



מדינת ישראל

מבקר המדינה

דוח על הביקורת
בשלטון המקומי

תמוז התשפ"ו
2026 יוני

ירושלים



ספר התקצירים



מבקר המדינה

דוח על הביקורת
בשלטון המקומי

ספר התקצירים



תמוז התשפ"ו | יוני 2026

ירושלים

מס' קטלוגי 2026-L-001
ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

תוכן העניינים

6	פתח דבר
11	المقدمة
II	Foreword
17	חלק ראשון - סוגיות מערכתיות בשלטון המקומי
19	הרפורמה ברישוי עסקים
33	פערים בהכנסות העצמיות של רשויות מקומיות
43	אשכולות אזוריים - שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות
57	פעילותן של הוועדות הגיאוגרפיות
67	חלק שני - הגנת הסביבה
69	מערכות אנרגיה סולארית במרחב העירוני
81	היערכות הרשויות המקומיות להשפעות שינוי האקלים
91	היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות - ביקורת מעקב
105	חלק שלישי - סוגיות חברתיות בשלטון המקומי
107	אתגרי המחלקות לשירותים חברתיים בעקבות מלחמת חרבות ברזל
119	קידום פעילות תנועות הנוער
135	חלק רביעי - המרחב העירוני
137	תכנון וקידום של התחדשות עירונית ברשויות המקומיות
149	שימוש במצלמות לאכיפת דיני התעבורה על ידי הרשויות המקומיות
159	הטיפול במבני פל-קל
173	חלק חמישי – מערכות מידע
175	ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות - ביקורת מעקב

פתח דבר

באופן שוויוני ואינה משיגה את מלוא היעדים הלאומיים, ובראשם מיגון וחיזוק של הפריפריה.

הביקורת מצביעה על כך שהמנוע המרכזי המניע את ההתחדשות העירונית הוא הכדאיות הכלכלית, וכתוצאה מכך כ-58% מכלל מיזמי ההתחדשות העירונית מתקיימים במחוזות תל אביב והמרכז. מנגד, באזורים המצויים בסיכון גבוה לרעידות אדמה ולמתקפות טילים, כמו בית שאן, טבריה, צפת וקריית שמונה, לא הוצא ולו היתר בנייה אחד למיזם פינני-בינוי בשנים 2017 עד 2025. פער זה מדגיש כיצד הצורך הביטחוני והבטיחותי נדחק מפני שיקולים כלכליים.

יתרה מזו, נמצאו חסמים בירוקרטיים ותקציביים המעכבים את מימוש פוטנציאל הבנייה: רק כ-33% מתקציבי הסכמי המסגרות שנחתמו בשנת 2023 נוצלו בפועל, וסכום של 105 מיליון ש"ח טרם הוקצה לרשויות. כמו כן, ב-23 מתוך 71 הרשויות המקומיות המקדמות מיזמי פינני-בינוי לא פועלת מינהלה ייעודית שתפקידה לנהל ולזרז תהליכים אלו, אשר ממילא אורכים זמן רב. בדוח אפשר לראות דוגמה לכך - פרויקט ברעננה שנמשך 23 שנים מראשיתו ועד לאכלוסו.

הממצאים מדגישים את הנחיצות של גיבוש מדיניות לאומית אחידה, אשר תסיר חסמים ותיצור תמריצים כלכליים לקידום מיזמים גם באזורים שבהם אין כדאיות כלכלית מובהקת לכך, כדי להבטיח שההתחדשות העירונית תממש את ייעודה בכל רחבי הארץ.

מערכות אנרגיה סולארית במרחב העירוני

אנרגיה סולארית, המופקת מקרינת השמש, מומרת לחשמל באמצעות מערכת של לוחות

הדוח המונח לפניכם היום מציג את תוצאות הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2025. גופי השלטון המקומי בישראל הם גופים ציבוריים המקיימים ממשק ישיר ורציף עם האזרח בחיי היום-יום. באחריותן של הרשויות המקומיות מצויים שירותי ליבה המשפיעים באופן בלתי אמצעי על רווחת התושבים, על ביטחונם ועל איכות חייהם - ובהם חינוך, רווחה, תשתיות, תברואה ופיתוח סביבתי.

דוח זה נועד לבחון לעומק את תפקודן של הרשויות המקומיות במגוון תחומי עשייה מרכזיים: תכנון, בנייה ורישוי; סביבה, תשתית ובטיחות; ניהול, מינהל וטכנולוגיה; רווחה, חברה וחינוך. להלן סקירה של כמה מהפרקים הנכללים בדוח זה:

תכנון וקידום של ההתחדשות עירונית ברשויות המקומיות

ההתחדשות עירונית נתפסת ככלי מדיניות רב-עוצמה הטומן בחובו אפשרות להשגת מטרות בתחומים שונים - המרחב, הכלכלה והחברה - ובראשן תוספת של יחידות דיור במרקמים העירוניים הקיימים, שנבנו בעבר בצפיפות נמוכה יחסית, ובכלל זה ייעול השימוש בקרקע. ההתחדשות העירונית בישראל היא כלי אסטרטגי מרכזי בתחום התכנון והבנייה, בייחוד לנוכח הגידול המהיר של האוכלוסייה ולנוכח הצורך הגובר בפתרונות דיור איכותיים וממוגנים.

ממצאי הביקורת חושפים תמונה מורכבת: מחד גיסא, ניכרת תנופה משמעותית בתכנון מיזמי ההתחדשות עירונית, ובשנים 2021 - 2024 לבדן אושרה בנייתן של כ-157,000 יחידות דיור - שהן כ-60% מסך כלל היחידות שבנייתן אושרה מאז 2010. מאידך גיסא, תנופה זו אינה מפוזרת

מפעל הפיס (כ-27%). נוסף על כך, "הקרן לאזרחי ישראל" לא הקצתה כספים כלל לתחום האנרגיה המתחדשת בשנים 2023 - 2024, ורק בתקציב 2025 אושרה לראשונה לפעילות בתחום זה. הקצאה של 20 מיליון ש"ח, שהיא כ-11% בלבד מתוך הקצאה כוללת של 189 מיליון ש"ח.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרות להקצות תקציבים ייעודיים לקידום המעבר לאנרגיה מתחדשת ולהתייעלות אנרגטית ויסייע במימון פעילות האשכולות האזוריים בתחומים אלה. לשם הגדלת מספר המערכות הסולאריות במגזר הביתי מומלץ כי משרד האנרגיה יגביר את פעולות ההסברה והנגשת המידע לציבור, בסיוע משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי וחברת החשמל, בין היתר באמצעות אתרי הרשויות המקומיות. נוסף על כך, על משרד האוצר לפרט בהצעתו השנתית את הסכום המוקצה מכספי הקרן לאזרחי ישראל להשקעה באנרגיה מתחדשת בכל שנה, כמחויב בחוק.

הביקורת מדגישה את החשיבות שבהגדלת ייצור החשמל מאנרגיה סולארית ואת הצורך ברתמת השלטון המקומי להשגת היעדים הלאומיים בתחום זה. לצד ממצאי הביקורת יצוין לחיוב כי משרד האנרגיה קידם בשנים האחרונות צעדים שונים בתחום, ובהם פיתוח כלים עבור הרשויות המקומיות, קידום מודלים להתקנת לוחות סולאריים, מיפוי פוטנציאל הייצור והנגשת מידע לציבור, המשקפים הכרה בתפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות בחיזוק החוסן האנרגטי.

פערים בהכנסות העצמיות של רשויות מקומיות

ההכנסות הכוללות של הרשויות המקומיות בישראל מציגות מגמת עלייה עקבית, שכן הן

סולאריים (פוטו-וולטאיים), ובמדינת ישראל שטופת השמש היא מבטיחה תפוקת חשמל גבוהה ויציבה במרבית ימי השנה ומסייעת בצמצום פליטת גזי חממה ובהפחתת זיהום האוויר. אגירת אנרגיה היא טכנולוגיה משלימה להפקת אנרגיה סולארית, והיא מאפשרת אגירה של עודפי החשמל המיוצרים בשעות השיא ושימוש בהם כאשר הלוחות אינם מייצרים חשמל, או בהתרחש הפסקת חשמל.

