבים אינם באים לידי ביטוי במידה המצופה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לתפיסתו ממצאי הסקר אינם מאפשרים לבחון את שביעות הרצון מכל אשכול בנפרד, את ההבדלים בין אשכולות ותיקים וחדשים, או את השונות בין תחומי פעילות שונים. בהיעדר פילוח לפי אשכול, סוג רשות, תחום שירות ומידת ההשתתפות של כל רשות בפעילות האשכול, קשה לגזור מן הסקר מסקנות אופרטיביות ממוקדות.

**לאור הממצאים שעלו מהסקר שערך משרד מבקר המדינה, 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.**

### **קביעת יעדים במסגרת העלאת שכר מנכ"לי האשכולות**

ביוני 2021 פרסם אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר את אוגדן תנאי שכר והעסקה לעובדים שמועסקים באשכולות האזוריים (להלן - האוגדן או אוגדן תנאי השכר)<sup>140</sup>. לפי האוגדן שכרו ההתחלתי ושכרו המרבי של מנכ"ל אשכול ייגזר מדרגת האשכול. דרגת האשכול נקבעת לפי מספר הרשויות שחברות באשכול ולפי המספר הכולל של תושביהן. על פי האוגדן, קידום שכר המנכ"ל עד לשכר המרבי באותה דרגה ייעשה בפעילות דו-שנתיות על פי המועדים והסכומים המרביים בכל פעימה המפורטים בחוזר<sup>141</sup> ובכפוף לעמידת מנכ"ל האשכול ביעדים שייקבעו לכל פעימה.

<sup>140</sup> משרד האוצר, אוגדן תנאי שכר והעסקה לעובדים שמועסקים באשכולות האזוריים, יוני 2021.

<sup>141</sup> פעימה אחת תתבצע בתום השנה השנייה ותכלול העלאה מקסימלית של עד 1,500 ש"ח ככל שהמנכ"ל עמד ב-100% מהיעדים. פעימה שנייה תתבצע בתום השנה הרביעית ותכלול העלאה מקסימלית של 1,750 ש"ח,

הוסבר באוגדן שמנגנון עדכון שכרו של מנכ"ל האשכול "נועד על מנת ליצור מתאם בין מידת השגת יעדי האשכול לבין התגמול למנכ"ל האשכול ובמטרה להוביל לשיפור תמידי בפעילות האשכול". ההעלאות התקופתיות בשכר מנכ"ל אשכול אזורי על פי הפעילות שנקבעו ייגזרו ממידת עמידת האשכול ביעדים שנקבעו לאותה פעימה. על פי האוגדן<sup>142</sup>, שכרם של עובדים בכירים אחרים באשכול ייגזר מרמת השכר הנורמטיבית המקסימלית<sup>143</sup> של מנכ"ל האשכול כמפורט באוגדן.

לאוגדן תנאי השכר צורף נספח מדצמבר 2020 בנושא קווים מנחים עבור מועצת האשכול לצורך קביעת יעדים לקידום שכר מנכ"לי האשכולות (להלן - נספח קווים מנחים לקביעת יעדים)<sup>144</sup>. על פי הנספח, מתווה קביעת היעדים לקידום שכר מנכ"ל האשכול יורכב מיעדים רוחביים<sup>145</sup> שיגדיר משרד הפנים ומיעדים שתגדיר מועצת האשכול (להלן - יעדי מועצת האשכול) בהתאם לפעילות הייחודית<sup>146</sup>. משקל היעדים שיגדיר משרד הפנים יהיה 50% מגובה הפעימה ומשקל יעדי מועצת האשכול יהיה גם הוא 50%.

עוד על פי הנספח, עבור כל אחד מיעדי מועצת האשכול ייקבע ערך מדיד שלו יוגדרו שני יעדי קצה - מינימום ומקסימום. על המועצה לקבוע את המשקל היחסי של המדדים השונים בציון הסופי. כמו כן, מועצת האשכול תקבע את ציון הסף המזכה בקבלת הקידום בשכר ובכל מקרה הוא לא יפחת מ-60%.

בביקורת עלה כי במכתבים ששלח משרד הפנים ליושבי ראש האשכולות במאי 2023 בנוגע לזכאות מנכ"לי האשכולות לקידום שכר מבוסס יעדים במסגרת פעימות דו שנתיות, הונחו יושבי ראש האשכולות להגדיר בעצמם את היעדים על פיהם ייבחן קידום שכר המנכ"ל.

למכתבים אלו צורפו טבלאות היעדים והמדדים ומסמך הנחיות המפרט את אופן מילוי היעדים. במסמך ההנחיות צוין כי בנוגע ליעדים הרוחביים שיוגדרו על ידי משרד הפנים, מנכ"ל האשכול הוא אשר נדרש לסמן בכל אחד מהיעדים מדד אחד שעל פיו הוא מעוניין להימדד ואף להגדיר בעצמו את הממד ולציין מהו מבחינתו התנאי להצלחה<sup>147</sup>. עליו לדווח בסוף השנה למשרד הפנים על העמידה ביעדים. בנוגע ליעדי מועצת האשכול צוין במסמך ההנחיות כי המועצה צריכה לבחור שלושה יעדים למדידה מבין שישה יעדים שהוגדרו לה בטבלאות על ידי משרד הפנים ולהגדיר מביניהם את הממד שנבחר לכל יעד ואת התנאי לעמידה בו. בביקורת עלה כי בין היעדים הרוחביים שקבע משרד הפנים נכללים יעדים שחובת העמידה בהם נקבעה בדין: קליטה והעסקה תקינה של עובדי האשכול, תקציב שנתי מאוזן<sup>148</sup>.

### מהאמור עולות סתירות בין ההנחיות המפורטות במכתב שהפיץ משרד הפנים ליושבי ראש האשכולות במאי 2023, לפיהן הונחו יושבי ראש האשכולות להגדיר בעצמם את היעדים על פיהם

- 142 ככל שהמנכ"ל עמד ב-100% מהיעדים ופעמימה שלישית תתבצע בתום השנה השישית ותכלול העלאה מקסימלית של 1,750 ש"ח ככל שעמד המנכ"ל ב-100% מהיעדים.
- 143 אוגדן תנאי השכר, יוני 2021.
- 144 כך לדוגמה, על פי האוגדן באשכולות שבהם אושר תקן של מנהל אגף, שכרו ההתחלתי של מנהל אגף באשכול לא יעלה על 60% מרמת השכר המקסימלית הנורמטיבית של מנכ"ל האשכול.
- 145 קווים מנחים עבור מועצת האשכול לצורך קביעת יעדים לקידום שכר מנכ"לי האשכולות, דצמבר 2020.
- 146 יעדים בתחום הכלכלי או התקציבי (כמו שיפור בשיעור גביית חובות, הגדלת הכנסות עצמיות וקיום תקציב לא גירעוני), בתחום הניהולי ובתחום הפעילות (כמו לדוגמה העלאת שיעור הרשויות המשתתפות מרצון בפעילות האשכול והגדלת מספר משרדי הממשלה והגופים התומכים באשכול).
- 147 היעדים (כולם או חלקם) ייקבעו על פי שיקול דעת מועצת האשכול בתחומי השירותים, הפיתוח, שיתופי הפעולה ותחומים נוספים הנתונים לשיקול דעת מועצת האשכול.
- 148 לדוגמה, אחד היעדים שקבע משרד הפנים במסגרת זו הוא התייעלות שירותים. ליעד זה נקבע סל מדדים והם: שיפור שירות קיים או שמירה על רמת שירות בהפחתת משאבים, הפחתת עלויות לרשויות האשכול, הפחתת עלויות לאשכול, העלאת היקף השירות, העלאת רמת השירות והרחבת השירות לרשויות נוספות באשכול. מתוך סל המדדים מועצת האשכול בוחרת מדד אחד, מגדירה את הממד שנבחר ואת התנאי לעמידה בו. באופן זה, אחד האשכולות שבחר את יעד התייעלות שירותים בחר מתוך סל המדדים את הממד "הרחבת השירות לרשויות נוספות באשכול", הגדיר כי השירות שיורחב יהיה שירות לאנשים עם מוגבלויות והוא ייעשה על ידי הגדלת מספר הרשויות המשתתפות, וקבע כי התנאי לעמידה בממד הוא צירוף רשויות נוספות והקמת מרכזי תעסוקה נוספים. ראו בקובץ "יעדי שכר למנכ"ל כנרת ועמקים", גיליון יעדי מועצת האשכול.
- 149 סעיף 4.2.1 לנהלים והנחיות לאיגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות (אוגוסט 2023).

ייבחן קידום שכר המנכ"ל לבין ההנחיות המפורטות באוגדן תנאי שכר לפיהן יעדי מועצת האשכול ייקבעו על ידי מועצת האשכול. נוסף על כך, עולה כי החלטת משרד הפנים על אישור עמידת מנכ"ל האשכולות ביעדים הרחביים שקבע המשרד נסמכת בין היתר על מדדים שמנכ"ל האשכולות התבקשו לבחור בעצמם, להגדירם ולציין את התנאים לעמידה בהם.

בהבהרה שהתקבלה ממשרד הפנים בינואר 2026 נמסר כי בנובמבר 2025 פנתה מנהלת אגף לפיתוח אזוריות לאגף שכר והסכמי עבודה וביקשה לקבוע דיון משותף איתם לבחינה מחודשת של היעדים ושל מנגנון העלאת שכר המנכ"ל והיעדים הנקבעים במסגרת מנגנון זה.

נמצא כי משרד הפנים הנחה את יושבי ראש האשכולות לקבוע את יעדי מועצת האשכול, בעוד שיעדי האשכול אמורים להיקבע בידי המועצה עצמה. זאת ועוד, נמצא כי משרד הפנים אינו קובע בעצמו את המדדים שלפיהם תיקבע עמידת מנכ"ל האשכולות ביעדים הרחביים שהגדיר, והוא מותיר את ההחלטה בדבר קביעת המדדים, הגדרתם ותנאי העמידה בהם בידי מנכ"ל האשכול. משמעות הדבר היא שחלק מהמדדים המשמשים בסיס לחישוב העלאת שכר המנכ"ל לים נקבעים מוגדרים בידי אותם גורמים האמורים להיות מתוגמלים כספית מהעמידה בהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן האפשרות לעובד לקבוע באופן בלעדי חלק מהמדדים שבהם הוא נבחן עלול להוביל לקביעת מדדים שמרניים המבטיחים עמידה מלאה בהם ללא מאמץ יוצא דופן. במצב זה, התגמול הכספי מאבד את תכליתו המקורית כתמריץ לעמידה ביעדים והופך למעשה לתוספת שכר קבועה.

על משרד הפנים להבהיר את הנחיותיו השונות לאשכולות בעניין קביעת יעדים במסגרת העלאת שכר מנכ"ל האשכולות למול ההנחיות המפורטות באוגדן תנאי שכר, כך שלא יהיו סתירות בין ההנחיות. נוסף על כך, מומלץ למשרד הפנים לגבש חלופות למנגנון הקיים לקביעת יעדים רחביים בידי המשרד והערכת עמידתו של מנכ"ל אשכול בהם, הערכה שמשפיעה על קביעת הזכאות של מנכ"ל אשכול להעלאות תקופתיות בשכרו. מומלץ כי המנגנון שיגובש במסגרת זו יבטיח איזון בקביעת הגורמים המגדירים את היעדים והמדדים להעלאת שכר המנכ"ל וקובעים את התנאים לעמידה בהם. זאת כדי להבטיח שמנגנון העלאת השכר המנכ"ל לים יממש את ייעודו ככלי לשיפור פעילות האשכול ולא יתקבע ככלי לעדכון שכר אוטומטי.

#### **בדיקה ואישור העמידה ביעדים שנקבעו להעלאות תקופתיות בשכר מנכ"ל אשכול רשויות**

על פי אוגדן תנאי שכר, מדי פעימה יערוך משרד הפנים בדיקה של עמידת מנכ"ל האשכול ביעדים לצורך קביעת הזכאות להעלאת שכר המנכ"ל ביחס ליעדים שייקבעו לאותה פעימה. הבדיקה תיעשה על סמך נתונים ואסמכתאות שהאשכול ידרש להמציא, ואי-עמידה ביעדים באופן מלא תוביל להעלאה יחסית ליעד שהושג<sup>149</sup>.

על פי נספח קווים מנחים לקביעת יעדים<sup>150</sup>, הזכאות לעדכון שכר בהתאם ליעדים תיקבע בידי משרד הפנים שיבחן מדי שנה את עמידת האשכול ביעדים הרחביים (שכאמור את המדדים הנגזרים מהם קובע המנכ"ל לעצמו) וישקלל אותם עם אישור מועצת האשכול לעמידה ביעדים שהיא הציבה.

יצוין כי בהבהרה שהתקבלה מאשכול הכנרת והעמקים בינואר 2026 בדצמבר 2024, אישרה מועצת האשכול העלאת שכר למנכ"ל האשכול במסגרת הפעימה השנייה שקבע משרד הפנים במסגרת אוגדן תנאי השכר. על פי פרוטוקול הישיבה, היעדים הוגשו למשרד הפנים והוא העביר את אישורו על העמידה בהם.

149 אוגדן תנאי שכר, נספח ג': עקרונות מנחים לקביעת שכר מנכ"ל אשכול רשויות, עמ' 39 - 43.

150 קווים מנחים עבור מועצת האשכול לצורך קביעת יעדים לקידום שכר מנכ"ל האשכולות, דצמבר 2020, עמ' 49 - 50 לאוגדן.

עם זאת, אשכול הכנרת והעמקים מסר לצוות הביקורת בינואר 2026 כי יעדי מועצת האשכול לעדכון שכר מנכ"ל האשכול נקבעו בידי משרד הפנים. לדברי האשכול, האסמכתאות שהיה אמור להעביר למשרד הפנים לצורך בדיקת העמידה ביעדים, אישור משרד הפנים על העמידה ביעדים ופירוט גובה ההעלאה אינם בידי.

אשכול נגב מערבי מסר לצוות הביקורת בפברואר 2026 כי לפי מכתב משרד הפנים ממאי 2023, יעדי מועצת האשכול לעדכון שכר מנכ"ל האשכול נקבעו בידי יו"ר האשכול ומנהלת אגף אזוריות במשרד הפנים ואושרו על ידם. לאחר קבלת האישורים על העמידה ביעדים העלאת השכר אושרה גם ע"י מועצת האשכול. עוד מסר האשכול כי אין בידם את הנתונים והאסמכתאות שהועברו למשרד הפנים לעניין העמידה ביעדי שכר מנכ"ל.

