



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

# פעילותן של הוועדות הגיאוגרפיות

תמוז התשפ"ו | יוני 2026



# פעילותן של הוועדות הגיאוגרפיות

## תקציר

### רקע

גבולותיה המוניציפליים של רשות מקומית מגדירים את תחום השיפוט שבו חלות סמכויותיה של הרשות וחובותיה. מפת השלטון המקומי הישראלית דינמית ומתאפיינת בסכסוכי גבולות בלתי פוסקים על רקע רצונם של יישובים עירוניים להתרחב, ועל רקע תחרות עזה על שימושי קרקע המניבים הכנסות לרשות המקומית. ההפרדה החדה בין רשויות מקומיות עירוניות למועצות אזוריות כפריות בישראל מעצימה את סכסוכי הגבולות, מאחר שהשטחים הפתוחים נתונים ברובם בידי המועצות האזוריות, ויוזמות ציבוריות ופרטיות של פיתוח עירוני בשטחים פתוחים מחייבות לפעול להעברת השטחים מהמועצה האזורית לרשות המקומית העירונית.

הסמכות לשנות את גבולותיהן של הרשויות המקומיות הוקנתה לשר הפנים. לשם התמודדות עם סוגיות אלו הקים משרד הפנים את המנגנון של הוועדות הגיאוגרפיות. בבסיס הרעיון להקמתן עומד עקרון הצדק החלוקתי - תיקון עיוותים היסטוריים בחלוקת משאבי הארנונה ושטחי השיפוט וצמצום פערים בין רשויות עשירות לחלשות. הוועדות נועדו לשמש כלי מדיניות למימוש צדק חלוקתי בשלטון המקומי ולצמצום פערים כלכליים בין הרשויות.

עד שנת 2016 פעלו בישראל ועדות חקירה אד הוק למתן מענה על סכסוכים נקודתיים, לרוב ביוזמת אחת הרשויות המקומיות או בהתאם להחלטת שר הפנים. בשנים 2016 - 2017 יזם משרד הפנים הקמה של שבע ועדות גיאוגרפיות<sup>1</sup> קבועות, ואלה החלו לפעול במתכונת סדירה ומוסדרת במקום אותן ועדות אד הוק. הוועדות הגיאוגרפיות שמונו בשנים 2016-2017 סיימו את כהונתן בשנת 2022 ובמקומן מונו יו"ר וחברי הוועדות המכהנים בוועדות הגיאוגרפיות הנוכחיות, כחן למועד הביקורת.

### נתוני מפתח

#### 7 ועדות גיאוגרפיות

כ-12 מיליון ש"ח

39 מנדטים<sup>2</sup>

כ-29%

הוקמו בשנים 2016 - 2017. הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי אינה מתכנסת זה יותר משנתיים וחצי. העומס הרב ביותר מוטל על הוועדות הגיאוגרפיות מרכז ודרום

העלות השנתית הממוצעת של הפעלת הוועדות הגיאוגרפיות בשנים 2022-2024

שלגביהם הוכן דוח ועדה מסכם בשנים 2016 - 2025 - טרם התקבלה בעניינם החלטת שר הפנים, מתוכם לגבי 29 מהמנדטים הוכן דוח ועדה מסכם עוד בידי הוועדות הקודמות (שכיהנו עד שנת 2022)

מכתבי המינוי שניתנו לוועדות הגיאוגרפיות בשנים 2017 - 2025 הורחבו (81 מכלל 278 המנדטים)

<sup>1</sup> שש ועדות גיאוגרפיות פעלו בחלוקה לאזורים: הוועדה הגיאוגרפית הגליל העליון והעמקים, הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי, הוועדה הגיאוגרפית חיפה, הוועדה הגיאוגרפית מרכז, הוועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה והוועדה הגיאוגרפית דרום; ועדה שביעית עסקה בהסדרת גבולות ועדים מקומיים במועצות אזוריות. פעילות הוועדה הגיאוגרפית השביעית הופסקה בשנת 2022, ובמקומה הוקמה באותה שנה ועדה ארצית ייעודית המטפלת בבחינת איחוד רשויות ובבחינת שינוי מעמד מוניציפלי.