ממצאי הביקורת מצביעים על פער משמעותי בין יעדי המדינה לבין המציאות בשטח בתחום האנרגיה הסולארית במרחב העירוני. יעד הממשלה הרשמי קובע כי עד שנת 2030 יעמוד שיעור ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת על 30%, אולם בפועל בשנת 2024 הוא הגיע ל-14.6% בלבד (ש-13% מהם מקורם באנרגיה סולארית). פער זה בולט במיוחד במרחב העירוני, המרכז כ-60% מפוטנציאל הייצור הרשותי, אך שיעור המימוש בו הוא כ-15% בלבד, ונכון לשנת 2023 הותקן הספק של 2,700 מגה-ואט מתוך פוטנציאל של 11,400 מגה-ואט (כ-23%). הגם ששר האנרגיה הציב בפברואר 2025 יעד לאומי של 100,000 גגות סולאריים חדשים עד שנת 2030, הממצאים מעלים ספק רב לגבי יכולת מימוש יעד זה ללא הסרת החסמים הקיימים. הסיבות המרכזיות נעוצות בחסמי אסדרה (רגולציה) ובקשיי מימון ניכרים של הרשויות המקומיות, המובילים לתת-ניצול משמעותי של התקציבים והמשאבים הזמינים. מהביקורת עולה כי מתוך תקציב של 248 מיליון ש"ח שהקצה משרד האנרגיה בקולות קוראים לשנים 2021 - 2025 לרשויות המקומיות עד יוני 2025 רק כ-39 מיליון ש"ח (כ-16% בלבד), וכי רק 52 רשויות מקומיות ניצלו בפועל כ-136 מיליון ש"ח מתוך קרן הלוואות של כחצי מיליארד ש"ח שהעמיד

על הרשויות המקומיות בסיוע משרד הפנים להשלים התקנת חוקי עזר בנושאים השונים להגדלת הכנסותיהן העצמיות ולפעול לאכיפתם. לנוכח חשיבותו הרבה של סקר הנכסים על הרשויות המקומיות לבצע סקר נכסים בתחומן בכל חמש שנים. על משרד הפנים לייעל את הליכי קבלת ההחלטות, ובכלל זה לאמץ מנגנון הכולל לוחות זמנים קבועים ומחייבים לטיפול בבקשות לחלוקת הכנסות, כדי למנוע עיכובים ממושכים בין מועד פרסום המלצות הוועדות הגיאוגרפיות למועד קבלתן של החלטות השר. כמו כן, יש לקבוע מנגנוני חלוקת הכנסות מאזורי תעשייה באופן שוויוני ושקוף, תוך מתן משקל מיוחד לרשויות במעמד חברתי-כלכלי נמוך הזקוקות לתוספת הכנסה.

שימוש במצלמות לאכיפת דיני התעבורה על ידי הרשויות המקומיות

בעשורים האחרונים גובר השימוש באמצעים טכנולוגיים ובהם מצלמות אכיפה לשימושים מגוונים, ובכלל זה תיעוד עבירות תעבורה ופעולות אכיפה נגדן. השימוש של הרשויות המקומיות במצלמות לאכיפת עבירות חניה ונת"ץ מיעל את האכיפה בתחום שיפוטן, אולם הוא עלול לפגוע בפרטיות של עוברי הדרך, ולכן מחייב בחינה זהירה ושימוש מידתי ומוגבל.

השימוש במצלמות לאכיפה נגד עבירות חניה ונסיעה בנתיבי תחבורה ציבורית (נת"ץ) בישראל מציג תמונה של אכיפה מוגברת ורווחית לרשויות, אך כזו שלוקה בחוסר אחידות, בניהול לקוי ובפגיעה בזכות לפרטיות. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שמתוך 38 הרשויות המקומיות שבתחומן קיימים נתיבי תחבורה ציבורית, רק 6 רשויות מפרסמות שהן אוכפות בהם את הוראות הדין בנוגע לנסיעה באמצעות מצלמות,

צמחו מכ-76.9 מיליארד ש"ח בשנת 2021 לכ-83.6 מיליארד ש"ח ב-2022 (גידול של כ-8.7%) ולכ-92.4 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (גידול נוסף של כ-10.6%). למרות צמיחה זו, מבנה ההכנסות חושף אי-שוויון מבני המבוסס על פוטנציאל גביית הארנונה, שעמד בשנת 2023 על סך של 31 מיליארד ש"ח (בחלוקה של כ-45% למגורים וכ-55% לשימושים אחרים). הפערים בולטים ביחס שבין הארנונה שלא למגורים (עסקים ומסחר) לארנונה למגורים, הנע בין שיעור זעום של 0.09 בבוסתאן אל-מרג' לבין 1.95 במועצה האזורית מגידו. פער זה מתורגם ישירות לפוטנציאל ההכנסה נטו לנפש מארנונה: 861 ש"ח בלבד בבוסתאן אל-מרג', ו-944 ש"ח באלעד, לעומת 4,327 ש"ח במגידו.

עוד נמצא כי ארבע מתוך שבע הרשויות שנבדקו לא ביצעו סקר נכסים חיוני במשך יותר מחמש שנים (אלעד ועספייא מאז שנת 2018), וחלקן הגדול נמנע ממיצוי הכנסות עצמיות מחוקי עזר - פער המתבטא בהכנסות מצטברות של כ-1 מיליון ש"ח בלבד בעספייא וכ-2 מיליון ש"ח בדאליית אל-כרמל (בשנים 2021 - 2024), בהשוואה ל-109 מיליון ש"ח בעיריית נוף הגליל. עוד נמצא שקיימים פערי זמן גדולים בין מועד פרסום המלצות הוועדות הגיאוגרפיות בנוגע לחלוקת ההכנסות לבין המועד ששר הפנים מקבל החלטות בנושא. ההחלטות בעניין בקשות רבות לחלוקת הכנסות התקבלו שנים ארוכות לאחר פרסום המלצות הוועדות, ולעיתים לא התקבלו כלל. השיהיו בין שלב פרסום ההמלצות להחלטת השר עלול להביא לשלילת תוספת הכנסות מרשויות במעמד חברתי-כלכלי נמוך שאין להן מקורות הכנסה עצמיים ובכך לפגוע בהן מהבחינה הכלכלית ולהביא להורדת רמת השירותים שהן מספקות לתושביהן.

עוברי הדרך ומתוך עמידה בהוראות החוקים, התקנות וההנחיות הרלוונטיים לתחום זה.

ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים

עבודת הביקורת אינה מסתיימת עם פרסומו של דוח. נהפוך הוא, פרסום הדוח הוא נקודת הפתיחה לתהליך חיוני של תיקון והטמעה, ונדרש לוודא כי דוחות הביקורת מתורגמים לעשייה ממשית ולשינוי מערכתי בגופים המבוקרים. בדוח זה נכללות שתי ביקורות מעקב בנושאים האלה:

היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות

ולהצפות - העלייה בתכיפות אירועי הגשם החריגים ובעוצמתם בד בבד עם ההתרחבות הניכרת של השטחים הבנויים והאטומים, הפוגעת בכושר החלחול של הקרקע, מעלות את הסיכון לשיטפונות והצפות בישראל. הרשות המקומית ממלאת תפקיד חיוני בהיערכותו של העורך האזרחי לאירועי חירום אזרחיים, ובכלל זה לשיטפונות ולהצפות, והיא "לבנת היסוד" בכל הקשור לטיפול בתושבים ולסיוע להם. לנוכח מציאות זו נודעת חשיבות רבה להיערכות נכונה של הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות ולהתמודדות עימם בעת התרחשותם. ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהליקויים שעלו בביקורת המקורית עדיין לא תוקנו: הסדרת הטיפול בהיערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזרחיים לא הושלמה, ועדיין אין גוף המוסמך לאכוף על הרשויות המקומיות לבצע הנחיות בנושא; לא הוגדרה חלוקת האחריות בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות בנוגע לתשתיות הניקוז הממוקמות בתחום העירוני; תשתיות הניקוז בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות שנבדקו ישנות ואינן מותאמות לתרחישי הייחוס המעודכנים של

ומשרד התחבורה אינו מממש את סמכותו ליטול את האכיפה לידי ברשויות שאינן עושות זאת. ברשויות שנבדקו הופקו בשנת 2024 באמצעות מצלמות אכיפה כ-121,000 דוחות (ובהם 81,026 דוחות בהרצלייה ו-36,192 ברמת גן) בשווי כספי כולל של כ-44 מיליון ש"ח, המעידים על הפוטנציאל הכלכלי הטמון בכלי אכיפה זה. לצד התועלת האפשרית שיש במצלמות לאכיפת דיני תעבורה, הביקורת חושפת כשלים בשימוש בכלי זה. נמצא כי 8 מצלמות שהוצבו ברשויות שנבדקו לא תיעדו כלל עבירות או תיעדו מעט מאוד. יתרה מכך, עלו ליקויים מהותיים בשמירה על מידתיות ופרטיות: נמצא כי הרשויות שמרו תצלומים באיכות המאפשרת זיהוי פנים של עוברי דרך, וכי במקרים מסוימים המשיכו לתעד את המרחב הציבורי בכל שעות היממה גם לאחר שהופסקה האכיפה באמצעותן. כמו כן, נמצא כי פקחים מחקו כ-257,000 אירועים החשודים כעבירות (כ-256,000 מתוכם בעיריית רמת גן).