**נמצא כי באשכול הכנרת והעמקים ובאשכול נגב מערבי בהם בוצעה ביקורת עומק, יעדי מועצת האשכול לעדכון שכר מנכ"ל האשכול נקבעו בהתאם למכתב משרד הפנים ממאי 2023, שלא בהתאם לאמור באוגדן תנאי שכר שלפיו מועצת האשכול תגדיר את יעדי מועצת האשכול ואת העמידה בהם, דבר שלא נעשה במועצות של אשכולות אלו. זאת ועוד, באשכולות הכנרת והעמקים ונגב מערבי אין תיעוד לנתונים והאסמכתאות המעידים על העמידה ביעדים שהוגדרו, שאותם מועצת האשכול הייתה אמורה לקבוע ולהעביר למשרד הפנים לטובת בדיקת העמידה בהם. נוסף על כך, נמצא שלא בהתאם לאמור באוגדן תנאי השכר, מועצות האשכולות הכנרת והעמקים ונגב מערבי לא קיימו דיון בנוגע לאישור העמידה ביעדי האשכול וכי הדיון שהתקיים במועצת האשכולות בעניין זה היה לצורך אישור פורמלי להעלאת שכר המנכ"ל, ללא קביעת היעדים ובדיקת העמידה בהם, לאחר שניתן אישור משרד הפנים לכך.**

אשכול נגב מערבי השיב למשרד מבקר המדינה כי האשכול פעל בנושא עדכון שכר המנכ"ל בהתאם להנחיות המפורשות של משרד הפנים כמאסדר ובאופן תקין. הליך קביעת היעדים ואישורם הסופי בוצעו בתיאום מלא מול מינהלת אגף בכיר אזוריות במשרד הפנים ויו"ר האשכול, ועל בסיסם ניתן האישור הסופי לביצוע העדכון. הודעה מפורטת על העמידה ביעדים ועל אישור המאסדר הוצגה לחברי המועצה, הם אישרו את המהלך כפי שמתועד בפרוטוקול המועצה, וכלל הנתונים והאסמכתאות שהועברו למשרד בזמן אמת עמדו בבסיס קבלת ההחלטות.

**על האשכולות לפעול בהתאם לאמור באוגדן תנאי השכר ולפיו מועצת האשכול תקבע חלק מהיעדים הנדרשים לקידום שכר מנכ"לי האשכולות, ערך מדיד ויעדי קצה לכל אחד מהיעדים וציון סף המזכה את מנכ"ל האשכול בקבלת הקידום. זאת ועוד, על האשכולות לתעד את הנתונים והאסמכתאות המעידים על עמידת האשכול ביעדים ולאשר את העמידה בהם במועצת האשכול.**

בשנים 2021 - 2025 קבע משרד הפנים יעדים לשישה אשכולות אזוריים<sup>151</sup>. עם זאת, בינואר 2026 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי לא עלה בידו לאתר את הנתונים והאסמכתאות שהאשכולות היו אמורים להעביר אליו לטובת בדיקת העמידה ביעדים, את אישורי מועצות האשכולות על העמידה ביעדים שנקבעו על ידיהן ואת אישורי משרד הפנים לאשכולות על מידת העמידה בכל אחד מהיעדים (יעדי מועצת האשכול ויעדים רוחביים שהגדיר משרד הפנים) וגובה ההעלאה המאושרת למנכ"לי האשכולות כתוצאה מכך. נוסף על כך, אין בידי המשרד תיעוד המלמד אם נקבעו יעדים ליתר מנכ"לי האשכולות שפעלו בשנים אלו ומהם.

זאת ועוד, ממסמכי משרד הפנים עולה כי איסוף היעדים ממנכ"לי האשכולות לא נוהל בקפידה מבחינת הגדרת יעדי האשכולות ואיסוף הנתונים על ידי האגף לפיתוח אזוריות, והאישורים שנתן משרד הפנים על עמידה ביעדים ניתנו על בסיס היכרות עם הנעשה בשטח. עוד צוין במסמכים כי על אף הערך שבקביעת יעדים לעדכון שכר בידי מועצת האשכול, שהיא הגוף הריבוני של האשכול, יש להביא בחשבון את הרגישות שזה מייצר ואת האופן שבו זה חושף את מנכ"ל האשכול ללחצים פוליטיים. לדברי המשרד, כבר אירעו בעבר "אירועים מביכים בהם ניסו להשתמש בעדכון השכר ככלי לנגח ולהשפיל מנכ"לים, להצר את צעדיהם או ללחוץ עליהם".

151 אשכולות בית הכרם, השרון, הכנרת והעמקים, מישור החוף, נגב מזרחי ונגב מערבי.

נמצא כי למשרד הפנים אין תיעוד לתהליכי הבדיקה והאישור של יעדי האשכול, שעליהם אמור המשרד להסתמך בעת אישור העלאות תקופתיות בשכרם של מנכ"לי האשכולות.

בהיעדר תיעוד נפגמת היכולת לקיים בקרה על התהליך שבסופו מאשר המשרד העלאות תקופתיות בשכר מנכ"לי האשכולות, המשפיעות גם על שכרם של העובדים הבכירים בהם שנקבע כנגזרת משכרו של מנכ"ל האשכול. מלבד זאת, היעדר התיעוד אינו מאפשר מעקב ארוך טווח אחר ביצועי האשכול ואחר המגמות בתחומים שלגביהם נקבעו המדדים.

על משרד הפנים לוודא את עמידת האשכולות בכלל ההנחיות לקביעת היעדים להעלאת שכר מנכ"לי האשכולות ואישור האשכולות על העמידה בהם. זאת ועוד, על המשרד לפעול למיסוד חובת תיעוד של התהליכים המקצועיים שהמשרד מקיים אל מול האשכולות האזוריים ובייחוד של תהליכים מבוססי יעדים שהם בסיס להעלאת שכרם של העובדים הבכירים המועסקים באשכולות האזוריים. מומלץ למשרד הפנים כי במסגרת גיבוש החלופות למנגנון הקיים להעלאות תקופתיות בשכר מנכ"לי האשכולות יילקחו בחשבון גם מורכבויות שעלולות להיווצר בין מנכ"לי האשכולות למועצותיהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא בוחן מחדש את חוזר השכר של האשכולות אל מול הממונה על השכר במשרד האוצר. במסגרת זו ייבחן גם מנגנון קביעת שכר המנכ"לים.

## מנגנונים לבקרה על עבודתם של האשכולות האזוריים

### מינוי שומרי סף באשכולות האזוריים

מבקר הוא תפקיד סטטוטורי שהרשות המקומית נדרשת לאייש על פי חוק. לצד תפקידו בקידום ומימוש של מטרות הרשות המקומית ויעדיה כפי שהגדירם הדרג הנבחר בה והמנהל אותה, נדרש המבקר לוודא כי פעילות הרשות תתנהל בכפוף לכל דין<sup>152</sup> (להלן יכונה גם מבקר פנימי).

מינוי מבקר לרשות המקומית הוא תנאי מקדמי לעצם קיומה של ביקורת ולהבטחת מועילותה<sup>153</sup>. לפי פסיקת בית המשפט העליון, מבקר הרשות המקומית, הנמנה עם מנגנוני הבקרה הפנימיים בה, הוא "הבלם הראשון" שנועד למנוע פגיעה בתפקוד התקין של הרשות, והוא ניצב בשורה אחת עם שומרי הסף האחרים - הגזבר והיועץ המשפטי<sup>154</sup>.

המבקר ברשות המקומית בודק, בין השאר, אם פעולותיה של הרשות נעשו כדין בידי המוסמך לעשותן, מתוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון<sup>155</sup>. בדין קיים הסדר ייחודי הנוגע לפיטורי המבקר, המחייב רוב מיוחד של מליאת המועצה. לפי בית הדין הארצי לעבודה, להסדר זה תכלית ברורה של יצירת מעמד עצמאי ובלתי תלוי לנושאי משרות אלה<sup>156</sup>.

על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית) בכל גוף ציבורי תקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי, אולם ההגדרה "גוף ציבורי", כמשמעה בחוק הביקורת הפנימית אינה חלה על איגודי ערים<sup>157</sup>.

152 מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "המבקר הגזבר והיועץ המשפטי - תפקידם והתנהלותם", עמ' 369. שם, עמ' 369.

153 בר"ש 4310/15 מאלכ נ' המועצה המקומית בית ג'אן (פורסם במאגר ממוחשב, 2.11.15), עמ' 6.  
154 סעיף 170א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ומכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות).

155 מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "המבקר הגזבר והיועץ המשפטי - תפקידם והתנהלותם", עמ' 362.  
156 המונח "גוף ציבורי" לעניין חוק הביקורת הפנימית כולל בין היתר על גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 19(1), (2) או (5) לחוק מבקר המדינה. בסעיפים אלו לא כלולות רשויות מקומיות.

החובה למנות מבקר לביצוע ביקורת פנימית בעיריות נקבעה בפקודת העיריות. על פי פקודת העיריות<sup>158</sup> מועצת העירייה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה. בפקודת המועצות המקומיות נקבע כי הוראות סעיפים מפקודת העיריות לעניין מינוי מבקר<sup>159</sup> יחולו גם על המועצות המקומיות<sup>160</sup> וגם על המועצות האזוריות<sup>161</sup>.

חוק איגוד ערים מפרט רשימת הוראות מפקודת העיריות שמוחלות על איגוד ערים בשינויים המחויבים<sup>162</sup>. ברשימה זו לא כלולים סעיפי פקודת העיריות שמסדירים את המינוי של מבקר פנימי, את תפקידיו ואת סמכויותיו.

סעיף 16 לחוק איגוד ערים מסמיך את שר הפנים לקבוע בצו הוראות אחידות שיחולו על כל איגוד ערים. אחד הדברים שהוא רשאי לקבוע הוא דרכי מינויים של עובדי האיגוד ופיטוריהם, תנאי עבודתם, תפקידיהם וסמכויותיהם<sup>163</sup>. עם זאת, צו איגוד ערים אינו מורה על מינוי מבקר לאיגוד.

### **מהאמור עולה כי אין חובה בדין למנות מבקר פנימי באיגוד ערים ובכלל זה באשכול רשויות מקומיות.**

אגף לפיתוח אזוריות במשרד הפנים מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2025 כי נכון למועד הביקורת, באף אשכול אזורי לא מועסק מבקר פנימי. עוד מסר כי בשנת 2026 מתכנן המשרד לבחון את הנושא ולהוציא הנחיות בעניין. לצד זאת, לדברי אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות במשרד הפנים לא ברור אם מבחינה משפטית ישנה חובה למנות מבקר פנימי באשכולות שכן דין אשכול אינו כדין רשות מקומית. עוד נמסר כי בבדיקה שעשה האגף עלה כי היעדר מבקר פנימי ומנגנון ביקורת פנימית באשכולות הוא ממצא רוחבי בכל האשכולות.

אשכול הכנרת והעמקים מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2025 כי עלות ההעסקה של מבקר פנימי היא גבוהה ואין לכך מקורות מימון.

**נמצא כי בחלוף כתרסר שנים לאחר הקמתם של האשכולות האזוריים הראשונים משרד הפנים לא הסדיר את מינוי המבקר הפנימי באשכולות האזוריים.**

**היעדר האסדרה בעניין מינויו של מבקר פנימי אינו מאפשר פיקוח ובקרה על פעילות האשכולות ועלול לפתוח פתח למינהל לא תקין.**

**על משרד הפנים להשלים את בחינתו בעניין הסדרת ביקורת פנימית באשכולות האזוריים. כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים ייתן את הדעת גם למקורות המימון של העסקת מבקר פנימי באשכול. לאחר שיקבע משרד הפנים את עמדתו בעניין עליו לפרסם הנחיות לאשכולות.**

### **ועדה לענייני ביקורת**

ועדה לענייני ביקורת (להלן - ועדת ביקורת) היא ועדה סטטוטורית בעיריות, במועצות המקומיות ובמועצות אזוריות. הוועדה נקראת בשם זה כי היא אינה מוסמכת לעסוק ישירות בעריכת ביקורת, תפקיד המוקנה בחוק למבקר הרשות המקומית; ועדת הביקורת תדון בדוחות הביקורת של מבקר הרשות המקומית ובדוחות ביקורת אחרים, כמו דוחות מבקר המדינה ודוחות ביקורת שעורך משרד הפנים<sup>164</sup>.

158 סעיף 167(ב) לפקודת העיריות. ההוראות מפקודת העיריות הוחלו גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות.

159 סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170ג1 ו-334א לפקודת העיריות.

160 סעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

161 סעיף 57א לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).

162 סעיף 17 לחוק איגוד ערים.

163 סעיף 16(5) לחוק איגוד ערים.

164 הדרכת נבחרים ברשויות מקומיות, הוועדה לענייני ביקורת, משרד הפנים, ינואר 2024.

חוק איגוד ערים קובע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצו המקים של איגוד ערים בין היתר הוראות בדבר "דרכי הקמתן של ועדות המועצה"<sup>165</sup>.

### **מבדיקת צווי ההקמה של 12 האשכולות האזוריים עולה כי שר הפנים לא קבע באף אחד מצווי ההקמה הוראות שנגעו לדרכי הקמתה של ועדת ביקורת.**

חוק איגוד ערים<sup>166</sup> מחיל על איגודי הערים את הוראות סימן ב' בפרק 11 בפקודת העיריות, שעל פיו "הגזבר יגיש, בתוך 60 ימים לאחר תום כל רבעון, דין וחשבון כספי לגבי אותו רבעון, לראש העיריה, למועצת העיריה, לוועדת הכספים ולוועדת הביקורת של העיריה..."<sup>167</sup>. עם זאת, אין החלה של סעיף 149ג בפקודת העיריות שמחייב את הקמת ועדת הביקורת וקובע את הרכבה ואת אופן פעילותה. כמו כן, חוזרי משרד הפנים אינם מורים להקים ועדת ביקורת באשכולות אזוריים.

בצו איגוד ערים<sup>168</sup> נקבע כי מועצת האשכול רשאית לבחור "ועדות קבועות או ארעיות שתפקידן לטפל בעניינים או במקרים מסוימים, ככל שתטיל עליהן המועצה ובלבד שמחצית מחברי הוועדה יהיו חברי המועצה".

על פי נוהל ניהול כספים ותקציב שקבע משרד הפנים, ימונה רואה חשבון מטעם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים ויערוך ביקורת מינהלית שנתית באשכולות. הדוחות המבוקרים יוגשו לאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות לאישור והפצה. לאחר השלמת הביקורת, על מועצת האשכול לדון בליקויים בדוחות המבוקרים ולתקנם. לצורך כך, מועצת האשכול תמנה צוות לתיקון ליקויים מטעמה<sup>169</sup>.