<sup>2</sup> מנדט הוא כתב מינוי שנותן שר הפנים לוועדה גיאוגרפית וקובע את המסגרת לפעילותה.

32% בלבד	7	602 ימים	ב-75%
שיעור הנשים המכהנות בוועדות הגיאוגרפיות נכון למועד סיום הביקורת (11 נשים ו-23 גברים מכהנים בוועדות)	מתוך 11 בקשות לשינוי גבולות או לחלוקת הכנסות שנסגרו על ידי משרד הפנים בשנת 2024 - נסגרו לאחר יותר מ-600 יום ממועד הגשתן	משך הזמן הממוצע של טיפול הוועדות במנדטים שהוגש לגביהם דוח הוועדה ממאי 2022 ועד ספטמבר 2025, ועוד 155 ימים - משך הזמן הממוצע מקבלת הדוח המסכם ועד להעברתו לחתימת המנכ"ל ושר הפנים	מהמנדטים (43 מתוך 57) שנפתחו בוועדות השונות משנת 2022 עד ספטמבר 2025 - עדיין לא הסתיים הטיפול

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי - נובמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך מינוין של הוועדות הגיאוגרפיות, את הענקת המנדטים לוועדות ואת תהליך עבודתן. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים באגף בכיר תכנון מוניציפלי, בוועדה הגיאוגרפית מרכז בוועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה<sup>3</sup>. צוות הביקורת נפגש גם עם אנשי אקדמיה ואנשי ציבור שהיו חברים בוועדות אד הוק שהוקמו ופעלו לפני הקמת הוועדות הקבועות, כדי לקבל נקודת מבט רחבה וכוללת על האתגרים הניצבים לפניהם ועל שיטות העבודה המקובלות בשטח.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**פערים בעומסי העבודה של הוועדות הגיאוגרפיות** - הועלה כי קיים שוני ניכר בין הוועדות מבחינת העומס המוטל עליהן, וכי העומס הרב ביותר מוטל על הוועדות הגיאוגרפיות מרכז ודרום. מספר המנדטים שניתנו לוועדות אלה בשנים 2022-2025 הוא 19 ו-18 בהתאמה - פי שלושה ממספר המנדטים שניתנו לכל אחת מהוועדות הגיאוגרפיות האחרות באותן השנים. מספר המנדטים שהסתיימו בפרסום צו בשנים 2022 - 2025 היה שלושה בוועדת מרכז, שניים בכל אחת מהוועדות הגיאוגרפיות דרום, ירושלים, יו"ש והשפלה, והגליל העליון והעמקים, ומנדט אחד בוועדת חיפה.



**הסדרת עבודת הוועדות הגיאוגרפיות** - נמצא כי אף שבחזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2001 פורט לוח הזמנים לעבודת הוועדה: "הוועדה תגיש את הדו"ח שלה בתום שישה חודשים מיום חתימת החוזה בין המשרד לחברי הוועדה", בחזר מנכ"ל משרד הפנים האחרון בנושא משנת 2020 אין שום התייחסות ללוחות הזמנים של עבודת הוועדה. דווקא לאחר הסבתן של ועדות החקירה אד הוק לוועדות גיאוגרפיות קבועות חלה נסיגה ביישום המלצות דוח מבקר המדינה משנת 1996 בעניין קביעת משך הזמן הכולל של ההליך לשינוי תחום שיפוט, ונכון למועד סיום הביקורת הנוכחית לא נקבעו לוחות זמנים לביצוע שלבי ההליך - החל מהגשת הבקשה למשרד הפנים ועד למתן כתב המינוי לוועדה, פרק הזמן שיועד לעבודת הוועדה ופרק הזמן עד



<sup>3</sup> ועדת ירושלים, יו"ש והשפלה הוסמכה לדון גם באזור יהודה ושומרון, אולם מאחר שהחלטה בעניין המלצות הוועדה היא בסמכות אלוף הפיקוד ולא בסמכות שר הפנים דוח זה אינו עוסק בפעילות זו.