מומלץ למשרד התחבורה לבחון את האפשרות לבצע אכיפה נגד עבירות נת"ץ ברשויות מקומיות שאינן מעוניינות לבצע את האכיפה בעצמן, על פי הסמכות שניתנה לו לכך בחוק. על הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לתיקון הליקויים ולבחון את ההמלצות שעלו בביקורת זו. מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יבחנו מפעם לפעם אם הנסיבות שהצדיקו את הצבת מצלמות האכיפה מלכתחילה עדיין תקפות, ואם יימצא כי המצלמות אינן ממלאות עוד את המטרה שהוגדרה להן, על הרשויות להפסיק את תיעוד המרחב הציבורי באמצעותן או לבחון את הצורך בשינוי מיקומן. על הרשויות המקומיות שנבדקו להשתמש במצלמות האכיפה באופן מידתי והוגן ולצורך השגת התכלית של אכיפה נגד עבירות תעבורה, מתוך שמירה על הזכות לפרטיות של

להוראות החוק ולהנחיות משרד הפנים והרשות להגנת הפרטיות ובתמיכת מערך הסייבר ומערך הדיגיטל הלאומי; ועל משרד הפנים לפעול - בסיוע הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר ומערך הדיגיטל הלאומי - להנחיית הרשויות המקומיות בתחום ניהול מערכות המידע בהן בהתאם לתחומי סמכויותיו.

זהו הדוח האחרון על השלטון המקומי שאני חתום עליו כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. לאורך שנות כהונתי ראיתי בביקורת על השלטון המקומי כלי ראשון במעלה לשיפור המערכות המוניציפליות, להגברת השקיפות ולשמירה על זכויות הפרט. חוסנה של החברה בישראל נשען במידה רבה על יכולתן של הרשויות המקומיות לספק שירותים נגישים ואיכותיים לכלל תושביהן, תוך שמירה קפדנית על עקרונות של מינהל תקין, טוהר המידות, יעילות וחסכון במשאבי הכלל.

תודה מקרב לב לעובדי החטיבה לביקורת השלטון המקומי במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שסייעו בעדי בשבע שנים של עבודה מקצועית, יסודית ואחראית בביצוע ביקורת הראויה לכל שבח. עלו והצליחו גם בעתיד!



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה

נציב תלונות הציבור

ירושלים,

תמוז התשפ"ו, יוני 2026

כמויות הגשם והספיקות הצפויות; והרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תוכניות רב-שנתיות להשקעות בהסדרת תשתיות הניקוז. מומלץ כי הרשויות המקומיות והגופים הרלוונטיים ילמדו את ממצאיה של ביקורת זו, יפיקו את הלקחים הנדרשים ויפעלו, בתיאום ביניהם, לשיפור היערכותם לאירועי שיטפונות והצפות וצמצום נזקיהם. כי בנפשנו היא!

ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות -

השימוש במערכות מידע לניהול ענייני הרשויות המקומיות הפך לצורך לאומי בסיסי ומחויב המציאות. השימוש במערכות מידע מחייב את הרשויות המקומיות לנקוט פעולות לשמירה על המידע שנאסף בידיהן ולאבטחתו, וזאת כדי למנוע מגורמים בלתי מורשים להשיג גישה לנתונים ולהשתמש בהם שימוש בלתי חוקי ומזיק. בדוח הקודם התריע מבקר המדינה כי בהיעדר ניהול מיטבי של מערכות המידע ברשויות המקומיות והגברת מוכנותן להגנה על המידע שבבעלותן ובחזקתן, הן יהיו חשופות למתקפות סייבר ולפרצות באבטחת המידע במערכות המידע. הדבר עלול להוביל לדליפת מידע על תושביהן, לרבות מידע רגיש, לפגיעה בפרטיות, לפגיעה בתשתיות חיוניות ולאומיות ולנזקים כלכליים משמעותיים וכן לפגיעה במוניטין של הרשות המקומית ובאמון בה.

בביקורת המעקב נבדק אם הגופים המבוקרים נקטו את הליך תיקון הליקויים הקבוע בדיון, לרבות הקמת צוות לתיקון ליקויים, קביעת דרכים לתיקון הליקויים, מעקב אחר תיקונם ודיווח למשרד מבקר המדינה על התיקון. נמצא שחלק מהגופים המבוקרים לא קיימו את הליך תיקון הליקויים המלא כנדרש בהוראות הדיון. על הרשויות המקומיות לוודא שהן מנהלות את תחום מערכות המידע בצורה המיטבית, בהתאם

المقدمة

تشير الرقابة إلى أن المحرك الرئيسي لتجديد المناطق الحضرية هو الجدوى الاقتصادية ونتيجة لذلك، فإن حوالي 58% من جميع مشاريع التجديد العمراني تحدث في لواء تل أبيب والمركز. من ناحية أخرى، في المناطق المعرضة لخطر كبير من الزلازل والهجمات الصاروخية، مثل بيت شان، طبريا، صفد وكريات شمونة، لم يتم إصدار أي ترخيص بناء لمشروع إخلاء وبناء خلال الأعوام 2017 إلى 2025. تُبرز هذه الفجوة كيف يتم تجاهل الحاجة إلى الأمن والسلامة لصالح الاعتبارات الاقتصادية.

علاوة على ذلك، تم العثور على عوائق بيروقراطية وأخرى تتعلق بالميزانيات التي تعيق تحقيق إمكانات البناء؛ حيث تم فعلياً استخدام ب حوالي 33% فقط من ميزانيات الاتفاقيات النموذجية الموقعة في عام 2023، ولم يتم تخصيص مبلغ 105 ملايين ش.ج. للسلطات حتى الآن. بالإضافة إلى ذلك، فإن في 23 من أصل 71 سلطة محلية التي تروج لمشاريع الإخلاء والبناء ليس لديها إدارة مخصصة مهمتها إدارة وتسريع هذه الإجراءات، والتي، على أي حال، تستغرق وقت طويل. يمكن إيجاد مثال على ذلك في التقرير - مشروع في مدينة رعنانا الذي استمر 23 عامًا من بدايته حتى نهايته.

تؤكد نتائج الرقابة على ضرورة صياغة سياسة وطنية موحدة من شأنها إزالة العوائق وخلق حوافز اقتصادية لتشجيع المشاريع حتى في المناطق التي لا توجد فيها جدوى اقتصادية واضحة، وذلك لضمان أن يحقق التجديد العمراني غرضه في جميع أنحاء البلاد.

أنظمة الطاقة الشمسية في الحيز الحضري

يتم تحويل الطاقة الشمسية، المنتجة من أشعة الشمس، إلى كهرباء باستخدام نظام الألواح الشمسية (الخلايا الكهروضوئية)، وفي دولة إسرائيل المشمسة تضمن هذه الانظمة إنتاج عالي ومستقر للكهرباء في معظم أيام السنة وتساعد على تقليل انبعاثات غازات الاحتباس

يعرض هذا التقرير نتائج رقابة على الحكم المحلي لعام 2025. تُعد هيئات الحكم المحلي في إسرائيل هيئات عامة التي تحافظ على تفاعل مباشر ومتواصل مع المواطن في الحياة اليومية. تتولى السلطات المحلية مسؤولية الخدمات الأساسية التي تؤثر بشكل مباشر على رفاهية السكان، امنهم وجودة حياتهم - بما في ذلك التربية والتعليم، الرفاه الاجتماعي، البنى التحتية، الصرف الصحي والتطوير البيئي.

يهدف هذا التقرير إلى دراسة عمل السلطات المحلية بتعمق في مجموعة متنوعة من مجالات العمل الرئيسية: التخطيط، البناء والترخيص؛ البيئة، البنى التحتية والسلامة؛ الإدارة، الادارة والتكنولوجيا؛ الرفاه الاجتماعي، المجتمع والتربية والتعليم. فيما يلي استعراض لعدة فصول مشمولة في هذا التقرير:

تخطيط وتعزيز التجديد العمراني في السلطات المحلية

يُنظر إلى التجديد العمراني على أنه أداة سياسة قوية لديها القدرة على تحقيق أهداف في مجالات مختلفة - الحيز، الاقتصاد والمجتمع - وعلى رأسهم إضافة وحدات سكنية في النسيج الحضري القائم، والذي تم بنائه سابقًا بكثافة منخفضة نسبيًا، بما في ذلك زيادة كفاءة استخدام الأراضي. يُعد التجديد العمراني في إسرائيل أداة استراتيجية رئيسية في مجال التخطيط والبناء، لا سيما على ضوء النمو السكاني السريع والحاجة المتزايدة إلى حلول سكنية عالية الجودة وأمنة.