**מבדיקת דוחות הביקורת המפורטים של 12 האשכולות האזוריים לשנת 2023<sup>170</sup> שהכינו רואי חשבון מטעם משרד הפנים, עולה כי מבין 12 האשכולות האזוריים שפעלו בשנה זו, בשני אשכולות בלבד הוקמה ועדת ביקורת<sup>171</sup>. באחד<sup>172</sup> מהם כללה הוועדה בשנת 2023 חבר אחד בלבד, והיא כלל לא התכנסה בשנה זו<sup>173</sup>.**

כמו כן, מבדיקת הדוחות המפורטים של שמונה אשכולות אזוריים<sup>174</sup> לשנת 2024 שהועברו למשרד מבקר המדינה במועד סיום הביקורת (פברואר 2026) עולה כי מבין שמונת האשכולות, רק באחד הוקמה ועדת ביקורת<sup>175</sup>.

אשכול הכנרת והעמקים מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2025 כי לא קיימים בו ועדת ביקורת וצוות תיקון ליקויים וכי ליקויים שעלו בדוחות הכספיים והמפורטים אינם מדווחים למועצת האשכול. אשכול נגב מערבי מסר לצוות הביקורת באוקטובר ובדצמבר 2025 ובינואר 2026 כי לא קיימים בו ועדת ביקורת וצוות תיקון ליקויים. עם זאת, אשכול נגב מערבי מסר לצוות הביקורת בינואר 2026 כי ככלל, האשכול מעלה וסוקר דוחות כספיים מבוקרים אל מול מועצת האשכול וכי בשנת 2024, שבה עלו ליקויים בדוחות הכספיים והמפורטים של האשכול, הם הוצגו למועצת האשכול בישיבת המועצה שהתקיימה בינואר 2026.

165 חוק איגוד ערים, סעיף 16(2).

166 סעיף 11 לחוק איגוד ערים.

167 סעיף 213(ב) לפקודת העיריות.

168 סעיף 25 לצו איגוד ערים.

169 משרד הפנים, "ניהול כספים ותקציב - נהלים והנחיות לאיגוד ערים מסוג רשויות מקומיות", אוגוסט 2023.

170 הנתונים מתייחסים לשנת 2023, שכן זוהי השנה האחרונה שלגביה הועברו לצוות הביקורת דוחות מפורטים של כלל האשכולות האזוריים.

171 אשכול המפרץ ואשכול נגב מזרחי.

172 אשכול המפרץ.

173 באשכול נגב מזרחי פעלה ועדת ביקורת בשנת 2023. הוועדה מנתה שלושה חברים והתכנסה פעם אחת.

174 אשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, השרון, יהודה ושומרון, הכנרת והעמקים, מישור החוף, נגב מזרחי ונגב מערבי.

175 אשכול נגב מזרחי. ועדת הביקורת התכנסה פעם אחת בשנת 2024.

נמצא כי אף שעל פי חוק איגוד ערים שהחיל את הוראות פקודת העיריות נדרש כי הגזבר יגיש אחת לרבעון דוח כספי לוועדת הביקורת, ואף שהאשכולות הם גופים מבוקרים הנתונים לביקורת מבקר המדינה ולביקורת כספית ומינהלית שמתבצעת על ידי רואה חשבון מטעם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים - אין חיוב בדין להקים ועדת ביקורת, ומשרד הפנים לא הסדיר את עניין הקמתה של ועדת ביקורת בצווי ההקמה של 12 האשכולות שפעלו במועד הביקורת, פברואר 2026.

עוד נמצא כי נכון לשנת 2023 הוקמה ועדת ביקורת בשני אשכולות בלבד מתוך 12 האשכולות שפעלו בשנה זו, וכי נכון לשנת 2024, הוקמה ועדת ביקורת באשכול אחד מבין שבעת האשכולות שהדוחות המפורטים שלהם לאותה השנה הועברו למשרד הפנים. זאת ועוד, נמצא כי אף על פי שמשרד הפנים הנחה במסגרת נוהל ניהול כספים ותקציב 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.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי למשרד הוקנו סמכויות כלליות בכל הנוגע לאיגודי ערים, ובהם אשכולות אזוריים, ותפקידו להבטיח את ניהולם. אין משמעות הדבר כי משרד הפנים אחראי לכל אשכול אזורי, ולכך כי אשכול אזורי יקיים את כל הוראות הדין והנוהל שנקבעו. לדברי משרד הפנים, האשכולות האזוריים עצמאיים באופן ניהול ענייניהם לשם הגשמת מטרותיהם, בהתאם לשיקול הדעת שלהם, ובכפוף לכל דין. עוד לדברי המשרד, הוא אינו אמור על פי הדין, ואף אין ביכולתו מבחינה מעשית - במישור הסמכות והמשאבים - להיות האחראי לכל היבט בהתנהלות האשכולות האזוריים הפועלים במישור רחב של תחומים, לרבות קיום דיון בנוגע לדוחות המבוקרים. זאת ועוד, אין בדין הוראה המטילה על משרד הפנים חובה לנהל ולפקח באופן שוטף על פעילותה של ועדת ביקורת כאמור או לנהלה באופן שוטף, אם היא תוקם.

בהיעדר ועדת ביקורת ב-10 מתוך 12 האשכולות הקיימים, נוצר מצב שבו משרד הפנים מקדיש משאבים לעריכת הדוחות הכספיים המבוקרים ודוחות הביקורת המפורטים, ואלה לא נידונים במועצות האשכולות ולא מוקמים בהם צוותים לתיקון ליקויים. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר גורם לירידה לטמיון של המשאבים שהושקעו בהכנת הדוחות וכן עלול להביא לאי-טיפול בליקויים שעלו בדוחות והם ידועים הן למשרד הפנים והן לאשכולות.

מומלץ למשרד הפנים בהיותו המאסדר להסדיר את דרכי הקמתן של ועדות ביקורת באשכולות האזוריים ולוודא כי האשכולות הקימו אותן. כמו כן, על משרד הפנים לוודא כי מועצות האשכולות האזוריים דנו בדוחות המבוקרים שהוא העביר להם וכי האשכולות הקימו צוותי תיקון ליקויים בהתאם להנחיותיו. על האשכולות הכנרת והעמקים ונגב מערבי להקים את צוותי תיקון הליקויים בהתאם לנוהל ניהול תקציב, ועל מועצת אשכול הכנרת והעמקים לדון בדוחות הכספיים המבוקרים ובדוחות הביקורת המפורטים שמעביר אליה משרד הפנים.

אשכול גליל מערבי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אף שאין חובה מפורשת בדין להקמת ועדת ביקורת, מדובר בוועדה מרכזית להתנהלות תקינה. לפיכך, הנושא יבחן תוך התייחסות לעקרונות בקרה ופיקוח תקינים.

אשכול השרון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אין חובה בדין למנות ועדת ביקורת. עם זאת, לדברי האשכול, כאשר יהיה דוח ביקורת הטעון דיון והמלצות של ועדת הביקורת, תוקם הוועדה והאשכול יפעל בהתאם להוראות החוק החלות עליו.



בהתחשב במטרות שלשמן הוקמו האשכולות האזוריים ונוכח ההיבטים הציבוריים הכרוכים בפעילותם במקביל לאופי פעילותם הייחודי והיותם גופים מוניציפליים חדשים יחסית, ראוי שיבוקרו דרך קבע באמצעות מבקר פנימי בהיקף משרה שהולם את היקף פעילותם, תקציבם

ומורכבותם. מומלץ למשרד הפנים לבחון את סוגיית הביקורת הפנימית הראויה לאשכולות האזוריים ולקבוע הסדרים מתאימים למינוי מבקרים פנימיים וועדות ביקורת כמקובל בגופים ציבוריים דומים. הסדרים אלו יבטיחו ביקורת הולמת בנוגע לאופן תפקודם של האשכולות האזוריים, הפעלת הסמכויות הסטטוטוריות המוקנות להם על פי חוק לטובת הציבור ותיקון ליקויים.

### ביקורת באשכולות האזוריים על ידי מבקרי הרשויות המקומיות החברות בהם

על פי פקודת העיריות, מבקר העירייה יערוך ביקורת בכל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית באותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם<sup>176</sup>. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר". סעיף זה הוחל גם על המועצות המקומיות בפקודת המועצות המקומיות<sup>177</sup>. משמעות הדבר היא שאיגוד ערים נתון לביקורתו של מבקר כל עירייה או מועצה מקומית שחברה בו משום שהוא בגדר "גוף עירוני מבוקר" כהגדרתו בפקודת העיריות.

מבדיקה שנעשתה מול מבקרי כל הרשויות המקומיות שחברות בשני האשכולות האזוריים שנבדקו עלה<sup>178</sup> כי בשנים 2021 - 2025 מבקר של רשות מקומית אחת ביצע ביקורת באשכול האזורי שאליו היא משתייכת. עוד עולה כי אף אחד מ-21 מבקרי הרשויות המקומיות האחרים<sup>179</sup> לא פנה בשנים אלו לאשכול בבקשה לבצע ביקורת.

**נמצא כי למרות הסמכויות שהחוק העניק למבקרי הרשויות המקומיות, המאפשרות להם לבצע ביקורת באשכול האזורי שהרשות חברה בו, בשנים 2021 - 2025 רק מבקר של רשות מקומית אחת<sup>180</sup> מבין 22 מבקרי הרשויות החברות באשכולות הכנרת והעמקים ונגב מערבי ביצע ביקורת באשכול האזורי שאליו היא משתייכת.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היעדרם של מנגנוני ביקורת פנים באשכולות האזוריים, ועד להסדרת הקמתם של מנגנונים אלו, יש חשיבות רבה לביצוע ביקורת באשכולות על ידי מבקרי הרשויות המקומיות החברות בהם כפי שמאפשר החוק.**

הרשויות המקומיות בית שאן, בני שמעון, כפר תבור, מגדל, עמק הירדן, רהט ושדות נגב מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מאפריל וממאי 2026 כי קיימות מגבלות שונות בקיום ביקורת באשכולות על ידי מבקרי הרשויות, ובהן היעדר תקציב וכוח אדם מספק, וכי מבקרי הרשויות אינם יכולים להעניק את תשומת הלב הנדרשת לביקורת באשכול האזורי. עוד מסרו הרשויות המקומיות אשכול, בית שאן, בני שמעון, עמק הירדן, רהט, שדות נגב ושדות בתשובותיהן ממרץ - מאי 2026 כי לצורך ביצוע ביקורת כאמור, נדרשות הנחיות אופרטיביות מחייבות או מסגרת ארצית מוסדרת מצד הרגולטור ויצירת מנגנון ביקורת ייעודי ברמת האשכול.

המועצה האזורית אשכול בתשובתה ממרץ 2026 ציינה גם כי יש לתת את הדעת על המורכבות והרגישות הייחודית הטמונה בביצוע ביקורת באשכול אזורי על ידי מבקר רשות מקומית אחת מבין הרשויות החברות בו. ביצוע ביקורת על ידי מבקר של רשות אחת עלול לעורר קושי תפיסתי ואף חשש לניגוד עניינים או לפגיעה במראית פני העצמאות והאוניברסיטיות של הביקורת, הן כלפי יתר הרשויות החברות והן כלפי הנהלת האשכול עצמו.

176 סעיף 170א(ב) לפקודת העיריות.

177 סעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות.

178 בשני האשכולות יחדיו חברות 26 רשויות ובארבע מתוכן לא מונה מבקר. על כן הממצאים בקטע זה מתייחסים ל-22 רשויות מקומיות.

179 מבקרי הרשויות אופקים, אשכול, בני שמעון, חוף אשקלון, מרחבים, נתיבות, רהט, שדות נגב ושער הנגב באשכול נגב מערבי. מבקרי הרשויות בוועינה-נגידאת, בית שאן, הגליל התחתון, טבריה, יבנאל, כפר כמא, כפר תבור, מגדל, עמק המעיינות, עילבון, עמק הירדן ושיבלי - אום אל-רינם באשכול רשויות הכנרת והעמקים. יצוין כי מבקר מועצה אזורית מרחבים מונה בסוף 2024 ולכן תשובתו מוגבלת.

180 עיריית שדרות, דוח ביקורת בנושא השירות הווטרינרי שנתי דאז לשבע מרשויות האשכול, ביניהן לעיריית שדרות.

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. במסגרת זו, מומלץ למבקרי הרשויות המקומיות המאושכלות לתאם ביניהם ולקבוע מסגרת לפיה אחת לתקופה יבצע אחד ממבקרי הרשויות המקומיות המאושכלות ביקורת באשכול האזורי שאליו משתייכות הרשויות.

הרשויות המקומיות אופקים, אל-בטוף, גליל תחתון, טורעאן, טבריה, יבנאל, כפר כמא, מרחבים, נתיבות, עילבון, עמק המעיינות שיבלי-אום אל ר'נס, ושער הנגב מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מאפריל וממאי 2026 כי בכוונתן לבקש או לבחון עם מבקר הרשות המקומית את האפשרות לערוך ביקורת באשכול האזורי או לתאם ביצוע ביקורת באשכול מול יתר מבקרי הרשויות החברות באשכול. המועצה האזורית חוף אשקלון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 כי עד לקבלת הנחיות ממשרד הפנים שיגדירו מנגנונים ברורים, אחידים ורשמיים לביצוע הביקורת באשכול, גובש מתווה ביניים ולפיו בכל שנת עבודה תתבצע ביקורת עומק אחת על ידי אחת מהרשויות החברות באשכול.

עיריית טבריה הוסיפה בתשובתה כי פנתה כמה פעמים לאשכול הכנרת והעמקים בבקשה לקבל מסמכים תקציביים ותפעוליים, אך חלקם לא נמסרו במועד; לדברי העירייה, תנאי בסיסי לביצוע ביקורת מקצועית באשכול הוא שהאשכול יעמיד לרשות המבקרים מידע מלא, סדור ושקוף.

בהמשך לתשובת עיריית טבריה, על אשכול הכנרת והעמקים לשתף פעולה עם מבקרי רשויות מקומיות שחברות באשכול ולהעביר את הדרוש להם לצורך ביצוע ביקורת באשכול.