להחלטת שר הפנים. ממועד מינוי הוועדות הנוכחיות בשנת 2022 עד ספטמבר 2025, הסתיים הטיפול ב-14 מנדטים (כ-25%) מ-57 המנדטים שנפתחו בכלל הוועדות. גם המלצת מבקר המדינה משנת 1996 כי על משרד הפנים לקבוע בנוהל או בתקנות את אופן מינויה של הוועדה והרכבה לא יושמה.

**הגשת בקשות למנדט לשר הפנים - במערכת "הדר", המרכזת את המסמכים הנוגעים לוועדות הגיאוגרפיות,** אין מידע על כלל הבקשות שהוגשו ונדחו, אלא רק על הבקשות שניתן כתב מינוי בגינן. מרשימה של בקשות שנסגרו על ידי משרד הפנים בשנת 2024 עולה כי תשע מתוך 11 בקשות לשינוי גבולות או לחלוקת הכנסות נסגרו משום שלא הוגשו על פי הנחיות חוזר המנכ"ל או שלא תוקנו כנדרש. עוד עולה כי אגף בכיר תכנן מוניציפלי סגר שבע מתוך 11 הבקשות לאחר יותר מ-600 יום ממועד הגשתן.

**קיום דיונים פנימיים ותיעודם - נמצא כי הוועדה הגיאוגרפית מרכז ממעט לקיים דיונים פנימיים, הן יחסית למספר הדיונים הפומביים שהיא מקיימת והן יחסית לוועדות האחרות.** הפער בולט במיוחד נוכח הנתון שהוועדה הגיאוגרפית מרכז מונתה לטפל ב-17 מנדטים, בעוד שארבע הוועדות הגיאוגרפיות (דרום, ירושלים, יו"ש והשפלה, חיפה והגליל העליון והעמקים) מונו לטפל בכשמונה מנדטים בממוצע. עוד נמצא כי הוועדה אינה מבצעת רישום של מועדי הדיונים הפנימיים ואינה רושמת פרוטוקולים של דיונים אלו אף על פי שבהן מתקיים למעשה תהליך קבלת ההחלטות ונשקלים השיקולים אשר משפיעים על ההחלטה. מאחר שהדיונים הפנימיים אינם מתועדים לא ניתן לעקוב אחר אופן התנהלותן של הוועדות, לא ניתן לפקח על מהלך עבודתן ועל אופן קבלת ההחלטות בהן או לבקרן.

**לוחות הזמנים לטיפול במנדט -** עולה לגבי המנדטים שהוגש לגביהם דוח הוועדה ממאי 2022 ועד ספטמבר 2025, כי טיפול הוועדות במנדט - מרגע קבלתו ועד לחתימה על הדוח המסכם - נמשך 602 ימים בממוצע, וכי טיפול אגף בכיר תכנן מוניציפלי במנדט - מקבלת הדוח המסכם ועד להעברתו לחתימת המנכ"ל והשר - נמשך 155 ימים בממוצע. משך הטיפול הממוצע במנדט של הוועדה הגיאוגרפית מרכז היה הארוך ביותר - ארוך מהממוצע של ארבע הוועדות הגיאוגרפיות (הגליל העליון והעמקים, חיפה, ירושלים, יו"ש והשפלה ודרום) בכ-314 ימים (853 ימים לעומת 539 ימים). עוד עולה כי בוועדה הגיאוגרפית הגליל העליון והעמקים הסתיים הטיפול בשני מנדטים מתוך שבעה שהועברו לטיפול, בוועדה הגיאוגרפית חיפה הסתיים הטיפול במנדט אחד מתוך שבעה, בוועדה הגיאוגרפית מרכז הסתיים הטיפול בשבעה מנדטים מתוך 19, בוועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה הסתיים הטיפול בשני מנדטים מתוך שישה ובוועדה הגיאוגרפית דרום הסתיים הטיפול בשני מנדטים מתוך 18 שהועברו לטיפול.