تكشف نتائج الرقابة صورة معقدة: فمن ناحية، هناك ازدياد كبير في تخطيط مشاريع التجديد العمراني، وخلال السنوات 2021-2024 وحدها، تمت الموافقة على بناء 157000 وحدة سكنية تقريبًا - وهو ما يمثل حوالي 60% من جميع الوحدات التي تمت الموافقة على بنائها منذ عام 2010، من ناحية أخرى، فإن هذا الازدياد غير موزع بالتساوي ولا يحقق الأهداف الوطنية الكاملة، وعلى رأسهم حماية وتعزيز الضواحي.

רמזי لغرض الطاقة الشمسية قدره 20 مليون ش.ج.، وهو ما يمثل حوالي 11% فقط من إجمالي ميزانية قدرها - 189 مليون ش.ج.

يوصى بأن تقوم وزارة الداخلية بدراسة إمكانية تخصيص ميزانيات مخصصة لتعزيز الانتقال إلى الطاقة المتجددة وكفاءة الطاقة، والمساعدة في تمويل أنشطة العناقيد الإقليمية في هذه المجالات. من أجل تحقيق هدف زيادة عدد أنظمة الطاقة الشمسية في القطاع المنزلي، يوصى بأن تقوم وزارة الطاقة بزيادة أنشطة التوعية وإتاحة المعلومات للجمهور، بمساعدة وزارة الداخلية، مركز السلطات المحليه شركة الكهرباء من خلال مواقع السلطات المحلية ووسائل أخرى. بالإضافة إلى ذلك، يجب على وزارة المالية أن تفضل في اقتراحها السنوي المبلغ المخصص من أموال الصندوق للمواطنين الإسرائيليين للاستثمار في الطاقة المتجددة كل عام، كما هو مطلوب بموجب القانون.

تؤكد الرقابة أهمية زيادة إنتاج الكهرباء من الطاقة الشمسية وضرورة تسخير الحكم المحلي لتحقيق الأهداف الوطنية في هذا المجال. إلى جانب نتائج الرقابة، تجدر الإشارة بشكل إيجابي إلى أن وزارة الطاقة قد عززت خطوات مختلفة في هذا المجال خلال السنوات الأخيرة، بما في ذلك تطوير أدوات للسلطات المحلية، الترويج لنماذج تركيب ألواح شمسية، فحص إمكانات الإنتاج وإتاحة المعلومات للجمهور، والتي تعكس الاعتراف بالدور المحوري للسلطات المحلية في تعزيز متانة الطاقة.

فجوات في الإيرادات الذاتية للسلطات المحلية

تُظهر الإيرادات الإجمالية للسلطات المحلية في إسرائيل تصاعداً ثابتاً، حيث نمت من حوالي 76.9 مليار ش.ج. في عام 2021 إلى حوالي 83.6 مليار ش.ج. في عام 2022 (زيادة قدرها حوالي 8.7%) وإلى حوالي 92.4 مليار ش.ج. في عام 2023 (زيادة إضافية قدرها حوالي 10.6%). على

الحراري وتلوث الهواء. يُعد تخزين الطاقة تقنية تكميلية لإنتاج الطاقة الشمسية، وهي تسمح بتخزين الكهرباء الزائدة المنتجة خلال ساعات الذروة واستخدامها عندما لا تنتج الألواح كهرباء أو عند حدوث انقطاع في الكهرباء.

تشير نتائج الرقابة إلى وجود فجوة كبيرة بين أهداف الدولة وما يحدث على أرض الواقع في مجال الطاقة الشمسية في الحيز الحضري. ينص الهدف الحكومي الرسمي على أنه بحلول عام 2030، سيبلغ معدل إنتاج الكهرباء من الطاقة المتجددة 30%، ولكن في الواقع وصل في عام 2024 إلى 14.6% فقط (منها 13% مصدرها من الطاقة الشمسية). تبرز هذه الفجوة بشكل خاص في الحيز الحضري، التي تتركز فيه حوالي 60% من إمكانات الإنتاج بواسطة السلطة المحلية، لكن معدل التنفيذ هناك كان - 15% تقريباً، واعتباراً من عام 2023، تم تركيب قدرة انتاجية 2700 ميجاوات من أصل إمكانات تبلغ 11400 ميجاوات (حوالي 23%). على الرغم من أن وزير الطاقة حدد هدف وطني في شباط 2025 يتمثل في تركيب 100,000 سقف شمسي جديد بحلول عام 2030، إلا أن النتائج تثير شكوكاً كبيرة حول القدرة على تحقيق هذا الهدف دون إزالة العوائق القائمة. تكمن الأسباب الرئيسية في العوائق التنظيمية وصعوبات تمويلية كبيرة للسلطات المحلية، مما يؤدي إلى عدم استغلال قليل للميزانيات والموارد المتاحة بشكل ملحوظ. تظهر الرقابة أنه من ميزانية قدرها 248 مليون ش.ج. خصصتها وزارة الطاقة في نداءاتها لتقديم عروض للأعوام 2021-2025، لم يُدفع للسلطات المحلية سوى حوالي 39 مليون ش.ج. (حوالي 16% فقط)، وأن 52 سلطة محلية فقط استغلت بالفعل حوالي 136 مليون ش.ج. من صندوق قروض يبلغ حوالي نصف مليار ش.ج. المقدم من مفاعل هبايس (حوالي 27%). بالإضافة إلى ذلك، لم يخصص "صندوق مواطني إسرائيل" أي أموال على الإطلاق لقطاع الطاقة المتجددة خلال السنوات 2023-2024، و فقط في ميزانية عام 2025 تم المصادقة لأول مرة على تخصيص

على تطبيقها. نظراً للأهمية الكبيرة لمسح العقارات، يتعين على السلطات المحلية إجراء مسح للعقارات في منطقتها كل خمس سنوات. يتعين على وزارة الداخلية زيادة نجاعة إجراءات اتخاذ القرارات، بما في ذلك اعتماد آلية تتضمن جداول زمنية ثابتة وملزمة للتعامل مع طلبات توزيع الإيرادات، وذلك لمنع تأخيرات متواصلة بين موعد نشر توصيات اللجان الجغرافية وتاريخ اتخاذ قرارات الوزير. بالإضافة إلى ذلك، تحديد آليات لتوزيع المدخولات من المناطق الصناعية بمساواة وشفافية، مع إعطاء وزن خاص للسلطات ذات الوضع الاجتماعي - الاقتصادي المنخفض التي تحتاج إلى دخل إضافي.

استخدام الكاميرات لتطبيق قوانين المرور من قبل السلطات المحلية

خلال العقود الأخيرة، ازداد استخدام الوسائل التكنولوجية، بما في ذلك كاميرات الانفاذ لأغراض متنوعة، منها توثيق المخالفات المرورية واتخاذ إجراءات انفاذ ضد مركبتها. إن استخدام الكاميرات من قبل السلطات المحلية لفرض مخالفات وقوف سيارات ومسارات المواصلات العامة ضمن نطاق صلاحيتها يزيد نجاعة الانفاذ، ولكنه قد يضر بخصوصية المارة، وبالتالي يتطلب دراسة متأنية واستخدام متناسب ومحدود.

إن استخدام الكاميرات لفرض مخالفات وقوف السيارات والقيادة على مسارات المواصلات العامة في إسرائيل يعرض صورة ازدياد انفاذ وربح للسلطات، ولكنها صورة تعاني من عدم التناسق، سوء إدارة وانتهاك لحق الخصوصية. تشير نتائج الرقابة إلى أنه من بين 38 سلطة محلية التي تقع ضمن نطاق صلاحيتها مسارات المواصلات العامة، فإن 6 سلطات فقط تعلن أنها تطبق أحكام القانون المتعلقة بالسفر باستخدام الكاميرات، وأن وزارة المواصلات لا تمارس صلاحيتها في اتخاذ إجراءات لإنفاذ القانون في السلطات التي لا تفعل ذلك. في السلطات التي تم فحصها، تم إصدار حوالي 121,000 مخالفة في عام 2024 باستخدام كاميرات

الرغم من هذا النمو، فإن هيكل الإيرادات يكشف عن عدم مساواة بنيوية التي تعتمد على إمكانية جباية الأرنونا، والتي بلغت في عام 2023 ما قيمته 31 مليار ش.ج. (مقسمة إلى حوالي 45% للسكن وحوالي 55% للاستخدامات الأخرى). تبرز الفجوات بشكل ملحوظ في النسبة بين أرنونا العقارات الغير مخصصة للسكن (الأعمال والتجارة) وأرنونا العقارات السكنية، والتي تتراوح من معدل ضئيل يبلغ 0.09 في مجلس محلي بستان المرج إلى 1.95 في مجلس مجيدو الإقليمي. وتترجم هذه الفجوة مباشرة إلى صافي الدخل المحتمل للفرد من الأرنونا: 861 ش.ج. فقط في بستان المرج، و- 944 ش.ج. في إلعاد، مقارنة بـ 4327 ش.ج. في مجيدو.