## ניהול האשכולות

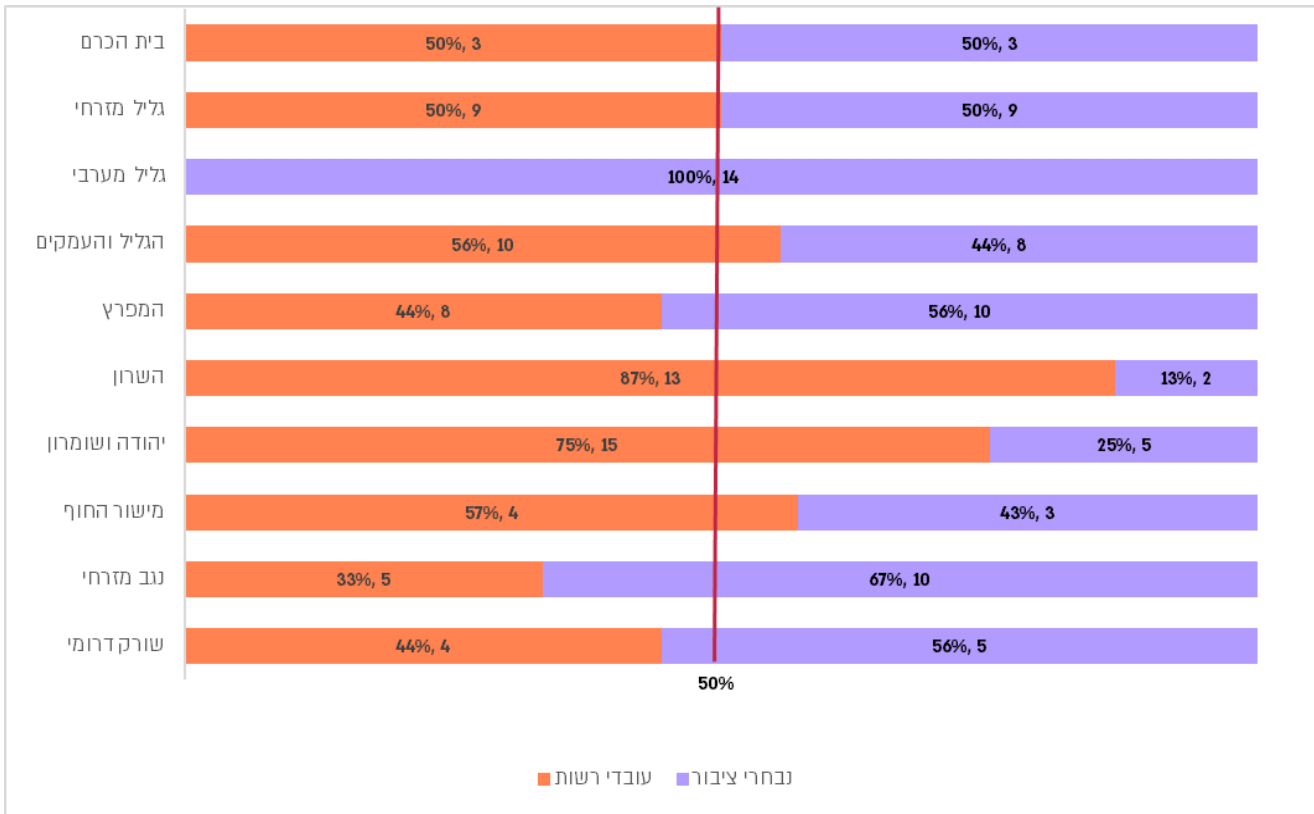
### מועצת האשכול וועדותיה

לפי מדריך ההפעלה, מועצת האשכול היא הגוף הסטטוטורי העליון של האשכול אשר ממונה על ניווט האשכול ותפקודו בהתאם לחוק. בתוספת של כל אחד מצווי שר הפנים שלפיהם הוקמו האשכולות נקבע כי לכל רשות מקומית שחברה באשכול יהיה נציג אחד במועצת האשכול. לפי חוק איגוד ערים, רשות מקומית יכולה למנות את נציגה במועצת האשכול שלא מקרב עובדי הרשות המקומית וזאת באישור שר הפנים, ובלבד שלפחות מחצית מחברי המועצה יהיו מקרב עובדי הרשויות שחברות באשכול<sup>181</sup>.

בביקורת עלה כי במועצת אשכול הכנרת והעמקים שמנתה בינואר 2026 חמישה עשר חברים, עשרה חברים היו נבחרים ציבור (כ-66.7% מכלל חברי המועצה) וחמישה חברים (כ-33.3%) - עובדי הרשויות המקומיות שחברות באשכול. לעומת זאת, באוקטובר 2025, במועצת אשכול נגב מערבי שמנתה באותו המועד אחד עשר חברים, שני חברים היו נבחרים ציבור (כ-18.2%) והשאר - תשעה חברים (כ-81.8% מכלל החברים) היו עובדי הרשויות המקומיות.

בתרשים 12 שלהלן ניתוח של הרכב המועצות בעשרת האשכולות הנוספים שלא נכללו בביקורת העומק, המבוסס על דוחות הביקורת המפורטים לשנת 2023.

## תרשים 12: הרכב המועצות בעשרת האשכולות האזוריים שלא נבדקו בביקורת העומק, 2023



על פי הדוחות המפורטים של האשכולות האזוריים לשנת 2023 ובאשכול הגליל והעמקים - לפי מסמכי הבהרה שמסר האשכול, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עלה כי מבין עשרת האשכולות, באשכול גליל מערבי - כל חברי מועצת האשכול הם נבחר ציבור ולא התמנו כלל חברי מועצה שהם עובדי הרשויות המקומיות החברות באשכול. בשלושה אשכולות נוספים - אשכול נגב מזרחי, אשכול המפרץ ואשכול שורק דרומי - אומנם התמנו חברי מועצה שהם עובדי הרשויות המקומיות החברות באשכול, אך בשיעור נמוך מהקבוע בחוק: באשכול נגב מזרחי רק 33% מבין חברי מועצת האשכול היו מקרב עובדי האשכול, באשכול המפרץ ובאשכול שורק דרומי רק 44% מבין חברי מועצת האשכול היו מקרב עובדי האשכול. ביתר האשכולות - בית הכרם, הגליל והעמקים, גליל מזרחי, יהודה ושומרון, מישור החוף והשרון - הרכב חברי מועצת האשכול האזורי תאם את דרישת החוק.

עוד עלה כי בדוחות המפורטים של האשכולות האזוריים שהכינו רואי חשבון משרד הפנים לא נכללה הערה לאשכולות על הרכב חברי מועצה שאינו תואם את הוראות החוק ובהבהרת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2025 נמסר כי משרד הפנים אינו מנהל רשימות של חברי מועצת האשכולות, וכי לגבי נתונים אלה יש לפנות לאשכולות עצמם.

נמצא כי שלא בהתאם לחוק שקובע שלפחות מחצית מחברי מועצות האשכולות האזוריים חייבים להיות עובדי הרשויות המקומיות החברות בהם, בשנת 2023 בארבעה אשכולות אזוריים מתוך העשרה שלא נבדקו בביקורת העומק - גליל מערבי, המפרץ, נגב מזרחי, ושורק דרומי - היה שיעור חברי המועצה שהם עובדי הרשויות המקומיות נמוך ממחצית, ומשרד הפנים לא העיר להם על כך בדוחות המפורטים שפרסם באותה השנה. עוד נמצא כי באחד מבין שני האשכולות האזוריים שנבדקו - אשכול הכנרת והעמקים - בינואר 2026 היה שיעור חברי המועצה שהם נבחר 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 (מעבר למה שמופיע בדוחות המפורטים).

### הדרישה כי לפחות 50% מחברי מועצת האשכול יהיו מקרב עובדי הרשויות המקומיות מבטיחה שמירה על אופייה המקצועי של המועצה וביסוס קבלת ההחלטות על כוח אדם מקצועי שעוסק בפועל בנושאים כמו אספקת שירותים וניהול תקציב.

אשכול שורק דרומי מסר בתשובתו כי ממסמכים המצויים באשכול עולה כי נציגה של אחת מהרשויות המקומיות החברות באשכול היה מנכ"ל הרשות דאז, אשר ככל הנראה מונה בשנת 2018, וכי באותה תקופה רשות מקומית זו לא נטלה חלק בפעילות האשכול ונציגה לא הופיע לשיבות מועצת האשכול. לפיכך, בדוח לשנת 2023 לא נרשם נציגה. האשכול לא המציא מסמכים רשמיים לפיהם המנכ"ל של אותה רשות מקומית מונה על ידי מועצת הרשות כנציגה במועצת האשכול.

על כל האשכולות האזוריים, ובהם על אשכולות הכנרת והעמקים, גליל מערבי, נגב מזרחי, המפרץ ושורק דרומי, 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.

אשכול גליל מערבי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לאחר הבחירות בשנת 2024 האשכול פעל להתאמת הרכב מועצת האשכול לדרישות החוק, תוך שיתוף פעולה עם הרשויות החברות באשכול ואישור החברים במועצה.

אשכול נגב מזרחי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 (להלן - תשובת אשכול נגב מזרחי), כי הסוגיה תעלה בישיבת מליאה כדי לדון בדרכים להסדרתה.

### מינוי חברי המועצה באשכולות שנבדקו

חוק איגוד ערים קובע כי האשכול ינוהל בידי מועצה<sup>182</sup> אשר תהא מורכבת מנציגי הרשויות המקומיות החברות בו. הסמכות למנות נציג של רשות מקומית כחבר במועצת האשכול ניתנה למועצה של אותה רשות מקומית<sup>183</sup>. החלטה זו, כמו כל החלטה של מועצת הרשות המקומית, חייבת להיות מתועדת בפרוטוקול<sup>184</sup>. הרשות המקומית החברה באשכול צריכה לשלוח ליו"ר מועצת האשכול הודעה בכתב על מינוי נציג מטעמה למועצת האשכול או על ביטול מינויו<sup>185</sup>. אומנם החוק אינו מחייב לצרף להודעה את הפרוטוקול מישיבת המועצה שבה אושר המינוי, אך מומלץ לצרפו וזאת כדי לאפשר למועצת האשכול בקרה אחר תקינות הליך המינוי.

בביקורת עלה כי אשכול הכנרת והעמקים 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 עלה כי אשכול הכנרת והעמקים מסתפק בהודעה 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<sup>186</sup>. בהודעה זו לא צוין שהנציג נבחר בידי מועצת הרשות המקומית, ולא צורף אליה פרוטוקול החלטת המועצה. כלומר, מתוך 15 חברי מועצת אשכול הכנרת והעמקים, רק בנוגע לחבר מועצה אחד נמסרה למועצת האשכול הודעה בכתב כאמור. בעקבות פנייה של צוות הביקורת ליו"ר אשכול הכנרת והעמקים הועברו למשרד מבקר המדינה פרוטוקולים של מועצות של 11 רשויות מקומיות החברות באשכול על מינוי נציגיהם למועצת האשכול והודעה של רשות מקומית על מינוי נציג מטעמה. ואולם שלוש רשויות מקומיות - עיריית מר'אר, המועצה המקומית עילבון והמועצה האזורית עמק המעינות - טרם מסרו ליו"ר האשכול הודעות בכתב על מינוי נציגיהם או פרוטוקולים של המועצות שלהם בהם תועד אישור המינוי. עוד עלה בביקורת כי המועצה המקומית יבנאל והמועצה האזורית עמק

182 סעיף 8(א) לחוק איגוד ערים.

183 סעיף 8 (ג) לחוק איגוד ערים.

184 סעיף 50 לתוספת השנייה לפקודת העיריות; סעיף 53 לתוספת השלישית של צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950; סעיף 54 לצו המועצות האזוריות.

185 סעיף 12 לצו איגוד ערים.

186 הודעה מראש המועצה המקומית כפר כמא לאשכול על החלפת נציגה במועצת האשכול, מאוקטובר 2025.

**הירדן** - החברות באשכול, מינו כל אחת שני נציגים למועצת האשכול, אף שצו הקמת האשכול מתיר לכל רשות למנות נציג אחד בלבד<sup>187</sup>.

לעומת זאת, עלה כי בידי אשכול נגב מערבי הודעות בכתב על מינוי כל חברי מועצת האשכול על ידי מועצות הרשויות המקומיות החברות באשכול, שלהן צורפו פרוטוקולים של החלטות מועצות הרשויות המקומיות.

נמצא כי אשכול הכנרת והעמקים 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 בהודעה 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. גם לאחר שצוות הביקורת פנה ליו"ר אשכול הכנרת והעמקים עדיין שלוש רשויות מקומיות - עיריית מר'אר, המועצה המקומית עילבון והמועצה האזורית עמק המעינות - לא מסרו הודעה בכתב על מינוי נציגיהן ולא שלחו פרוטוקולים של מועצות הרשויות המקומיות לפיהם מונו נציגיהן למועצת האשכול. כן נמצא כי שתי רשויות מקומיות נוספות החברות באשכול הכנרת והעמקים - המועצה המקומית יבנאל והמועצה האזורית עמק הירדן - מינו כל אחת שני נציגים למועצת האשכול בעוד שצו ההקמה מאפשר מינוי של נציג אחד מכל רשות מקומית. לעומת זאת, מינוי חברי מועצת אשכול נגב מערבי נעשה בהתאם לדרישות החוק, והאשכול אף מקפיד לקבל את הפרוטוקול של ישיבות המועצות של הרשויות המקומיות שבמהלכן מונו חברים למועצת האשכול, דבר המאפשר למועצת האשכול לוודא כי המינוי בוצע כחוק.

על מועצת אשכול הכנרת והעמקים להבטיח שהרשויות המקומיות החברות באשכול יפעלו בהתאם לצו המקיים 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. כמו כן מומלץ למועצת האשכול לבקש את פרוטוקולי ישיבות המועצות כאמור. על עיריית מר'אר, המועצה המקומית עילבון והמועצה האזורית עמק המעינות להעביר ליו"ר אשכול הכנרת והעמקים את ההודעות בכתב על מינוי נציגיהן למועצת האשכול. כמו כן, על המועצה המקומית יבנאל והמועצה האזורית עמק הירדן למנות כדין נציג אחד בלבד למועצת האשכול.

אשכול הכנרת והעמקים מסר בתשובתו כי ראשי הרשויות מודעים לתהליך שעליהם לבצע, וכי ברור לכל הגורמים כי הסמכות הסטטוטורית נתונה בידי הרשות המקומית. לעניין מועצה אזורית עמק הירדן מסר האשכול בתשובתו כי בעקבות פנייתו של משרד מבקר המדינה האשכול פנה למועצה אזורית עמק הירדן להסדרת המינוי, כך שיוגדר נציג אחד בלבד כנדרש. לעניין המועצה המקומית יבנאל מסר האשכול בתשובתו כי מבדיקה שנערכה במועצה מקומית יבנאל עלה כי מונתה נציגה אחת לאשכול והנציג השני מונה לנושא בטיחות בלבד, וכי תפקידו אינו קשור למליאה או לזכויות בה.