**סגירת הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי -** הוועדה אינה פעילה מאמצע שנת 2022, נכון למועד הביקורת. על פי מערכת "הדר" יש שני מנדטים שניתנו לוועדה ונותרו ללא מענה: מנדט בנושא שינוי גבולות המועצה המקומית ירכא - המועצה המקומית ג'וליס, ומנדט בנושא שינוי גבולות עיריית שפרעם - המועצה האזורית עמק יזרעאל, ועוד שבעה מנדטים שבהם הסתיימה עבודת הוועדה אך הם לא נחתמו על ידי שר הפנים. יצוין כי בפרוטוקולים של הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי נשמעת באופן תדיר הטענה של ראשי רשויות כי אי-קבלת החלטות בוועדה מונעת מהיישובים להתפתח ולבנות הרחבות.

**מנדטים שהוכן לגביהם דוח ועדה מסכם אך לא התקבלה בעניינם החלטת שר הפנים -** לגבי 39 מנדטים הוכן דוח ועדה מסכם אולם נכון למועד סיום הביקורת טרם התקבלה בעניינם החלטת שר הפנים. רוב המנדטים האלה נמצאים בטיפול הוועדות הגיאוגרפיות דרום והגליל העליון והעמקים. לגבי 29 מנדטים הוכן דוח ועדה מסכם עוד בידי הוועדות הקודמות (שכיהנו עד שנת 2022), אך נכון למועד הביקורת לא התקבלה החלטת שר בעניינם. התארכות תהליכים או השתהות כה ארוכה עלולה לגרום לכך שהמלצות הוועדה לא יהיו רלוונטיות, וייתכן שיהיה צורך להתחיל מחדש את כל עבודת הוועדות. יתר על כן, הדבר עלול לפגוע בהליכי התכנון של הרשויות המקומיות ולגרום לעיכוב בהתפתחותן.

**הרכב הוועדות** - במשרד הפנים נמצאו מסמכים המתעדים את הנימוקים לבחירת חברי הוועדות בשנת 2017, אולם לא נמצאו מסמכים לגבי יתר המועמדים שלא נבחרו ולפיכך לא ניתן לדעת מי היו המועמדים האחרים שלא נבחרו ומה היו הסיבות לדחייתם. מתוך 27 חברי הוועדה שנבחרו לתפקיד בשנת 2017, 13 עדיין מכהנים בוועדות הגיאוגרפיות במועד כתיבת הדוח. כלומר, כמחצית מחברי הוועדות מועסקים בוועדות הגיאוגרפיות יותר משמונה שנים. אף שבחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2005 נקבע כי לאחר אישור שמות המועמדים לתפקידי יו"ר הוועדה וחבריה הם יועברו לאישור ועדת מכרזים של משרד הפנים, בחוזר המנכ"ל שבתוקף משנת 2020 אין קביעה כזאת, ובחירת המועמדים לוועדות לאחר שנבחרו למאגר המועמדים נעשית על פי המלצת מנהל המינהל לפיתוח למנכ"ל המשרד ולא על ידי ועדה.



**הצהרת ניגוד עניינים של חברי הוועדה** - מאז בחירת הוועדות הגיאוגרפיות הקבועות ובמהלך השנים הוארך תוקף החוזים מול חברי הוועדה. נמצא כי בעת הארכת החוזה ועל פי הנחיית היועץ המשפטי של משרד הפנים, אישור היועץ המשפטי בדבר היעדר ניגוד עניינים ניתן רק בפעם הראשונה שבה נחתם החוזה ולא עם כל הארכת התקשרות.



**ייצוג הולם** - שיעור הנשים המכהנות בוועדות הגיאוגרפיות נכון למועד סיום הביקורת (מתוך המאגר של 2017 והמאגר של שנת 2022), הוא כ-32% (11 נשים ו-23 גברים). רק באחת מתוך שבע הוועדות מכהנת אישה כיו"ר הוועדה. בשום ועדה לא מכהן יו"ר מהחברה הערבית ובוועדת ירושלים, יו"ש והשפלה אין לחברה הערבית ייצוג כלל.



מבחינת הליך עבודת הוועדות הגיאוגרפיות מרכז וירושלים, יו"ש והשפלה עולה כי הן מקפידות על זכות הטיעון לפני הוועדה ומזמינות את הצדדים לדיונים פומביים.

## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הפנים יגבש נוהלי עבודה אשר יסדירו את כל תהליך עבודת הוועדות, לרבות את לוחות הזמנים לעבודתן, וכן את אופן מינוי הוועדות ואת הרכבן. מומלץ לאגף בכיר תכנון מוניציפלי להגדיר לוחות זמנים לפעולת הוועדות בהתחשב במורכבות המנדטים ובהיקפם, ולוודא כי הוועדות עומדות בלוחות הזמנים וכמו כן להגדיר פרקי זמן רצויים לעבודתו - משלב קבלת דוח הוועדה ועד לפרסום ברשומות.



כדי להתמודד עם השונות בין הוועדות מבחינת העומס המוטל עליהן, מומלץ לאגף בכיר תכנון מוניציפלי לחלק את העומס בין הוועדות באופן שוויוני יותר. מאחר שהוועדה הגיאוגרפית היא גוף מקצועי, מומלץ לאגף להטיל על ועדות בעלות עומס עבודה מועט לבדוק נושאים רוחביים החורגים מעיסוק במנדט ספציפי. במסגרת בדיקה רוחבית יכולה הוועדה לבצע מחקר מעמיק בעניין סוגיה בעלת השפעה רוחבית על אזור הפעילות שלה, או בעניין עבודתן של הוועדות הגיאוגרפיות או של משרד הפנים ככלל. על משרד הפנים לוודא את המשך פעולתה של הוועדה הגיאוגרפית גליל מערבי או למצוא פתרון אחר לקידום המנדטים שניתנו לה שהטיפול בהם עדיין לא הסתיים.



מומלץ לאגף בכיר תכנון מוניציפלי לכתוב נוהלי עבודה ברורים ומחייבים עבור הוועדות, לקבוע הנחיות לגבי התכולה הנדרשת של תיקיית מסמכי מנדט, לגבי אופן שמירת המסמכים ודרכי הצגתם, ולגבי מתן שם מזהה למנדטים ולמסמכים. עוד מומלץ כי האגף יגבש הנחיה בנושא שליחת זימונים והצגת עמדות המשתתפים מבעוד מועד ובנושא פרסומם באתר הוועדה. על הוועדות הגיאוגרפיות לפעול בהתאם להנחיות של אגף בכיר תכנון מוניציפלי.



מומלץ לאגף בכיר תכנון מוניציפלי להסדיר נוהל מחייב לכתיבת פרוטוקולים של דיונים פנימיים ולבצע מעקב אחר יישומו. על הוועדות הגיאוגרפיות להקפיד להכין תרשומות מהדיונים הפנימיים שהן מקיימות ולשמור את התרשומות.



על שר הפנים מוטלת החובה לקבל או לדחות את המלצות הוועדה, ואם החליט לדחות עליו לנמק מדוע עשה כן. אי-קבלת החלטה על ידי שר הפנים לאחר שהוועדה סיימה את עבודתה חורגת מכללי מינהל תקין, שכן בפועל משמעותה היא דחיית ההמלצות ללא הנמקה. על שר הפנים לבדוק את כל המנדטים הפתוחים שלא התקבלה החלטה בעניינם למרות המלצות הוועדה, ולהחליט אם הוא מקבל את ההמלצות או דוחה אותן. אם השר ידחה את המלצות הוועדה עליו לנמק ולהסביר את סיבת הדחייה באופן מפורט וברור כדי שהרשויות המקומיות וכל הגורמים הנוגעים בדבר לא ייוותרו בחוסר ודאות.