كما تبين أن أربع سلطات من أصل السبع التي تم فحصها لم تقم بإجراء مسح عقارات حيوي لأكثر من خمس سنوات (إلعاد وعسفا منذ عام 2018)، وأن غالبيتها تجنب استنفاد إيراداتها الذاتية بموجب القوانين المساعدة - وهي فجوة تنعكس في الإيرادات المتراكمة التي تبلغ حوالي 1 مليون ش.ج. فقط في عسفا وحوالي 2 مليون ش.ج. في دالية الكرمل (خلال الأعوام 2021 - 2024)، مقارنة بـ 109 مليون ش.ج. في بلدية نوف هجليل. كما تبين أن هناك فجوات زمنية كبيرة بين نشر توصيات اللجان الجغرافية بشأن توزيع الإيرادات وموعد اتخاذ وزير الداخلية لقراراته بشأن هذه المسألة. تم اتخاذ قرارات بشأن العديد من طلبات توزيع إيرادات بعد سنوات عديدة من نشر توصيات اللجان، وفي بعض الأحيان لم يتم اتخاذها على الإطلاق. إن التأخير بين مرحلة نشر التوصيات وقرار الوزير قد يؤدي إلى حرمان سلطات ذات وضع اجتماعي - اقتصادي منخفض والتي لا تملك مصادر دخل ذاتية وبالتالي الإضرار بها اقتصادياً والتسبب بخفض مستوى الخدمات التي تقدمها لسكانها.

يتعين على السلطات المحلية، بمساعدة وزارة الداخلية، استكمال سن قوانين مساعدة بمواضيع مختلفة لزيادة إيراداتها الذاتية والعمل

رقابات متابعة تصحيح اوجه القصور

لا تنتهي أعمال الرقابة بنشر التقرير. على العكس، يشكل نشر التقرير نقطة انطلاق لعملية حيوية للتصحيح والتطبيق، ومن الضروري ضمان ترجمة تقارير الرقابة إلى إجراءات فعلية وتغيير منهجي في الهيئات التي خضعت للرقابة. يتضمن هذا التقرير اثنتان من رقابات متابعة حول المواضيع التالية:

استعداد السلطات المحلية للفيضانات

والسيول - إن زيادة وتيرة وشدة أحداث هطول الأمطار غير المعتادة، إلى جانب التوسع الكبير في المناطق المبنية والمغلقة، والذي يؤثر على قدرة التربة على امتصاص المياه، يزيد من خطر الفيضانات والسيول في إسرائيل. تلعب السلطة المحلية دورًا حيويًا في استعداد الجبهة المدنية لحالات الطوارئ المدنية، بما في ذلك الفيضانات والسيول، وهي بمثابة "حجر الأساس" في كل ما يتعلق برعاية ومساعدة السكان. على ضوء هذا الواقع، من المهم أن تستعد السلطات المحلية بشكل صحيح للفيضانات والسيول وأن تتعامل معها عند حدوثها. لقد كشفت عملية رقابة المتابعة أن بعض أوجه القصور التي أثيرت في الرقابة الأصلية لم تصحح بعد؛ لم يتم اتمام تنظيم استعداد السلطات المحلية لحالات الطوارئ المدنية، ولا تتواجد حتى الآن جهة مخولة لإلزام السلطات المحلية بتنفيذ التوجيهات المتعلقة بهذا الموضوع؛ لم يتم تحديد توزيع المسؤولية بين سلطات الصرف الصحي والسلطات المحلية فيما يتعلق بالبنى التحتية للصرف الصحي الموجودة في المنطقة الحضرية؛ البنى التحتية للصرف الصحي في نطاق صلاحية السلطات المحلية التي تم فحصها قديمة وغير متوافقة مع السيناريوهات المرجعية المحدثة لكميات الأمطار ومعدلات التدفق المتوقعة؛ ولم تقم السلطات المحلية التي تم فحصها بإعداد خطط متعددة السنوات للاستثمارات في تنظيم البنى التحتية للصرف الصحي. يوصى بأن تقوم السلطات المحلية والهيئات ذات الصلة بدراسة نتائج هذه الرقابة،

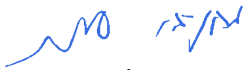
إنفاذ القانون (بما في ذلك 81,026 مخالفة في هرتسليا و- 36,192 في رمات غان) بقيمة مالية إجمالية تبلغ حوالي 44 مليون ش.ج.، مما يشير إلى الإمكانيات الاقتصادية الكامنة في أداة إنفاذ القانون هذه. إلى جانب الفائدة المحتملة للكاميرات في إنفاذ قوانين المرور، تكشف الرقابة عن إخفاقات في استخدام هذه الأداة. تبين أن 8 كاميرات التي تم وضعها في السلطات التي تم فحصها لم توثق أي مخالفات أو وثقت القليل جدًا. علاوة على ذلك، ظهرت أوجه قصور جوهرية في الحفاظ على الاعتدال والخصوصية: فقد تبين أن السلطات احتفظت بصور ذات جودة تسمح بالتعرف على وجوه المارة، وأنها في بعض الحالات استمرت في توثيق الحيز العام في جميع ساعات اليوم حتى بعد توقف تطبيق القانون من خلالها. كما تبين أن المفتشين قاموا بحذف ما يقارب 257,000 حدث يشبه في كونها مخالفات (حوالي 256,000 منها كانت في بلدية رمات غان).

يوصى بأن تقوم وزارة المواصلات بدراسة إمكانية التطبيق ضد مخالفات مسارات المواصلات العامة في السلطات المحلية التي لا ترغب في تطبيقها بنفسها، وذلك وفقًا للصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون. يتعين على السلطات المحلية التي تم فحصها اتخاذ إجراءات لتصحيح أوجه القصور ودراسة التوصيات التي أثيرت في هذه الرقابة. يوصى بأن تقوم السلطات المحلية التي تم فحصها بمراجعة من حين لآخر إذا ما كانت الظروف التي بررت وضع كاميرات الانفاذ في البداية لا تزال قائمة، وإذا تبين أن الكاميرات لم تعد تف بالغرض المحدد لها، يجب على السلطات التوقف عن توثيق الحيز العام بها أو دراسة الحاجة إلى تغيير موقعها. يجب على السلطات المحلية التي تم فحصها استخدام كاميرات الانفاذ بطريقة متناسبة وعادلة لغرض تحقيق هدف إنفاذ القانون ضد المخالفات المرورية، مع الحفاظ على حق المارة في الخصوصية والامتنال لأحكام القوانين، الأنظمة والتوجيهات ذات الصلة بهذا المجال.

الخصوصية، هيئة الأمن السيبراني والجهاز الرقمي الوطني - على توجيه السلطات المحلية في إدارة نظم المعلومات الخاصة بها وفقاً لمجالات صلاحياتها.

هذا هو التقرير الأخير عن الحكم المحلي الذي وقعت عليه بصفتي مراقب الدولة ومفوض شكاوى الجمهور. طوال سنوات عملي في المنصب، رأيت أن رقابة الحكم المحلي أداة من الدرجة الأولى لتحسين الأنظمة البلدية، زيادة الشفافية وحماية الحقوق الفردية. تعتمد متانة المجتمع في إسرائيل إلى حد كبير على قدرة السلطات المحلية على توفير خدمات عالية الجودة ومتاحة لجميع سكانها، مع الالتزام الصارم بمبادئ الإدارة السليمة، النزاهة، الكفاءة وتوفير في الموارد العامة.

أتقدم بخالص الشكر لموظفي شعبة رقابة الحكم المحلي في مكتب مراقب الدولة ومفوض شكاوى الجمهور الذين ساعدوني على مدار سبع سنوات من العمل المهني، الدقيق والمسؤول في إجراء رقابة تستحق كل الثناء. تقدموا وانجحوا في المستقبل!

 متياهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس،
يونيو 2026

استخلاص العبر اللازمة والعمل بالتنسيق فيما بينها لتحسين استعدادها لأحداث الفيضانات والسيول وتقليص أضرارها. لأن أرواحنا متعلقة بذلك!