המועצה האזורית עמק הירדן בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 מסרה כי היא מודעת לכך שבפרוטוקול ישיבת המליאה נרשם שהמליאה אישרה את מינוים של ראש המועצה ומנכ"לית המועצה כנציגי המועצה באשכול הכנרת והעמקים, ועם זאת בפועל לא התקיים ייצוג כפול של המועצה במועצת האשכול ולא ניתנה למועצת הרשות זכות הצבעה כפולה. המועצה האזורית עמק הירדן ציינה כי למען הסדר הטוב וכדי להסדיר את הדברים בכוונת המועצה להביא לישיבת מליאת המועצה החלטה מבהירה ומתקנת לפיה תיבחר נציגה רשמית אחת מטעם המועצה האזורית עמק הירדן במועצת האשכול, וכי השתתפות ראש המועצה בישיבות האשכול תהיה מכוח תפקידו כראש המועצה על פי הזמנת האשכול ללא זכות הצבעה וללא מעמד של נציג נוסף.

בתשובתה ממאי 2026 למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה המקומית יבנאל כי במאי 2026 התכנסה מליאת המועצה ואשררה כי הנציגה היחידה שלה במועצת האשכול היא עובדת הרשות.

על פי תוספת לצו איגודי ערים (אשכול רשויות הכנרת והעמקים), התשע"ח-2018.

המועצה המקומית **עילבון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2026 פרוטוקול מליאת מועצת הרשות משנת 2024 ולפיו מונה נציג מטעמה למועצת האשכול.

המועצה האזורית **עמק המעיינות** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה ותפעל בהקדם האפשרי להסדרת מינוי נציגיה באשכול בהתאם להוראות הדין.

## הרכב ועדות האשכול

צו איגוד ערים מאפשר<sup>188</sup> למועצת האשכול לבחור מבין חבריה, מבין עובדי האשכול או מבין אנשים מתאימים אחרים ועדות קבועות או ארעיות שתפקידן לטפל בעניינים או במקרים מסוימים, ככל שתטיל עליהן מועצת האשכול ובלבד שמחצית מחבריהן יהיו חברי מועצת האשכול.

בביקורת עלה כי באשכול **הכנרת והעמקים** הוקמה ועדת הצעות ומכרזים - ועדה קבועה שתפקידה על פי צו איגוד ערים לבדוק הצעות מחירים המוגשות לאשכול ולחוות דעתה עליהן<sup>189</sup>. בשנת 2025 כללה הוועדה שישה חברים - ארבעה מהם (שני עובדי האשכול ושני ראשי רשויות שחברות בו) (כ-67.7%) לא היו חברי מועצת האשכול, ואילו השניים הנוספים (ראשי רשויות שחברות באשכול) (כ-33.3%) שימשו חברי מועצת האשכול.

כמו כן, בביקורת עלה כי בדוחות המפורטים שהכין משרד הפנים לאשכול **הכנרת והעמקים** בשנים 2023 ו-2024<sup>190</sup> שולבה רשימה של ועדות האשכול ופירוט תפקידי חברי הוועדות ברשויות המקומיות, אך לא נבדקה התאמת מעמדם לצו איגוד ערים. בביקורת עלה כי גם בשנים אלו הרכב הוועדה לא תאם את צו איגוד ערים.

באשכול **נגב מערבי** בוועדת הצעות ומכרזים שלושה חברים<sup>191</sup> וכולם חברי מועצת האשכול ומינוים תואם את צו איגוד ערים.

נמצא כי אף על פי שצו איגוד ערים קובע כי מחצית מחברי הוועדות שיכולות להקים מועצות האשכולות האזוריים יהיו מבין חברי מועצת האשכול, באשכול **הכנרת והעמקים** - קיימת ועדה שהרכבה אינו עולה בקנה אחד עם דרישות צו איגוד ערים: בוועדת ההצעות והמכרזים שהקים אשכול **הכנרת והעמקים** שיעור חברי מועצת האשכול היה כ-33.7% (שניים מתוך שישה חברים). זאת ועוד, בדוחות המפורטים שפרסם משרד הפנים בעניין אשכול **הכנרת והעמקים** הוא לא התייחס לכך שהרכב ועדת ההצעות והמכרזים אינו תואם לדין אף שהרכבה פורט בדוח.

יצוין כי חברות חברי מועצת האשכול בוועדותיו יכולה לתרום לכך שעבודת הוועדות תהיה מתואמת עם האסטרטגיה והמדיניות הכללית שקבעה מועצת האשכול, שאותה הם מייצגים.

על אשכול **הכנרת והעמקים** לוודא כי מחצית מחברי ועדותיו הם חברי מועצת האשכול. מומלץ כי משרד הפנים יבחן בדוחות המפורטים אם הרכבי הוועדות של האשכולות האזוריים תואמים את הדין.

## ועדת הכספים

על פי פקודת העיריות, ועדת הכספים היא ועדת חובה בעיריות<sup>192</sup>. הפקודה קובעת כי "תפקידה של ועדת הכספים הוא לייעץ למועצה בכל עניני כספים של העירייה". הוועדה משמשת גורם מבקר

188 סעיף 25 לצו איגוד ערים.

189 סעיף 35 לצו איגוד ערים.

190 הדוחות המפורטים של אשכול **הכנרת והעמקים** לשנים 2023 ו-2024. בשנת 2023 רק שלושה מבין שבעת חברי הוועדה היו גם חברי מועצת האשכול (כ-43% מכלל חברי הוועדה) ובשנת 2024 - שניים מתוך ששת החברים היו חברי המועצה (כ-33.33% מכלל החברים).

191 חברי ועדת הצעות ומכרזים באשכול **נגב מערבי** בשנת 2025: גבי נ. (מנכ"לית רשות מקומית וחברת מועצת אשכול), מר ד. (מנכ"ל רשות מקומית וחבר מועצת אשכול), ב.י. (גזבר רשות מקומית וחבר מועצת אשכול).

192 פקודת העיריות (נוסח חדש), סעיף 149.

ואף בולם לפני אישור תקציב ועוקבת אחר מימוש התקציב במשך כל שנת הכספים. פיקוח הוועדה מעודד שמירה והקפדה על נהלים, כללים וחוקים המחייבים את כלל הגורמים ברשות באתיקה ציבורית בכל פעולותיהם<sup>193</sup>. על פי הנחיות משרד הפנים, בעיריות תדירות כינוס הוועדה לא תפחת מאחת לשלושה חודשים<sup>194</sup>. במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות ועדת כספים היא ועדת רשות, ואם אין בהן ועדת כספים, התקציב מאושר לפני ועדת הנהלה<sup>195</sup> שהיא ועדת חובה בהן.

כאמור, חוק איגוד ערים מחיל על איגודי הערים את הוראות סימן ב' לפרק 11 לפקודת העיריות, שעל פיו "הגזבר יגיש, בתוך 60 ימים לאחר תום כל רבעון, דין וחשבון כספי לגבי אותו רבעון, לראש העיריה, למועצת העיריה, לוועדת הכספים ולוועדת הביקורת של העיריה...". עם זאת, אין החלה של סעיף 149 בפקודת העיריות שמחייב את הקמת ועדת הכספים וקובע את הרכבה ואת אופן פעילותה.

נוהל ההקמה וההפעלה אינו מחייב הקמת ועדת כספים באשכול, זאת בשונה מוועדת מכרזים שמוגדרת בנוהל כוועדת חובה לצד הפנייה למקור החוקי המחייב את הקמתה<sup>196</sup>. למרות זאת, על פי מדריך ההפעלה, ועדת הכספים מוגדרת כוועדת חובה להתנהלות תקינה של האשכול<sup>197</sup>.

כך, בעוד שבאשכול הכנרת והעמקים פועלת ועדת כספים, באשכול נגב מערבי לא פועלת ועדה כזו, עוד נמצא כי ועדת הכספים שבאשכול כנרת התכנסה שלוש פעמים בלבד בשנים 2021 - 2025.

זאת ועוד, מבדיקת דוחות הביקורת המפורטים של 12 האשכולות האזוריים לשנת 2023 עולה כי מבין 12 האשכולות האזוריים, בשלושה אשכולות בלבד הוקמה ועדת כספים<sup>198</sup>. בשניים משלושת האשכולות הוועדה כלל לא התכנסה בשנת 2023. אי-קיומן של הוועדות ואי-התכנסותן באשכולות שבהם הן הוקמו לא צוינו כממצא הדורש תיקון באף אחד מדוחות הביקורת המפורטים לשנת 2023.

**החקיקה אינה מחייבת להקים באשכול ועדת כספים. אולם מדריך ההפעלה מגדיר את ועדת הכספים כוועדת חובה באשכולות האזוריים ואילו נוהל הקמה והפעלה לא מחייב הקמת ועדת כספים. חוסר האחידות בא לידי ביטוי בשונות בין האשכולות שבחלקם קיימת ועדת כספים ובאחרים אין היא קיימת.**

אשכול בית הכרם השיב למשרד מבקר המדינה כי מאחר שהמחוקק לא הטיל על איגודי ערים את החובה למנות ועדות כספים ומדריך ההפעלה אינו משמש הנחיה מינהלית, באשכול בית הכרם לא הוקמה ועדת כספים.

אשכול הגליל והעמקים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא ברור מהי סמכותו של מדריך ההפעלה.

אשכול השרון השיב למשרד מבקר המדינה כי אין חובה בדין להקים ועדת כספים וכי ענייני דיוני התקציב והנושאים הכספיים מובאים ישירות לדיון ולהחלטת מליאת מועצת האשכול, באמצעות רואי החשבון של האשכול וגזברית האשכול. נכון לשנות הביקורת לא היה צורך בגורם ביניים ממליץ למליאה, ולכן האשכול הסתמך על המלצת הגורמים המקצועיים כאמור.

אשכול נגב מערבי מסר בתשובתו כי מדריך ההפעלה הוא כלי עזר למנכ"לים באשכולות חדשים ואין בהוראותיו כדי לחייב את האשכול. כמו כן, האשכול ציין כי על פי החוק הוא אינו מחויב

193 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "ניהול תקציב ברשויות מקומיות", עמ' 786 - 787.

194 משרד הפנים, הדרכת נבחרים ברשויות מקומיות, ועדת כספים, ינואר 2024, עמ' 8.

195 סעיף 186ג של פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וסעיף 38ג) לצו המועצות האזוריות, בהתאמה.

196 סעיף 3א לנוהל, סעיף 35 לצו איגוד ערים.

197 מדריך ההפעלה, עמ' 20.

198 באשכולות הכנרת והעמקים, המפרץ ונגב מערבי.

להקים ועדת כספים, וכי הוא פועל ישירות אל מול המועצה לאישור כל פרויקט, תקציב ותחום פעילות.

אשכול **שורק דרומי** השיב למשרד מבקר המדינה כי נוהל ההקמה וההפעלה אינו מחייב הקמת ועדת כספים באשכול, וכי הדוחות הכספיים נידונים במליאת האשכול.

אשכול **גליל מערבי** מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אף שאין חובה מפורשת בדין להקמת ועדת כספים, מדובר בוועדה מרכזית להתנהלות תקינה. לפיכך, האשכול פועל להקמת ועדת כספים ולהסדרת עבודתה כחלק מחיזוק הממשל התאגידי.

**על משרד הפנים להחליט אם יש צורך להקים באשכולות ועדת כספים ולקבוע הוראת מינהל מתאימה.**

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי מדריך ההפעלה אינו משמש דין ואף לא הוראת מינהל והוא אינו גובר על הדין. עם זאת, המשרד יבחן את הצורך בתיקון המדריך ובהתאמתו לדין התקף בהתאם להמלצת הביקורת.

### כינוס ישיבות מועצת האשכול

יו"ר מועצת האשכול הוא האחראי לכינוס מועצת האשכול, ועליו לכנסה אחת לשלושה חודשים לפחות<sup>199</sup>. משמע כי קיימת חובת התכנסות. הפסיקה קובעת כי במקום שבו נתונה סמכות לפורום מוגדר, החלטות מהותיות חייבות להתקבל במסגרת דיון מסודר המאפשר החלפת דעות, שיח הדדי ודיון מעמיק, ולא ניתן להסתפק באיסוף חתימות או בהתכתבות ללא כינוס פורום הדיון הנדרש<sup>200</sup>. משאל טלפוני או התכתבות אינם תחליף לקיום דיון מעמיק בישיבות.

בביקורת עלה שבשנים 2021 - 2025 קיימה מועצת אשכול **הכנרת והעמקים** 16 ישיבות מתוך 20 ישיבות לפחות שהייתה חייבת לקיים בתקופה זו (80%). שתי ישיבות מתוך ה-16 הוגדרו כ"ישיבות טלפוניות", ובכל אחת מהן הובא תב"ר (תקציב בלתי רגיל) להצבעה של חברי המועצה (חלקם הצביעו במשאל טלפוני וחלקם נפגשו יחדיו). בפרוטוקולים לא צוין מי מבין חברי המועצה הצביע באופן פרונטלי ומי באופן טלפוני. כמו כן, בפרוטוקולים לא מתואר דיון שהתקיים על התב"רים.

בביקורת במועצת אשכול **נגב מערבי** עלה כי מועצת האשכול קיימה 20 ישיבות מתוך 20 (100%) ובנוסף לכך אישרו חברי המועצה ארבע החלטות באמצעות תכתובת בדוא"ל. מתוך החלטות בולטות החלטה מאפריל 2025 שבמסגרתה התבקשו חברי מועצת אשכול נגב מערבי לאשר בדוא"ל החלטות מוצעות בשורה של נושאים: אישור פרוטוקול של ישיבה קודמת, עדכון תקציב שוטף, אישור תקציב שוטף ותב"רים, אישור נוהל עדכון שכר ואישור מינוי חבר לוועדת מכרזים. בפרוטוקול החלטה מאפריל 2025 צוין כי החלטות מתקבלות בתכתובת בדוא"ל עקב ביטול הישיבה של סוף מרץ 2025 מחמת אילוצי לוחות הזמנים של חברי המועצה.

**נמצא כי בשנים 2021 - 2025 קיים אשכול הכנרת והעמקים רק 16 ישיבות מועצה מתוך 20 ישיבות לכל הפחות כנדרש בצו איגוד ערים (80%). נוסף על כך שתיים מתוך 16 הישיבות הוגדרו**

סעיף 5 לצו איגוד ערים.