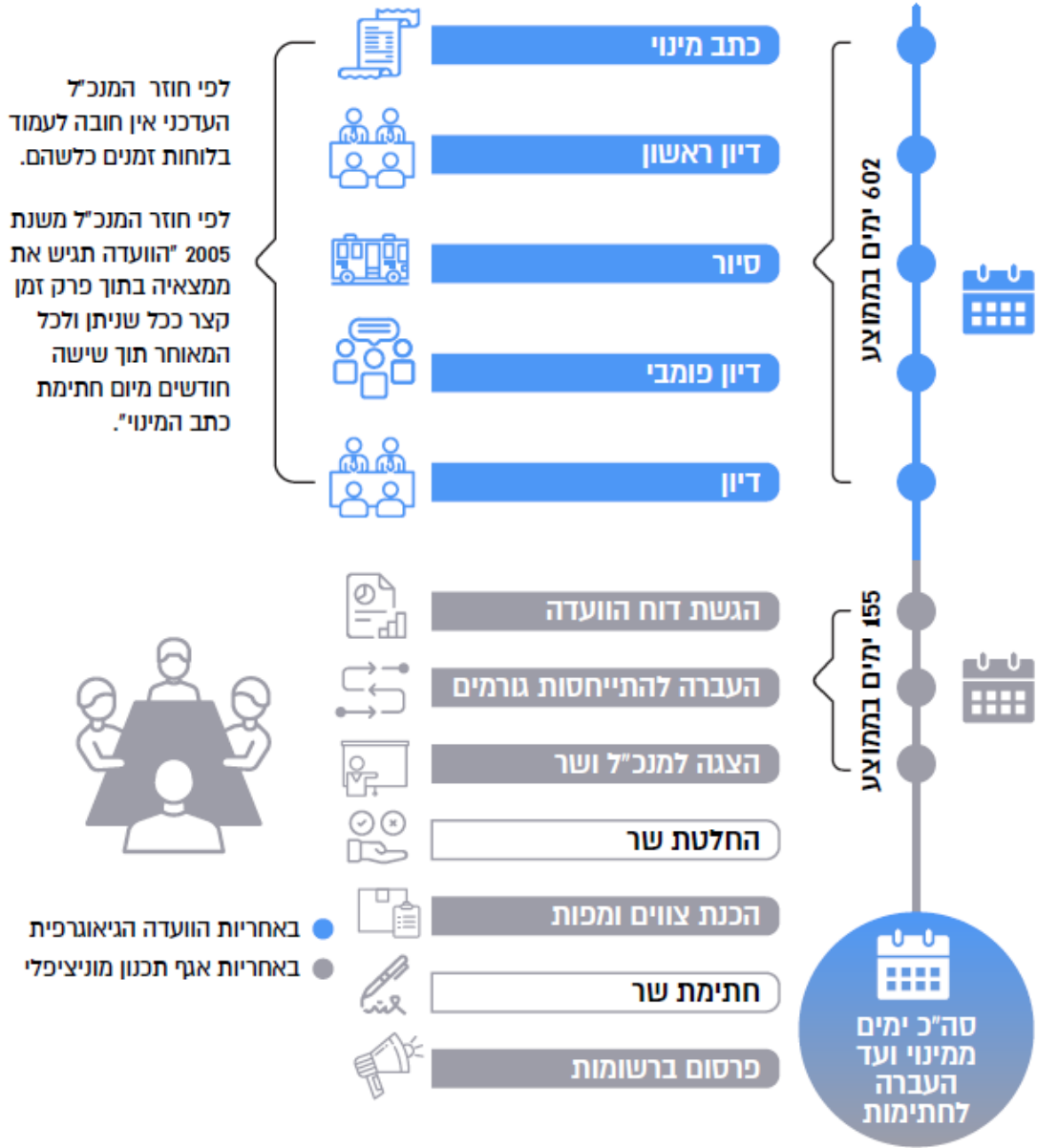
על משרד הפנים לשמור את כלל המסמכים הנוגעים להליך הבחירה של חברי הוועדה.



נוכח היקף ההשפעה שיש להמלצות הוועדה על תושבי מדינת ישראל, יש להבטיח שהחלטות הוועדות לא יושפעו מאינטרסים אישיים של חברי הוועדה. לפיכך מומלץ למשרד הפנים לבדוק את ניגודי העניינים אצל חברי הוועדה ולקבל את אישור היועץ המשפטי גם בעת הארכת החוזה של חברי הוועדה, ולא רק בעת ההתקשרות הראשונית.