إدارة نظم المعلومات في السلطات المحلية

- أصبح استخدام نظم المعلومات لإدارة شؤون السلطات المحلية حاجة وطنية أساسية وواقع ملموس. يتطلب استخدام أنظمة المعلومات من السلطات المحلية اتخاذ خطوات لحفظ وحماية والمعلومات التي تجمعها، وذلك لمنع الجهات غير المصرح لها من الوصول إلى البيانات واستخدامها بشكل غير قانوني وضار. في التقرير السابق، حذر مراقب الدولة من أنه في غياب إدارة مثلى لأنظمة المعلومات في السلطات المحلية وزيادة استعدادها لحماية المعلومات التي تمتلكها وتحفظ بها، فإنها ستكون عرضة لهجمات سايبيرية ولاختراق أمن المعلومات في أنظمة المعلومات. قد يؤدي ذلك إلى تسريب معلومات عن سكانها، بما في ذلك معلومات حساسة، انتهاك الخصوصية، إلحاق ضرر بالبنية التحتية الحيوية والوطنية، وأضرار اقتصادية ملحوظة، فضلاً عن الإضرار بسمعة السلطة المحلية والثقة بها.

وقد فحصت عملية رقابة المتابعة ما إذا كانت الهيئات التي خضعت للرقابة قد اتخذت إجراء لتصحيح أوجه القصور المحددة في القانون، بما في ذلك تشكيل فريق لتصحيح أوجه القصور، تحديد طرق تصحيح أوجه القصور، متابعة تصحيحها وتقديم تقرير إلى مكتب مراقب الدولة بشأن التصحيح. لقد تبين أن بعض الهيئات التي خضعت للرقابة لم تقم بتنفيذ عملية تصحيح للعيوب بالكامل كما هو مطلوب بموجب أحكام القانون. يجب على السلطات المحلية ضمان إدارة قطاع نظم المعلومات بأفضل طريقة ممكنة وفقاً لأحكام القانون وتوجيهات وزارة الداخلية وهيئة حماية الخصوصية وبدعم من هيئة الأمن السيبراني والجهاز الرقمي الوطني؛ يجب على وزارة الداخلية أن تعمل - بمساعدة سلطة حماية



חלק ראשון

סוגיות מערכתיות בשלטון המקומי



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

הרפורמה ברישוי עסקים

▪ סיוון התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪

הרפורמה ברישוי עסקים

תקציר

רקע

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, הקובע חובה על אדם העוסק בעסק טעון רישוי להחזיק בידו רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, נועד לאגד בהליך רישוי אחד שורה של אינטרסים ציבוריים שמטרתם להגן על הציבור מפני הסיכון הפוטנציאלי שבהפעלת עסק טעון רישוי, ובין השאר למנוע סכנות לשלום הציבור ולהבטיח את בריאותו ואת בטיחותו בבית העסק ובסביבתו, לספק איכות סביבה נאותה ולמנוע מטרדים, ולהבטיח את קיום הדינים הנוגעים לכבאות ואת קיום דיני התכנון והבנייה. האינטרסים האלה נחלקים לשניים: אינטרס המרחב המקומי שעליו מופקדת הרשות המקומית, ואינטרסים ציבוריים שעליהם מופקדים שישה גופים ציבוריים - הרשות הארצית לכבאות והצלה, משטרת ישראל, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות וביטחון המזון ומשרד העבודה (נותני הרישוי). שר הפנים ממונה על ביצוע חוק רישוי עסקים, והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו.

בשנת 2024 שיעור העסקים שפעלו ללא רישיון עסק או היתר מסך העסקים טעוני הרישוי היה כ-20.5% (סך הכול 28,351 עסקים)¹. הקלה בהנפקה של רישיון עסק תוכל להקטין את מספר העסקים הפועלים ללא רישיון. מעבר לכך, צמצום הנטל הבירוקרטי הכרוך בהנפקת רישיון עסק יסייע הן לעסקים בישראל והן לרווחת הציבור ובכך יעודד את הפעילות הכלכלית במשק וישפר את הצמיחה². יתרה מכך, צמצום מספר העסקים הפועלים ללא רישיון עסק יביא להפחתה של הסיכון הנשקף לציבור מפעילות עסקים כאלה.

כדי להקל את תהליך הקבלה של רישיונות עסק ובכך להגדיל את שיעור בעלי העסקים המחזיקים ברישיון, קיבלה הממשלה ב-20 השנים האחרונות החלטות שונות ויזמה מספר תיקונים בחוק רישוי עסקים. בין היתר, ביולי 2018 חוקק תיקון מס' 34 לחוק רישוי עסקים (תיקון 34 לחוק או רפורמה ברישוי עסקים או רפורמה), שבו נקבעו כללים שמטרתם לקצר את הליך הרישוי. הרפורמה ברישוי עסקים סיווגה את העסקים החדשים המבקשים רישיון עסק ושנדרש להם אישור של נותני האישור לארבעה מסלולים, על פי מורכבות העסק (רישוי עסקים דיפרנציאלי): מתן רישיון עסק מייד לאחר הגשת תצהיר (מסלול על יסוד תצהיר); מתן "היתר מזורז א" למשך 180 יום מייד לאחר הגשת תצהיר וקבלת רישיון עסק בהמשך (מסלול מזורז א'); מתן "היתר מזורז ב" למשך 180 יום לאחר הגשת תצהיר ובדיקה של נותני האישור בתוך 49 יום וקבלת רישיון עסק בהמשך (מסלול מזורז ב') (שלושת המסלולים האלה ייקראו להלן - המסלולים המקוצרים); ורישיון עסק רגיל (המסלול הרגיל). בעצם בעל העסק רשאי לפתוח את העסק שלו לאחר שנתיקן לו אחד מסוגי ההיתרים או הרישיונות המפורטים לעיל (אישורי פתיחת עסק). מסלולי הרישוי הדיפרנציאלי שנוספו ברפורמה יהיו תקפים רק לגבי סוגי עסקים שלהם פורסם מפרט אחיד³. מפרט אחיד לגבי סוג עסק מסוים כולל את כל ההוראות של כלל נותני האישור הנוגעות לאותו סוג עסק. המפרט האחיד נועד לאפשר למעוניינים להקים עסק לדעת מראש מה נדרש מהם, ומונע מצב של חוסר אחידות או סתירות בדרישות של גורמי האישור השונים.

נוסף על כך, הרפורמה קבעה בין היתר את הרכיבים הללו: הארכת משך הזמן שבו מוסמכת הרשות המקומית לתת "היתר זמני" משנה לשנתיים, אם נותן האישור לא הגיב על הבקשה לרישיון עסק; הגבלת משך הזמן למתן דוח ליקויים לבעל עסק לאחר שרשות הרישוי ונותני האישור קיימו ביקורת בגינו; מתן סמכות לרשות המקומית להקים "מרכז שירות", ובו, בתנאים מסוימים, נדרשים נותני האישור להתייצב כדי לפתור מחלוקות הנוגעות לרישוי עסק מסוים; הקמת ועדה ממשלתית מיעצת לאסדרה במטרה לייעץ לנותני האישור; מתן סמכות לרשות המקומית לאפשר הגשת בקשות ומסמכים נדרשים באופן מקוון.

הנתון מבוסס על דיווח של 83.8% מהרשויות המקומיות שהיו קיימות בשנת 2024 - סך של 217 רשויות מקומיות.

דו"ח הוועדה לבחינת רישוי עסקים בישראל (דצמבר 2006).

סעיף 43א(ב) לחוק רישוי עסקים; מדריך יישומי לרפורמה ברישוי עסקים, מהדורה שיטת (דצמבר 2021). הרפורמה ברישוי עסקים שינתה את סעיף 6א(1) שחוקק במסגרת תיקון 27 לחוק רישוי עסקים. בתיקון 27 לחוק רישוי עסקים קבע סעיף זה את האפשרות לקבל רישיון במסגרת היתר מזורז. לפי הרפורמה ברישוי עסקים סעיף זה הוחלף, והסעיף העדכני קבע במקום מסלול אחד של היתר מזורז שני מסלולים להיתר מזורז: היתר מזורז במסלול בלא תקופת בדיקה והיתר מזורז במסלול הכולל תקופת בדיקה.