199

200

בג"ץ 8378/96 **והיב סאלח חביש נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא (1) 145 (1997)** - פסה"ד נסב על הפעלת הסמכות שניתנה בחוק לפורום מוגדר להמליץ לשר הדתות על רשימת חברים שיש למנות למועצה דתית לעדה הדרוזית. נקבע בפסה"ד כי נוכח תכלית הסמכות לחוק את העיקרון הדמוקרטי במינוי חברים למועצה הדתית, הפורום צריך להתכנס כדי לקיים דיון מסודר בין החברים המאפשר לכל אחד מחברי הפורום, לרבות יריבים, לשמוע ולהשמיע דעות שונות, וההחלטה צריכה להתקבל על ידי הרוב בסיום הדיון; עת"מ (מנהלי חיפה) 26123-05-22 עו"ד ג'ואד שחאדה נ' סאלח ריאן ראש מועצה מקומית כאבול (פורסם במאגר ממוחשב, 9.6.22) - פסה"ד נסב על הפעלת סמכותה של מועצה מקומית להחליט על עריכת מכרז פומבי. נפסק כי הסמכות היא של המועצה ולא של ראש המועצה וההחלטה צריכה להתקבל לאחר קיום הליך דמוקרטי ראוי בו ייבחנו עמדות חברי המועצה; עת"מ (מינהליים מרכז) 29991-04-20 **אורי אהד נ' עיריית פתח תקווה** (פורסם במאגר ממוחשב, 26.4.20) - נפסק כי ללא הסמכה מפורשת בחוק, לא ניתן לסטות מהמתכונת החוקית של כינוס ישיבות מועצת עירייה ולהעביר למדיה דיגיטלית שעלולה למנוע מחברי המועצה להשמיע את דעתם כראוי.

"ישיבות טלפוניות" שבהן מרבית חברי המועצה הצביעו במשאל טלפוני בלי שהתקיים דיון. אשכול נגב מערבי אומנם קיים ישיבות במספר הנדרש (20 מתוך 20 ישיבות), אך בנוסף לישיבות אלה קיבל האשכול ארבע החלטות בהתכתבות בדוא"ל, בלי שכינס את המועצה לדיון בנושאים מהותיים שהועלו להצבעה. בהחלטה מ-9.4.25 נתבקשו חברי המועצה לאשר בדוא"ל חוזר שורה של החלטות, ביניהן החלטה על עדכון התקציב השוטף והתקציב הבלתי רגיל של האשכול.

כינוס ישיבות של חברי המועצה מאפשר דיון מעמיק וקבלת החלטות לאחר בחינת הדברים וסיעור מוחות.

על אשכול הכנרת והעמקים לקיים ישיבות אחת לשלושה חודשים לכל הפחות.

מומלץ שאשכולות אזוריים יסדירו בנהלים את המצבים שבהם תוכל מועצת האשכול לקיים ישיבות במדיה דיגיטלית באופן שיאפשר לכל המשתתפים להשתתף בדיון לשמוע זה את זה ולהביע את עמדתם.

אשכול הגליל והעמקים מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה, וכי הנושא הוסדר בישיבת מועצת האשכול בספטמבר 2025.

אשכול נגב מערבי מסר בתשובתו כי האשכול ככלל מקיים את ישיבותיו באופן פרונטלי ובמועדים שנקבעו בחוק, וכי רק במקרים חריגים הועברו חומרים לאישור חברי המועצה מראש באמצעות הדוא"ל כדי לאפשר עיון בהם וכן כדי לאפשר לחברי המועצה לשאול שאלות. האשכול קיבל החלטה במועצה לגבי אופן קבלת החלטות באמצעים דיגיטליים.

אשכול שורק דרומי מסר בתשובתו כי אם הדבר נדרש בהתאם למצב הביטחוני או המציאות בשטח, מתקבלת הסכמה של כל חברי המועצה לקיים ישיבות בהיוועדות חזותית.

### שכירת מגרש חנייה ללא אישור מועצת אשכול הכנרת והעמקים

חלק מתפקידיה המרכזיים והמהותיים של מועצת האשכול הוא פיקוח על אופן תפקודו של האשכול ועל המנכ"ל, מעקב רציף אחר אופן ניצול תקציבו של האשכול, דיון בפעולות בלתי תקינות המתבצעות באשכול ובחינת דרכים למניעת הישנותן<sup>201</sup>.

במאי 2023 התקשר האשכול בהסכם לשכירת מגרש לתקופת שכירות בת שנתיים, בעלות דמי שכירות שנתיים בסך של 56,640 ש"ח עם אופציה לשנתיים נוספות בעלות דמי שכירות שנתיים בסך של 70,800 ש"ח כולל מע"מ (להלן - ההסכם). המגרש נועד לשמש חניון לבאי משרדי האשכול או לכל מי מטעמו "באופן שהחניון יופעל באופן עצמי ו/או על ידי צד ג' מטעמו". לפי צו איגוד ערים להתקשרות בהסכם היתה טענה החלטה של המועצה<sup>202</sup>.

בפרוטוקולים של מועצת האשכול מהשנים 2023 - 2025 לא נמצאה החלטה של מועצת האשכול המאשרת את ההתקשרות בהסכם. על פי האשכול, ההחלטה התקבלה בידי מנכ"ל האשכול, וכן צוין כי אין הוצאות שוטפות על תחזוקת החניון.

הועלה כי מנכ"ל אשכול הכנרת והעמקים דיווח למועצת האשכול בדיון שקיימה ביום 21.12.22 על ניהול משא ומתן עם בעלי המגרש ועם שוכרים פוטנציאליים שהאשכול ישכיר להם חניות, דבר שלדבריו יניב הכנסה לאשכול. זאת במקביל לאספקת מקומות חנייה לעובדי האשכול ולמבקרו.

<sup>201</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 69א (2018), "היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב, בפיקוח עליהם ובאסדרתם", עמ' 359 מפרט את תפקידי הפיקוח של מועצת איגוד ערים.

<sup>202</sup> על פי סעיף 32 לצו איגוד ערים, כל התקשרות בחוזה שסעיף 31 לצו איגוד ערים אינו חל עליה טענה החלטת מועצת האשכול, ואם אין בתקציב המאושר לשנה שבה נחתם החוזה הקצבה מתאימה להוצאה הכרוכה בו, החוזה טעון גם אישור בכתב מאת השר. סעיף 31 לצו איגוד ערים קובע כי יו"ר מועצת האשכול רשאי להתקשר בשם האשכול בחוזה בלי להיזקק להחלטת מועצת האשכול אם שוויו של נושא החוזה אינו עולה על 1,080 ש"ח, להוצאה מיועדת הקצבה מתאימה בתקציב המאושר לשנה שבה נחתם החוזה וקוימו הוראות צו איגוד ערים בדבר מכרזים.

בפועל, במסגרת הביקורת עלה כי נכון למועד הביקורת, יולי 2025, המשא ומתן עם השוכרים הפוטנציאליים של מקומות החנייה כשל. משמעות הדבר היא שאף שלחברי המועצה נמסר כי שכירת המגרש בידי האשכול נועדה לא רק לאספקת מקומות חנייה לעובדיו ולמבקריו של האשכול אלא גם להנבת הכנסות, בפועל התקשר האשכול עם בעל המגרש בלי שהבטיח במקביל הכנסות מניבות ממנו.

עוד עולה מהצעת התקציב של אשכול הכנרת והעמקים לשנת 2025<sup>203</sup>, כי בשנת 2024 שילם האשכול בעבור שכירות המגרש ועבור תשלום ארנונה בגיננו 131,171 ש"ח<sup>204</sup> ובשנת 2025 היו ההוצאות צפויות להגיע לסך של 132,000 ש"ח<sup>205</sup>. הצעות התקציב לשנים 2024 - 2025 אושרו בידי מועצת האשכול, וחברי מועצת האשכול אישרו את שני התקציבים ככתבם וכלשונם בלי שמי מבין חברי מועצת האשכול שאל על ההתקשרות שבוצעה ללא אישור המועצה.

לעניין זה יצוין כי עובדי הביקורת הבחינו בביקורם במשרדי האשכול ביולי 2025 כי בסמוך למשרדי האשכול קיים חניון מוסדר אחר שהעלות היומית של החנייה בו היא 20 ש"ח ליום. באשכול מועסקים 14 עובדים, ולכן ניתן להעריך את העלות השנתית של החנייה בו בכ-74,000 ש"ח<sup>206</sup>, ללא צורך בתשלום ארנונה. זאת בלי לבחון אפשרויות להוזלת העלויות באמצעות רכישת מינויים. משמע שהעלות השנתית של החנייה לעובדי האשכול יכלה להסתכם בכמחצית מהסכומים שהוציא האשכול בשנים 2024 ושצפוי היה להוציא בשנת 2025.

**נמצא כי 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 ומבקריו אלא גם יניב הכנסות, בפועל המשא ומתן להשכרתו לגורם שלישי כשל, וכך כל עלויות השכירות הושתו על תקציב האשכול.**

**משרד מבקר המדינה מעיר לאשכול הכנרת והעמקים על ביצוע התקשרות שלא בהתאם לצו שלפיו יש צורך לקבל אישור של מועצת האשכול.**

אשכול הכנרת והעמקים מסר בתשובתו כי נושא השכרת המגרש נדון באריכות בישיבת אישור התקציב, ובמסגרתה הוצג לפני חברי המליאה החוזה מול בעל המגרש<sup>207</sup>.

על אשכול הכנרת והעמקים לאשר את ההסכמים שהאשכול מתקשר בהם במועצת האשכול לפי 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. כמו כן מומלץ למועצת האשכול לקבוע נהלים שיסדירו את ההתקשרויות של האשכול בהתאם לדיון.

### **עריכת מכרזים בעבור הרשויות המקומיות באשכול הכנרת והעמקים**

חוק איגוד ערים מאפשר<sup>208</sup> לאשכול לערוך ולפרסם מכרז להזמנת טובין או שירותים או לביצוע עבודות, כדי שהרשויות המקומיות החברות בו יוכלו להתקשר עם מי שזכה במכרז לצורך מילוי

203 הצעת התקציב 2025 כוללת את תקציב 2025 וגם את תקציב הביצוע לשנת 2024 בעמודת "ביצוע שנה קודמת".

204 לפי הצעת התקציב לשנת 2025, בשנת 2024 שילם האשכול סך כולל של 131,171 ש"ח לפי פירוט זה: דמי שכירות חניון - 51,773 ש"ח, ארנונה חניון - 13,117 ש"ח והוצאת אחזקת חניון והכשרתו - 66,281 ש"ח.

205 ההוצאות הצפויות לשנת 2025 לפי הצעת התקציב לשנת 2025: דמי שכירות חניון - 56,000 ש"ח, ארנונה חניון - 10,000 ש"ח והוצאות אחזקת חניון והכשרתו - 66,000 ש"ח. בסך הכול 132,000 ש"ח.

206 החישוב לפי 20 ש"ח ליום במכפלת 264 ימים (22 ימי עבודה חודשיים \* 12 חודשים בשנה), חגים וחופשים לא נוכח) במכפלת 14 עובדים באשכול.

207 יצוין כי האשכול לא הציג לצוות הביקורת על פי בקשתו אסמכתה המתעדת את קיום הדיון והצגת החוזה לפני מועצת האשכול, ואת אישורו על ידי מועצת האשכול.

208 סעיף 2ד17 לחוק איגוד ערים.

תפקידיהן (להלן - מכרזי מסגרת). רשות מקומית החברה באשכול רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או שירותים או לביצוע עבודות עם מי שזכה במכרז כאמור, ובלבד שהיקף ההתקשרות המצטבר הכולל על פי המכרז לא יעלה על ההיקף שצוין במסמכי המכרז.

האשכולות האזוריים נועדו לשמש פלטפורמה לשיתוף פעולה בין רשויות סמוכות, בין היתר לצורך איגום משאבים. כדי להבטיח כי למכרז שמפרסם אשכול אזורי עבור הרשויות המקומיות החברות בו יהיה ביקוש מצידן, חשוב כי טרם הכנת המכרז ופרסומו יבחן האשכול את צורכי הרשויות. על פי החשב הכללי במשרד האוצר, היציאה להליך רכש חייבת להבטיח כי המוצר או השירות המוכרז עונה על הצורך וכי יוכל להביא לשירות הטוב ביותר עבור האזרח<sup>209</sup>. לפיכך, ביצוע בדיקת צרכים לפני פרסום מכרז הוא שלב חשוב להבטחה שהרשויות ישתמשו בו.

נוסף על כך, לאשכול האזורי אין מעמד בלעדי בכל הנוגע לעריכת מכרזים עבור רשויות מקומיות, שכן הרשויות המקומיות יכולות להתקשר עם קבלנים גם על פי מכרזים של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ וחברות בנות שלה<sup>210</sup>. רשות מקומית יכולה לבחור להתקשר במכרז שיתאים לצרכיה ויהיה אטרקטיבי מבחינה כלכלית עבורה.

לאור מספרם הרב של המכרזים שפרסם אשכול הכנרת והעמקים לשימוש הרשויות המקומיות החברות בו, בדק משרד מבקר המדינה את היקף השימוש שעושות הרשויות המקומיות במכרזים אלה.

מהבדיקה עלה כי בשנת 2025 היו קיימים באשכול הכנרת והעמקים 55 מכרזים שהוגדרו על ידי האשכול כ"פעילים" עבור רשויות מקומיות, קרי הרשויות יכלו להתקשר עם הקבלנים שזכו באותם מכרזים. במכרזים אלה גובה האשכול תקורה בשיעור הנע בין 2.5% ל-7%.

עוד עלה כי בתוכנית העבודה של אשכול הכנרת והעמקים משנת 2022 הציב האשכול יעד שעל פיו בכל מכרז ייעשו 5 שימושים לפחות. עם זאת, בתוכנית העבודה של האשכול לשנים 2023 ו-2024 לא נקבע יעד כאמור. בשנת 2022 הציב האשכול כיעד החלטה בעניין 30 - 40 מכרזים ואישור שלהם באותה השנה (10 מכרזים ברבעון), ובשנת 2023 הוא הציב כיעד אישור זוכים בוועדת המכרזים בעניין 20 מכרזים (4 מכרזים לרבעון), זאת בלי להתייחס לצורך לבחון את עצם נחיצות המכרזים האלה.

כאמור, על פי אוגדן תנאי שכר, עדכון והעלאה של שכר מנכ"ל האשכול ייעשו בפעילות דו-שנתיות ובכפוף לעמידה ביעדים שייקבעו לכל פעימה. ההעלאות התקופתיות בשכר מנכ"ל האשכול על פי הפעילות שנקבעו ייגזרו ממידת עמידתו ביעדים שנקבעו לאותה פעימה ביחס לפעילות המקודמת באשכול.

בביקורת עלה כי במסגרת הפעימה לעדכון והעלאה של שכר מנכ"ל אשכול הכנרת והעמקים לשנים 2023 - 2024 קבע האשכול יעד שהוגדר כ"טיוב שירותים, הרחבה או הנגשת שירות קיים, יצירת שירות חדש". ליעד זה הוגדר מדד של הגדלה נוספת של סל המכרזים שמציע האשכול בכל התחומים שמשרתים את הרשויות. התנאי לעמידה במדד זה נקבע כ"העמדת 25 מכרזים נוספים לרשות הרשויות בשנים 2023 - 2024"<sup>211</sup>. עם זאת, התנאי שנקבע אינו כולל התייחסות להיקפי השימוש של הרשויות במכרזים החדשים, דבר שיכול היה להעיד על הצורך של הרשויות בהם, על התאמת מגוון השירותים שניתנים במסגרתם לצורכי הרשויות ועל שביעות הרצון הכללית של הרשויות ממכרזי המסגרת שהאשכול מנהל.