**ציר הזמן לטיפול במנדט - מכתב המינוי ועד להעברה לחתימת שר הפנים, 2022 - 2025**



על פי נתונים ממערכת "הדר", בעיבוד משרד מבקר המדינה. יצוין כי פרק הזמן שלאחר פרסום דוח הוועדה כולל 21 ימים הניתנים לרשויות לצורך העברת התייחסותן לדוח. לעיתים הן מבקשות ארכה או אף כמה ארכות לצורך כך.

## סיכום

לוועדות הגיאוגרפיות יש יכולת להשפיע על המרחב המוניציפלי בישראל. הקמת הוועדות הגיאוגרפיות הקבועות בשנים 2016-2017 נועדה להגביר את מקצועיות הוועדות ועל כן הן נעזרות ביועצים מקצועיים בעלי ניסיון וידע בתחומי התכנון, הכלכלה והשלטון המקומי. חברי הוועדה צריכים להכריע בהתאם להערכות אובייקטיביות (כגון צרכים של פיתוח ויעילות) ולא על פי הטיות סובייקטיביות.

בנוהלי משרד הפנים אין מגבלת זמן מחייבת לכל שלב בפעילות הוועדה הגיאוגרפית, ואין שום מנגנון למניעת התמשכות ההליכים של הטיפול במנדטים. ממועד מינוי הוועדות הנוכחיות בשנת 2022 עד ספטמבר 2025, הסתיים הטיפול ב-14 מנדטים (כ-25%) בלבד מ-57 המנדטים שנפתחו בכלל הוועדות; בשנים 2017-2025 הורחבו כתבי המינוי ב-81 מכלל 278 (בכשליש) המנדטים שניתנו לוועדות הגיאוגרפיות, והדבר עלול לעכב את תהליך קבלת ההחלטות של הוועדות; נמצאו במערכת "הדר" 39 מנדטים שלגביהם הוגש דוח מסכם על ידי הוועדה הגיאוגרפית אולם טרם התקבלה החלטת שר הפנים בעניינם. בחינת תהליכי העבודה של הוועדות הגיאוגרפיות העלתה הבדלים באופן עבודתן של הוועדות השונות.

לצד הניסיון לשמור על עצמאות הוועדות, ביכולתו של שר הפנים להשפיע על אופן חלוקת המרחב המוניציפלי ומשאביו בין הרשויות המקומיות - באמצעות דחיית הבקשה לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות של הרשות המקומית, באמצעות אופן ניסוח המנדט לוועדה הגיאוגרפית, או באמצעות החלטה להרחיב מנדט במהלך עבודת הוועדה. בביקורת נמצאו מנדטים אשר הוועדה החליטה בעניינם אך הם לא נחתמו על ידי שר הפנים ולא קודמו.

מומלץ כי משרד הפנים יגבש נוהלי עבודה אשר יסדירו את כל תהליך עבודת הוועדות, לרבות קביעת לוחות זמנים לעבודתן, וכן את אופן מינוי הוועדות והרכבן. מומלץ לאגף בכיר תכנון מוניציפלי להסדיר נוהל מחייב לכתיבת פרוטוקולים של דיונים פנימיים ולבצע מעקב אחר יישומו. עוד מומלץ לאגף לתעד באופן שקוף את כלל הבקשות המוגשות לו ולא רק את אלה שהוחלט על מתן כתב מינוי בעניינן.

על שר הפנים מוטלת החובה לקבל או לדחות את המלצות הוועדה, ואם החליט לדחות את המלצות עליו לנמק מדוע עשה כן. אי-קבלת החלטה על ידי שר הפנים לאחר שהוועדה סיימה את עבודתה חורגת מכללי מינהל תקין, שכן בפועל משמעותה היא דחיית המלצות ללא הנמקה.

לקראת מינוי ועדות חדשות בשנת 2027, מומלץ למשרד הפנים לגבש ולפרסם נוהל מינוי מוסדר ושקוף לוועדות הגיאוגרפיות, שיכלול הקמת ועדת איתור עצמאית בהרכב מאוזן של נציגי ציבור ואנשי מקצוע רלוונטיים. מומלץ עוד כי משרד הפנים יעדכן את נוהל המינוי הפנימי כך שיכלול התייחסות לנושא הייצוג ההולם של מגוון האוכלוסיות בהרכב הוועדות.