נתוני מפתח

<p>101 מפרטים אחידים</p> <p>מ-179 מפרטים חדשים (כ-56%) לא פורסמו על ידי נותני האישור במשך כ-15 שנה לאחר תיקון 27 של חוק רישוי עסקים</p>	<p>42 רשויות מקומיות</p> <p>מ-259 רשויות (כ-16.2%) לא מסרו מידע למשרד הפנים על מצב העסקים ברשות בשנת 2024</p>	<p>כ-20.5%</p> <p>מהעסקים טעוני הרישוי במדינה (28,351 מתוך 138,034 עסקים) פעלו ללא אישור פתיחת עסק בשנת 2024</p>	<p>711,000</p> <p>עסקים היו פעילים בישראל בשנת 2024, ובהם כ-68% עצמאיים וכ-27% חברות</p>
<p>16-ב רשויות מקומיות</p> <p>מ-259 רשויות (כ-6.2%) לא מופעלת מערכת מידע לניהול רישוי עסקים נכון לספטמבר 2025</p>	<p>246 רשויות מקומיות</p> <p>מ-259 רשויות (כ-95%) אינן מחוברות למערכת הארצית לרישוי עסקים שהוקמה על יד מערך הדיגיטל הלאומי נכון לנובמבר 2025</p>	<p>211 רשויות מקומיות</p> <p>מ-259 רשויות (כ-81.5%) לא הקימו מרכז שירות משותף וגם לא התאגדו עם רשויות נוספות להקמת מרכז שירות כזה נכון לנובמבר 2025</p>	<p>51.6% מהעסקים</p> <p>יכלו להשתמש במסלול מקוצר שנקבע ברפורמה ולא עשו כן בשנת 2024</p>

פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט עד נובמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה היבטים ביישום הרפורמה ברישוי עסקים. בבדיקה נעשה ניתוח של תמונת המצב בתחום רישוי העסקים מבחינת היקף העסקים הפועלים ללא אישורים של פתיחת עסק, מבחינת משכי הזמן למתן אישורים אלה (בהתאם למסלולי רישוי עסקים דיפרנציאלי שיצר תיקון 34) ומבחינת השימוש של בעלי העסקים במסלולים המקוצרים. כמו כן נבדקו היבטים שונים של השירות לציבור, ובהם פרסום מידע באמצעות אתרי המרשתת הרשותיים, קיום והפעלה של מרכזי שירות משותפים והקלות שניתנו לעסקים במלחמת חרבות ברזל. כמו כן נבדקו הדיגיטציה של הליך הרישוי וקידום הפרסום של המפרטים האחידים.

הביקורת נעשתה במשרד הפנים ובעירויות **נתניה**, **קריית ביאליק** ו**רהט**. בדיקות השלמה נעשו ברשות הארצית לכבאות והצלה, במשרד הבריאות ובמשרד להגנת הסביבה (נותני האישור שנבדקו), ברשות האסדרה שבמשרד ראש הממשלה, במערך הדיגיטל הלאומי ובוועדת האסדרה לרישוי עסקים⁴.

⁴ תיקון 36 לחוק רישוי עסקים, שחוקק במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, קבע את הקמתה של "ועדה לאסדרת רישוי עסקים" שתפקידה לגבש הצעות לפרסום מפרטים אחידים ולשינויים לפי סעיף 1ג7 לחוק רישוי עסקים שיובאו לפני ראש הממשלה. בהרכבה של ועדת האסדרה יהיו שני עובדי רשות האסדרה, עובד משרד האוצר, עובד משרד הפנים, שני עובדי המשרד נותן האישור המוסמך לקבוע את האסדרה הנדונה באותו דיון, עובד משרד הכלכלה והתעשייה, עובד משרד המשפטים, נציג הרשויות המקומיות ונציג ציבור שימנה השר הממונה על רשות האסדרה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ניתוח תמונת המצב על רישוי העסקים - נמצא כי בכל התקופה שבין השנים 2017 - 2024 שיעור העסקים הפועלים ללא אישור פתיחת עסק היה גבוה - יותר מ-20%. עם זאת, מכניסת הרפורמה ברישוי עסקים לתוקף, בשנת 2021, הייתה ירידה בשיעור העסקים הפועלים ללא אישור פתיחת עסק - מכ-27.8% בשנת 2021 לכ-20.5% בשנת 2024, כך שבשנת 2024 פעלו 28,351 עסקים ללא האישור. למרות הירידה בשיעור העסקים שפעלו ללא אישור פתיחת עסק לאחר כניסת הרפורמה לתוקף, עדיין מדובר בשיעור עסקים גבוה, כ-20.5% בשנת 2024, אשר עדיין פועלים ללא אישור בניגוד לנדרש בחוק.



יעדים לקידום הרפורמה ברישוי העסקים - משרד הפנים אוסף מהרשויות המקומיות נתונים על שיעור השימוש במסלולים מקוצרים בהליך הנפקת רישיונות עסק, אולם משרד הפנים לא קבע מדד רציף להצלחת הרפורמה ברישוי עסקים כתלות בשיעור השימוש במסלולים המקוצרים. משרד הפנים גם אינו אוסף נתונים על עמידה בלוחות הזמנים למתן רישיונות עסק, הן של הרשויות המקומיות והן של נותני האישור. אי-איסוף נתונים על יישום הרפורמה לרישוי עסקים ואי-קביעת מדדים רציפים להצלחתה שיוכלו להציג קשר ישיר ומשמעותי בין המדד הנבדק ליישום הרפורמה ברישוי עסקים, אינו מאפשר להעריך את הצלחת הרפורמה, לאתר את כשליה ולבצע הליך של הסקת מסקנות.



דיווחי הרשויות המקומיות למשרד הפנים על תמונת המצב של רישוי העסקים בתחומן - נמצא כי מבין שלוש הרשויות המקומיות שנבדקו עיריית רהט לא העבירה את הדוחות הרשתיים לשנים 2022 ו-2024. עוד נמצא כי לאחר חמש שנים (2017 - 2021) שבהן ניכרה מגמת עלייה במספר הרשויות המקומיות שהעבירו למשרד הפנים את הדוחות הרשתיים בהתאם לחוזר שפרסם, חלה ירידה במספרן של הרשויות שהעבירו את הדוחות האמורים (מ-238 רשויות בשנת 2021 ל-217 רשויות בשנת 2024); בשנים 2021 - 2024 המספר ירד בכ-8.8%. חוסר בנתונים בידי משרד הפנים לגבי מצב העסקים בכל הרשויות המקומיות מביא לכך שאין בידו תמונה מלאה של מצב כלל העסקים במדינה ושל מצב רישוי העסקים בכל אחת מהרשויות המקומיות, דבר העשוי להביא להסקת מסקנות שגויות ולקבלת החלטות מוטעות על ידי מקבלי ההחלטות בנוגע לקידום הרפורמה. כמו כן, נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2025, לא פרסם משרד הפנים דיווחים שנתיים לשנים 2023 ו-2024, כפי שנהג לעשות בשנים שקדמו להן.



פרסום מפרטים אחידים - כ-15 שנה לאחר תיקון 27 לחוק רישוי עסקים, שקבע את הצורך בפרסום מפרטים אחידים על ידי נותני האישור במטרה להחיל אחידות, שקיפות, ודאות ונגישות אודות הדרישות לקבלת רישיון עסק, טרם פורסמו מפרטים אחידים לגבי כ-56% מפרטי הרישוי (101 מ-179), המשפיעים על 22.8% מכלל העסקים טעוני הרישוי במשק. אי-פרסום זה פוגע ברמת השקיפות והוודאות. יתרה מזאת, לא פורסמו מפרטים אחידים לגבי 10% מהעסקים במסלולים המקוצרים. דבר זה פוגע ביישום מרכיב בסיסי של הרפורמה לרישוי עסקים דיפרנציאלי לגבי עסקים אלה.



בחינת פעילות ועדת האסדרה לעומת תוכנית העבודה שנקבעה - מפברואר 2023 ועד לאוקטובר 2025 דנה ועדת האסדרה בגיבוש מפרט אחיד חדש אחד בלבד. בשנת 2024 דנה הוועדה בתיקון שני מפרטים קיימים מתוך תשעה שבהם תכננה לדון ודנה בשלושה מפרטים קיימים שבהם לא תכננה כלל לדון. כך דנה הוועדה בשאלה אם למחוק נותן אישור במפרט החדש היחיד שלגביו קיימה דיון מתוך ארבעה מפרטים שבהם תכננה לדון. בשנת 2025 דנה הוועדה בתיקון ארבעה מפרטים קיימים מתוך 12 שבהם תכננה לדון ודנה בחמישה מפרטים קיימים שבהם לא תכננה כלל לדון, ולא דנה כלל בגיבוש מפרט חדש, אף שתכננה לדון בגיבוש 14 מפרטים חדשים. דיון בגיבוש מפרט אחיד חדש אחד בלבד בתקופה של כשלוש שנים, קיומם של פערים גדולים בין תוכנית העבודה המתוכננת לביצוע בפועל ואי-פרסום של מפרטים חדשים במשך כל תקופת



פעילותה של ועדת האסדרה - כל אלה מעידים על כך שהוועדה לא ביצעה את המשימה שהוטלה עליה באופן ראוי, דבר שפגע בהליך של קידום הרפורמה ברישוי עסקים.