209 מדריך לכתיבת מכרז, החשב הכללי.

210 בהתאם לסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972. וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2002 - נוהל למתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 למכרזי מסגרת שעורך ארגון או מוסד ציבורי.

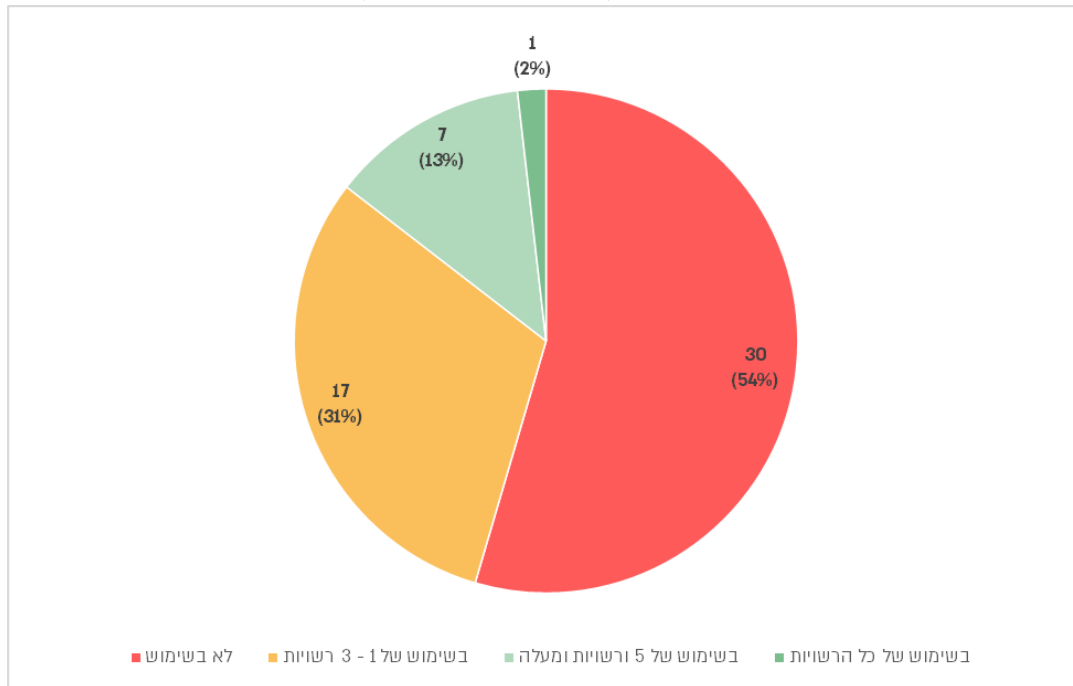
211 "יעדי שכר למנכ"ל האשכול" שהועברו במסגרת תשובת אשכול הכנרת והעמקים לצוות הביקורת מ-15.1.26.

בדיווח האשכול על העמידה ביעד צוין כי מאגר המכרזים גדל ל-62 מכרזים. בדיווח זה לא נכללו נתונים המעידים על היקף השימוש של הרשויות החברות באשכול במכרזים החדשים שהתווספו. כמו כן, בדיווח לא נכללו נתונים על מספר המכרזים שהתווספו, אלא רק על סך המכרזים המוצעים במאגר המכרזים של האשכול.

אשכול הכנרת והעמקים מסר לצוות הביקורת בינואר 2026 כי הוא אינו עוקב אחר שימושי הרשויות המקומיות במכרזים שהוא מפרסם, שכן לדבריו הדבר בלתי אפשרי. האשכול גם אינו עורך בדיקות של שביעות רצון הרשויות המקומיות מהשימוש במכרזים שהוא מפרסם. על פי האשכול, "האשכול לא מומחה במכרזים, הוא עושה מה שהרשות מבקשת".

עם זאת, לבקשת צוות הביקורת ריכז האשכול את רשימות הרשויות המקומיות המאושכלות שהשתמשו במכרזים שפרסם. בתרשים 13 שלהלן מוצגים שימושי הרשויות המקומיות החברות באשכול במכרזי האשכול, נכון לספטמבר 2025. ההתפלגות היא לפי מכרזים שבהם השתמשו כל הרשויות המקומיות החברות באשכול, מכרזים ששימשו 1 - 3 רשויות, מכרזים ששימשו 5 רשויות ומעלה ומכרזים שנותרו ללא כל שימוש.

### תרשים 13: מספרי המכרזים שבהם הרשויות המקומיות השתמשו מכלל המכרזים שפרסם אשכול הכנרת והעמקים והיו פעילים באוקטובר 2025



על פי נתונים שהעביר אשכול הכנרת והעמקים למשרד מבקר המדינה ב-15.10.25, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ב-30 מתוך 55 מכרזים פעילים בשנת 2025 (כ-54%) לא השתמשו הרשויות המקומיות כלל, רק בשמונה מכרזים מתוך 55 מכרזים (כ-14%) השתמשו חמש רשויות ומעלה ורק מכרז אחד שימש את כל הרשויות החברות באשכול. בינואר 2026, העביר אשכול הכנרת והעמקים לצוות הביקורת קישור לאוגדן דיגיטלי של המכרזים המוצעים לרשויות המקומיות המאושכלות לשנת 2026 (להלן - האוגדן) שבו פורסמו 55 מכרזים<sup>212</sup>, שלושה מהם לא הוצגו בקובץ שהעביר האשכול לצוות הביקורת באוקטובר 2025 ולא נמסר לגביהם מידע על מועד פרסומם ועל מספר הרשויות המקומיות שהשתמשו בהם.

<sup>212</sup> לפי תוכן העניינים של האוגדן, האשכול הציע לרשויות המקומיות החברות באשכול 63 מכרזים, בעוד שבפועל האוגדן מפרט 61 מכרזים, מתוכם שישה מכרזים מופיעים פעמיים באוגדן. כך שבסך הכול יש באוגדן 55 מכרזים.

נמצא כי נכון לאוקטובר 2025, אשכול הכנרת והעמקים פרסם לרשויות המקומיות החברות באשכול 55 מכרזים, אך ב-54% מהם הרשויות המקומיות לא עשו שימוש כלל, ולגבי שלושה מכרזים נוספים שהועברו לצוות הביקורת בהמשך לא היה לאשכול מידע על מספר הרשויות המקומיות שהשתמשו בהם. עוד נמצא כי המדד שנקבע להעלאת שכר מנכ"ל אשכול הכנרת והעמקים בשנים 2023 - 2024 היה פרסום 25 מכרזים בשנה ללא הנחייה לבחון צורך באותם מכרזים 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.

אשכול הכנרת והעמקים משקיע משאבים בעריכת המכרזים, בפרסומם ובניהול ועדת מכרזים, ומכאן שאי-שימוש במכרזים אלה ואי-בחינה של הסיבות או החסמים שבגללם הרשויות המקומיות אינן משתמשות ברובם עלולים לפגוע ביעילות השימוש בכספי ציבור. בנוסף על כך ישנה פגיעה בציפיית הספקים הזוכים במכרזים שלא מימשו את זכייתם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לאשכול הכנרת והעמקים לבצע בדיקת צרכים מקיפה לפני שהוא מתחיל בהליך מכרזי. נוסף על כך, מומלץ לאשכול הכנרת והעמקים לבדוק עם הרשויות המקומיות החברות בו את הסיבות בעטיין הרשויות המקומיות אינן עושות שימוש במכרזים. מומלץ למשרד הפנים לוודא כי קביעת המדדים במסגרת העלאת שכר מנכ"ל האשכולות והתנאים לעמידה בהם מבוססת על צורכי האשכול והרשויות החברות בו ועל המטרות שלשמן הוקם, כדי לוודא שקביעת היעדים והעמידה בהם ייגזרו מצרכים מוכחים.

## שקיפות ועדכניות של המידע באתרי המרשתת של האשכולות האזוריים

עקרון השקיפות הוא נדבך יסודי לשמירת שלטון החוק ולמינהל תקין, ותשתית מחייבת להתנהלות מערכת שלטונית המשרתת את התושבים. השקיפות מממשת את זכות הציבור לחופש מידע, ובאה בין היתר לידי ביטוי בפרסומו ובהנגשתו של המידע המצוי בידי הגופים הציבוריים.

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 שנכנס לתוקף במאי 1999 חל על רשות ציבורית כמשמעה בחוק, ובכלל זה על רשות מקומית. לפי החוק, לכל אזרח ישראלי או תושב עומדת זכות לפנות לרשות מקומית ולקבל מידע המצוי ברשותה.

פקודת העיריות [נוסח חדש]<sup>213</sup> ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]<sup>214</sup> מחייבות את הרשויות המקומיות להקים ולהפעיל אתר מרשתת "נגיש לציבור ללא תשלום". באתר זה על הרשות לפרסם את כל המידע שהיא חייבת לפרסם לפי דין בעיתון או ברשומות - לרבות תמצית התקציב המאושר, תמצית הדוחות הכספיים השנתיים וכן פרוטוקולים והקלטות או תמלילים של ישיבות מועצה הפתוחות לציבור. לפי חוק איגוד ערים, במקרה שמועצת רשות מקומית החברה באשכול החליטה לאצול לאשכול מסמכותה על פי כל חיקוק או להטיל עליו תפקיד שהוטל עליה על פי כל חיקוק, על האשכול ועל הרשות המקומית לפרסם באתרי המרשתת שלהם הודעה על כך<sup>215</sup>.

בביקורת נבדק פרסום מידע מסוגים שונים באתרי המרשתת של האשכולות האזוריים, בהתאם לחובות החלות עליהם. יצוין כי היחידה הממשלתית לחופש המידע פרסמה באוגוסט 2020 מסמך סקירה בנושא "חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות"<sup>216</sup> המפרט את תחומי התוכן שעל רשויות מקומיות לכלול באתריהן מכוח הוראות דין מרכזיות החלות עליהן במישרין.

להלן לוח המציג את סוגי המידע שנבדק ותוצאות הבדיקה:

213 סעיף 248ב. סעיף זה אינו כלול ברשימת ההוראות מפקודת העיריות שהוחלו על אשכול מתוקף סעיף 17 לחוק איגוד ערים.

214 סעיף 13.

215 סעיף 17(2) לחוק איגודי ערים, תשט"ו-1955.

216 אתר משרד המשפטים, [www.gov.il/he/pages/publishing\\_municipality](http://www.gov.il/he/pages/publishing_municipality)

לוח 7: המידע המצוי באתרי המרשתת של האשכולות האזוריים

פרסום מרכזי רכש ושירותים (8)	פרסום מרכזי כוח אדם (7)	דוחות כספיים שנתיים (6)	הנחיות מינהליות שעל פיהן האשכול פועל (5)	פרוטוקול ים של ישיבות מועצת האשכול (4)	הודעות על אצילת סמכות (3)	דוח שנתי על פעילות האשכול (2)	פרטי ההתקשרות לאשכול - דוא"ל וטלפון (1)	שם האשכול
V	V	X דוח אחרון - שנת 2021	X	V	X	X	V	בית הכרם
V	V	X דוח אחרון - שנת 2022	X	X	X	X דוח אחרון - שנת 2023	V	גליל מזרחי
V	V	X דוח אחרון - שנת 2022	X	V	X	X	V	גליל מערבי
V	V	X	X	V	X	X דוח אחרון - שנת 2023	V	הגליל (והעמקים)
V	V	X	X	X	X	X	V	הכנרת (והעמקים)
V	V	X	X	V	X	X	V <sup>(9)</sup>	השרון
V	V	X דוח אחרון - שנת 2023	X	V	X	V דוח לשנת 2024 בלבד הכולל תוכנית ל-2025	V <sup>(9)</sup>	יהודה ושומרון
V	V	X	X	V	X	X	V	מישור החוף
V	V	X	X	X	X	X דוח אחרון - שנת 2023	V	נגב מזרחי

שם האשכול	פרטי ההתקשרות - לאשכול - דוא"ל וטלפון <sup>(1)</sup>	דוח שנתי על פעילות האשכול <sup>(2)</sup>	הודעות על אצילת סמכות <sup>(3)</sup>	פרוטוקול ים של ישיבות מועצת האשכול <sup>(4)</sup>	הנחיות מינהליות שעל פיהן האשכול פועל <sup>(5)</sup>	דוחות כספיים שנתיים <sup>(6)</sup>	פרסום מכרזי כוח אדם <sup>(7)</sup>	פרסום מכרזי רכש ושירותים <sup>(8)</sup>
נגב מערבי	V	X	X	V	X	X	V	V
המפרץ	V	X	X	X	X	X	V	V
שורק דרומי	V	X	X	V	X	X	V	V

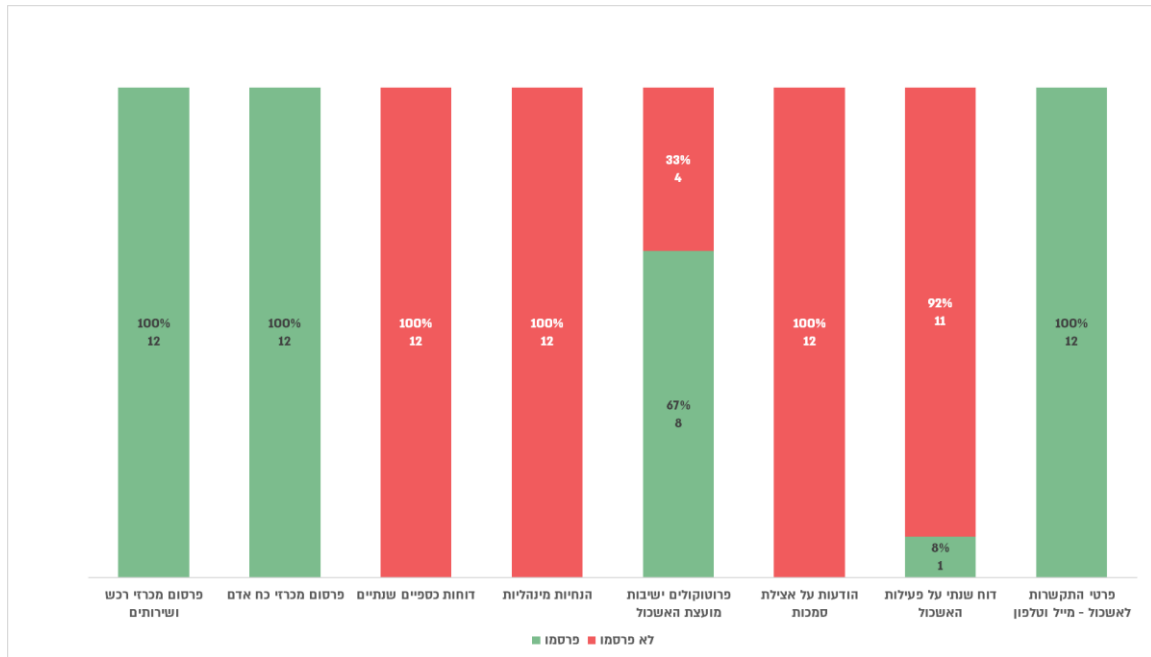
על פי הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ב-19.11.25.

- נדרש על פי חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018, סעיף 3(א), המחייב גוף ציבורי לפרסם באתר המרשתת שלו את דרכי ההתקשרות עם יחידותיו.
- נדרש על פי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, סעיף 5(א), המחייב כל רשות ציבורית לפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה.
- נדרש על פי חוק איגודי ערים, תשט"ו-1955, סעיף 17ד(2)ג, הקובע כי באיגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות הודעה על אצילת סמכות או הטלת תפקיד תפורסם באתרי המרשתת של האשכול ושל הרשות המקומית.
- אין הוראה מפורשת הקובעת כי על אשכולות לפרסם את הפרוטוקולים, אך קיימות הוראות דומות עבור עיריות (סעיף 248ב(2) לפקודת העיריות) ומועצות מקומיות (סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות) הקובעות כי עליהן לפרסם באתרי המרשתת שלהן פרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות שהתקיימו בדלתיים פתוחות, וזאת לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה.
- נדרש על פי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, סעיף 6(א), הקובע כי רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור.
- נדרש על פי חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, סעיף 5(א), המחייב כל רשות ציבורית לפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול, בין היתר, את תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת, את פירוט הוצאותיה בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב ואת תקציבה לשנה הנוכחית.
- בחוזר משרד האוצר בעניין "שכר ותנאי העסקה לעובדים המועסקים באשכולות" מחודש יוני 2021 מפורט כי קליטת עובדים באשכול תיעשה בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979, ושם בסעיף 6(א)3 נקבע כי המכרז יפורסם באתר המרשתת של הרשות המקומית.
- אומנם לא נמצאה בדין חובה שעל האשכולות האזוריים לפרסם מכרזים אלה באתרי המרשתת שלהם, אלא רק בעיתונים (סעיף 9(ב) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987), אולם מן הרצוי כי בעידן הדיגיטלי הנוכחי האשכולות יפרסמו מידע כאמור גם באתרי המרשתת שלהם.
- לא מפורסמת כתובת דוא"ל באתר האשכול, אך קיים טופס פנייה.

בדיקת אתרי המרשתת של האשכולות העלתה כי אף אחד מהם לא פרסם באתר המרשתת שלו הודעות על אצילת סמכות, הנחיות מינהליות ודוחות כספיים שנתיים עדכניים<sup>217</sup>. אשכול אחד בלבד (8%) פרסם דוח שנתי על פעילותו<sup>218</sup> ושמונה אשכולות (66%) פרסמו פרוטוקולים של ישיבות מועצת האשכול. עוד נמצא כי כל האשכולות פרסמו באתריהם את פרטי ההתקשרות הכוללים את מספר הטלפון וכתובת הדוא"ל, למעט שני אשכולות שבהם קיים טופס מקוון במקום כתובת דוא"ל והממלאים אותו מתבקשים להזין בו את כתובת הדוא"ל שלהם למתן מענה. כמו כן נמצא כי כל האשכולות פרסמו באתריהם מכרזי כוח אדם ומכרזי רכש ושירותים.

217 שישה אשכולות פרסמו באתר המרשתת דוחות כספיים שנתיים ישנים (משנת 2023 ומוקדם יותר).  
218 אשכול זה פרסם דוח לשנת 2024 בלבד. ארבעה אשכולות פרסמו באתריהם דוחות שנתיים ישנים (משנת 2023 ומוקדם יותר).

## תרשים 14: פרסום מידע מסוגים שונים באתרי המרשתת של האשכולות



על פי בדיקת משרד מבקר המדינה.

נמצא כי 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) 1.

עוד נמצא כי משרד הפנים לא פרסם מדדים לצורך השוואה ובקרה על פעילות האשכולות האזוריים לעניין פרסום המידע לציבור, בין השאר באתרי המרשתת האשכוליים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אף אם יש חשיבות לעמידת האשכולות בהוראות הדין בכל הנוגע לפרסום מידע לציבור, הרי שהדבר חל על כל איגוד מתוקף חובותיו על פי דין. משרד הפנים אינו אמור על פי הדין, ובוודאי שאין ביכולתו מבחינה מעשית - במישור הסמכות והמשאבים - להיות האחראי לכל היבט בהתנהלות האשכולות האזוריים הפועלים במישור רחב של תחומים.

על האשכולות לקיים את הוראות החקיקה בעניין פרסום מידע לציבור. לאור חשיבותם הגוברת של האשכולות האזוריים בפיתוח אזורי ובמתן שירותים, ונוכח היעדר האסדרה והנורמות האחידות, מומלץ כי משרד הפנים ינגיש ויחדד עבור האשכולות את הנורמות המחייבות בתחום השקיפות החלות עליהם.

עוד מומלץ כי משרד הפנים יפעל לגיבוש מדדים ברורים לבקרה ולהשוואה של שקיפות המידע בין האשכולות השונים, וזאת לאור חשיבות קביעת המדדים לבחינת פעילותם של האשכולות האזוריים, בפרט בהיותם גופים מוניציפליים חדשים יחסית ולאור תקציבם ההולך וגדל ונוכח יעדי האשכול של המשרד. יישום זה צפוי להביא לאחידות ושוויוניות בקרב האשכולות ולשיפור בכמות ובאיכות של המידע המפורסם לציבור.

אשכול יהודה ושומרון ואשכול בית הכרם מסרו בתשובותיהם כי הליקויים שמוצגים לגביהם בנושא עדכניות ושקיפות המידע תוקנו, וכי המידע עודכן באתריהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר אשכול נגב מזרחי כי יבצע בדיקה בעזרת היועצת המשפטית של האשכול ויעדכן את פרסומיו בהתאם להוראות הדין החלות עליו.

אשכול גליל מזרחי, אשכול גליל מערבי ואשכול מישור החוף מסרו בתשובותיהם כי הם יפעלו להשלים את החסר בהתאם להמלצה. אשכול גליל מערבי הוסיף בתשובתו כי חלק מסוגי המידע כבר פורסמו באתר בהתאם לטיוטת הדוח וחלקם כאמור יפורסמו בהמשך בהתאם להוראות הדין. כמו כן, אשכול מישור החוף ציין כי לאשכול לא הואצלו עד כה סמכויות מטעם רשויות מקומיות ולכן לא פורסמו גם הודעות על אצילת סמכויות.

אשכול הכנרת ועמקים מסר בתשובתו כי הוא השיק אתר מרשתת חדש וגייס יועץ דיגיטציה הפועל להעלאת כלל החומרים לאתר.

אשכול הגליל והעמקים מסר בתשובתו כי האשכול מפעיל אתר ובו מונגש מידע רב, וכי הוא יפעל לפרסם מה שנדרש עוד לפרסם באתר. האשכול הוסיף לגבי האצלת סמכויות כי לא הואצלו סמכויות לאשכול ולכן אין הודעה על כך באתר.

אשכול השרון מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת הביקורת ויפרסם את המסמכים שהומלצו על ידי המבקר. האשכול הוסיף כי לא הואצלו עד כה סמכויות מטעם הרשויות, ולכן גם לא פורסמו האצלות סמכות.

## סיכום

נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2026, פעלו בישראל 12 אשכולות אזוריים שאיגדו 180 רשויות המקומיות שבהן התגוררו 3,650.1 אלפי תושבים<sup>219</sup> (כ-37.1% מסך 9,842.0 אלפי תושבים בשנת 2023), מהם 2,380.8 אלפי תושבים (כ-65.2%) יהודים ו-1,269.3 אלפי תושבים (כ-34.8%) שאינם יהודים. האשכולות מכסים 16,877 קמ"ר משטחי מדינת ישראל (כ-76.5% מסך שטח המדינה). אשכול אזורי הוא "איגוד ערים" מיוחד מסוג אשכול רשויות מקומיות שמוקם מכוח חוק איגוד ערים ומכוח צו של שר הפנים. אשכול אזורי מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות מקומיות סמוכות במטרה לעודד פיתוח אזורי, לקדם שיתופי פעולה ולעסוק בכלל הנושאים המקדמים את העשייה האזורית בין הרשויות המקומיות החברות בו. משרד הפנים, בשיתוף עם 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 כתרסר שנים מתחילת פעילותם של האשכולות, היקף הפעילות השוטפת של כלל האשכולות הסתכם בשנת 2024 בכ-713.5 מיליוני ש"ח<sup>220</sup>, כאשר היקף הפעילות השנתית של חמשת האשכולות האזוריים הוותיקים הגיע לעשרות ואף למאות מיליוני ש"ח. נמצא כי עיקר התשלומים מהתקציב הרגיל של ארבעה מתוך חמשת האשכולות הוותיקים הוא על שירותי תברואה ואיכות הסביבה ובאשכול החמישי הפעילות העיקרית בתקציב הרגיל הייתה מימון שירותי הסעות. בחלוף כשש שנים מהקמת האשכולות החדשים, היקף הפעילות התקציבית השוטפת של מחציתם נשאר נמוך (בין כ-1.5 לכ-4.6 מיליוני ש"ח בשנת 2024), ושיעור הוצאות הנהלה וכלליות גבוה יחסית (בין כ-32% ל-54% מסך התשלומים בשנת 2024). בשניים מתוך שלושת האשכולות שבהם נרשמה עלייה בהיקף הפעילות התקציבית השוטפת בשנים שנבדקו היה עיקר הפעילות בתחום התברואה ואיכות הסביבה (בין כ-82% לכ-94.2% מסך התשלומים בשנת 2024).

על פי הודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-28.12.23.

219

הנתון מתבסס על סיכום סך התשלומים בתקציב הרגיל כפי שזה מופיע בדוחות הכספיים המבוקרים של האשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, השרון, יהודה ושומרון, הכנרת והעמקים, מישור החוף, נגב מזרחי ונגב מערבי; אשר לעניין ארבעת האשכולות הנוספים שלגביהם לא היו בידי משרד הפנים הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2024 - אשכולות גליל מערבי, הגליל והעמקים, המפרץ ושרק דרום - הנתונים נלקחו מקובצי אקסל "תקציב מול ביצוע" לשנת 2024 שהעביר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה.

220

האשכולות האזוריים הם גופים מוניציפליים חדשים יחסית וייחודיים, שכן הם שונים באופן מהותי מגופים מוניציפליים אחרים, בין היתר מבחינת ותק פעילותם, מגוון סוגי הפעילות שבהם הם עוסקים והאופן שבו תחומות סמכויותיהם. 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. זאת ועוד, 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. במדריך להפעלת האשכולות שהפיץ המשרד לאשכולות נמצאו אי-התאמות בין המידע המובא במדריך לבין מקורות מחייבים אחרים, וכן אי-בהירויות בחלק מהנושאים שיכולות להוביל להתנהלות לא תקינה מצד האשכולות האזוריים בשל פרשנויות שונות שהם מעניקים לדין הקיים.

בשנים האחרונות קבע משרד הפנים יעדים להגדלת מספר הרשויות המאושכלות במסגרת תוכניות העבודה השנתיות. למרות זאת, למשרד הפנים לא קיימת מפה רשמית שמתווה שיוך של רשויות מקומיות לאשכולות אזוריים או מסמך מדיניות ארצי מאושר שנשען על מתודולוגיה סדורה וכוללת את השיקולים שיש להביא בחשבון בהקמת אשכול או באישור צירוף של רשויות נוספות לאשכול קיים. היעדרה של מפת-על כזו מוביל לכך שתהליך הרחבת האשכולות או הקמתם של אשכולות חדשים נעדר ראייה מערכתית ארוכת טווח. מצב זה עלול ליצור עיוותים בפריסת האשכולות ואף להוביל לפיצול אשכולות, להותיר "רשויות יתומות" שאינן משויכות לאשכול ולפגוע ביכולת האשכולות ומשרד הפנים לממש את העקרונות העומדים בבסיס רעיון האזוריות.

בחלוף כתרסר שנים מתחילת פעילותם של האשכולות, משרד הפנים לא קבע מנגנוני בקרה פנימיים לפעילות האשכולות כמקובל בגופים ציבוריים דומים ולא קבע מדדים רוחביים וסדורים לבחינת פעילותם. זאת ועוד, לאורך שנות פעילות האשכולות, משרד הפנים לא בדק ולא הנחה את האשכולות לבדוק את שביעות רצון הרשויות המאושכלות מפעילות האשכולות שאליהם הן משתייכות. כתוצאה מכך, משרד הפנים נסמך בעמדתו לגבי שביעות רצון הרשויות המאושכלות על הנחות שאינן מגובות בנתונים. בהיעדר ממשק ממוחשב המאפשר העברת נתונים מלאים הנוגעים לפעילות האשכולות באופן שוטף, משרד הפנים אינו יכול למדוד, לכמת ולנתח לאורך זמן את פעילותם של האשכולות האזוריים ולקבל החלטות מבוססות נתונים לגביהם.

אחת הדרכים שבהן יכולה המדינה לסייע לאשכולות האזוריים בהשגת מטרותיהם היא פרסום של קולות קוראים שיופנו לאשכולות אזוריים להפעלת שירותים שונים. עם זאת, ואף שמשרד הפנים ממליץ למשרדי ממשלה אחרים לשקול בשלב גיבוש הקולות הקוראים אפשרות ליעד אותם לאשכולות אזוריים, הוא עצמו לא קבע מנגנון שישתף בגיבוש הקולות הקוראים שהוא מפרסם את האגף לפיתוח אזוריות, ואין לו ריכוז של כלל הקולות הקוראים שהופנו לאשכולות האזוריים או מידע על כמה אשכולות אזוריים השתמשו בקולות הקוראים שפורסמו.

כפי שעולה מהדוח, בתריסר השנים האחרונות קמו בישראל תריסר אשכולות אזוריים שמכסים כשלושה רבעים משטח המדינה ואחראים למתן שירות ליותר משליש מתושבי המדינה, יהודים ולא-יהודים כאחד, והיקף פעילותם נע סביב 700 מיליוני ש"ח. 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.

כדי לאפשר לתהליך האשכולות לממש את החזון שלאורו הוקמו האשכולות ולוודא שפעילות זו מגשימה את ייעודה, על משרד הפנים, בשיתוף עם 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.