עסקים הפועלים ללא אישור פתיחת עסק בשל אי-עמידה בדרישותיהם של נותני האישור - נמצא כי בשנים 2017 - 2024 חלה ירידה ניכרת בשיעור העסקים שאינם עומדים בדרישות כבאות והצלה - מכ-33.7% לכ-23.6%. כך חלה ירידה בשיעור העסקים שאינם עומדים בדרישות משרד הבריאות - מכ-20.4% בשנת 2017 לכ-15.1% בשנת 2024. עם זאת, בשנים מסוימות בתקופה זו חלו ירידות ניכרות בשיעור העסקים שאינם עומדים בדרישות שני נותני האישור האלה, הן לפני כניסת הרפורמה לתוקף בשנת 2021 והן לאחר מכן. לצד זאת, נמצא כי שיעור העסקים שלא עמדו בדרישות המשרד להגנת הסביבה ירד ירידה מתונה מאוד משנת 2021 עד שנת 2024 - מכ-6.5% לכ-6.3%. עוד נמצא כי משרד הפנים אינו אוסף נתונים על סך העסקים הפועלים ללא אישור פתיחת עסק הנדרשים לקבל אישור מכל אחד מנותני האישור. נתונים אלה היו מאפשרים לא רק לעמוד על מספר העסקים הפועלים ללא האישור בשל אי-עמידה בדרישות נותני האישור, אלא גם לעמוד על העומס המוטל על כל אחד מנותני האישור.

עסקים ללא אישור פתיחת עסק ברשויות המקומיות שנבדקו - נמצא כי בשנים 2017 - 2025 שיעור העסקים בעיר נתניה שפעלו והחזיקו באישור פתיחת עסק מכלל העסקים טעוני הרישוי הלך ועלה - מכ-71.6% (1,884 עסקים) בשנת 2017 לכ-82.6% (2,877 עסקים) בשנת 2025. ואולם העלייה הניכרת ביותר חלה דווקא עם כניסתה של הרפורמה לתוקף בשנת 2021 - שיעור העסקים כאמור עלה מכ-73.3% בשנת 2021 לכ-82.6% בשנת 2025. לעומת זאת, בעיר קריית ביאליק שיעור העסקים שפעלו והחזיקו באישור פתיחת עסק היה במשך כל השנים האלה יותר מ-90%. ואולם בשנים 2024 - 2025 חלה ירידה בשיעור זה - מכ-97.2% (857 עסקים) לכ-92.4% (777 עסקים), זאת למרות הירידה במספר העסקים טעוני הרישוי שפעלו בעיר באותה השנה; על פי העירייה, אחת הסיבות לכך הייתה מחסור בכוח אדם. עוד נמצא כי בעיר רהט חלה בשנים 2017 - 2025 ירידה ניכרת בשיעור העסקים שפעלו והחזיקו באישור - מכ-77.1% (185 עסקים) בשנת 2017 לכ-44.8% (270 עסקים) בשנת 2025.

השימוש במסלולים המקוצרים - ניתוח ברמה הארצית - נמצא כי בשנים 2023 - 2024 פחות ממחצית העסקים במדינה (בשנת 2023 - 5,599 מ-12,423, ובשנת 2024 - 5,187 מ-10,723) שעמדו בתנאי הסף להשתתפות במסלולים המקוצרים הגישו בקשה במסלולים אלה. יתרה מזו, העלייה המזערית בשיעור העסקים שמימשו את זכותם להגיש בקשה במסלול המקוצר, מכ-45.1% בשנת 2023 לכ-48% בשנת 2024, אינה נובעת מעלייה במספר הבקשות שהוגשו. במקביל לעלייה כאמור, הייתה ירידה בשיעור העסקים שלא השתמשו במסלול המקוצר - מכ-54.9% בשנת 2023 לכ-51.6% בשנת 2024. הסיבה היא הירידה במספר העסקים הזכאים להגיש בקשה, שהייתה ניכרת יותר מהירידה במספרם של אלו שהגישו בקשה במסלולים המקוצרים. עוד נמצא כי אף על פי שחלק מהותי מהרפורמה ברישוי עסקים הוא הרחבת השימוש במסלולי רישוי מקוצרים, מבדיקת תוכניות העבודה של משרד הפנים לשנים 2023 - 2025 עלה כי רק בתוכנית העבודה לשנת 2024 קבע המשרד שאחד מהיעדים הוא שיעור העסקים שקיבלו רישיון במסלול המקוצר מתוך כלל מבקשי הרישיון שהיו זכאים לבקש אותו במסלול המקוצר. נוסף על כך, אופן הדיווח שקבע משרד הפנים לרשויות המקומיות אינו מאפשר מדידה של שיעור בעלי העסקים המממשים את זכותם להגיש בקשות במסלולים המקוצרים.

מעקב משרד הפנים אחר משכי הזמן להוצאת הרישיונות - נמצא כי אין ביכולתו של משרד הפנים להפיק מידע מקיף שממנו אפשר ללמוד על עמידתם של מוסדות הרישוי, ובהם הרשויות המקומיות ונותני האישור, בלוחות הזמנים שקבע החוק בנוגע למסלולי הרישוי השונים. עוד נמצא כי משרד הפנים סבור כי יעדי העמידה בלוחות הזמנים שקבע בתוכניות העבודה השנתיות אינם אובייקטיביים, ואי אפשר ללמוד מהם על הסיבות לשיהוי במתן רישיונות העסק. הנתונים שהציג משרד הפנים בתוכניות העבודה לשנים 2023 ו-2024, ולפיהם בשנת 2023 הזמן שנמדד בפועל הראה חריגה של ארבעה ימים מהיעד שקבע משרד הפנים (94 ימים, לעומת 90 הימים שנקבעו כיעד), ואילו בשנת 2024 הזמן שנמדד בפועל הראה עמידה ביעד, התבססו על מדגם מצומצם של רשויות מקומיות אשר העבירו את הנתונים, והדבר עלול להציג לפני מקבלי החלטות מצג חלקי ואף לא מדויק בהכרח ולפגוע ביכולתם לקבל החלטות מיטביות בנוגע לקידום הרפורמה.

משכי הזמן לקבלת אישורי פתיחת עסק ברשויות המקומיות שנבדקו - נמצא כי בקבצים שהתקבלו מעיריות נתניה, קריית ביאליק ורהט לא תועדו המועדים על פי לוח הזמנים של המסלולים המקוצרים שקבע החוק, ובהם רשויות הרישוי המקומיות חייבות לעמוד, אלא רק מועדי הגשת הבקשות ומועדי מתן ההיתרים במסלולים המזורזים א' ו-ב' ומתן הרישיונות במסלול על יסוד תצהיר, ללא שלבי הביניים של הטיפול בבקשה.



מספרי הבקשות לרישיונות שהוגשו ברשויות המקומיות שנבדקו והשימוש במסלולים המקוצרים - נמצא כי לעומת עיריית נתניה, שאיפשרה לכל בעלי העסקים הזכאים לכך בשנים 2023 ו-2024 להגיש בקשות לרישוי עסק במסלולים המקוצרים, ומימוש השימוש במסלולים אלה בעירייה היה מלא, בעיריית רהט בשנים 2022 - 2024 לא היה מימוש כאמור, ואילו בעיריית קריית ביאליק שיעור המימוש היה בין כ-53.1% בשנת 2022 ל-77.2% בשנת 2023. יתרה מזו, בעיריית קריית ביאליק לא נמצאה מגמה של עלייה במספר הבקשות שהוגשו במסלול על יסוד תצהיר ובמסלול המזורז ב'. כמו כן, נתונים שהעבירה עיריית רהט במהלך הביקורת היו סותרים ולא איפשרו ניתוח והצגה אמינה של היקפי המימוש כאמור.



לוחות זמנים למתן רישיון עסק במסלול הרגיל - נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו ירד משך הזמן הממוצע להנפקה של רישיון העסק במסלול הרגיל, ביחוד לאחר הטמעת הרפורמה בשנת 2021: בעיריית נתניה ירד משך הזמן הממוצע מכ-813 ימים בשנת 2017 לכ-187 ימים בשנת 2024 (ירידה של כ-77%); בעיריית קריית ביאליק הוא ירד מכ-744 ימים בשנת 2017 לכ-93 ימים בשנת 2024 (ירידה של כ-87.5%), ובעיריית רהט הוא ירד מכ-134 ימים בשנת 2017 לכ-55 ימים בשנת 2024 (ירידה של כ-59%). עם זאת, במהלך התקופה היו בעיריית רהט עליות וירידות במשכי הזמן הממוצעים. בעיריית קריית ביאליק הירידה במשכי הזמן לווטה בעלייה במספר הרישיונות שניתנו, ובעיריית רהט מספר הרישיונות לא השתנה באופן ניכר. למרות הירידה במשכי הזמן הממוצעים לטיפול בבקשות לרישיון במסלול הרגיל לאחר הטמעת הרפורמה, עדיין מדובר במשכי זמן ארוכים בעיריית נתניה - כ-187 ימים בשנת 2024.



משכי הזמן למתן אישורים להפעלת עסק במסלולים המקוצרים לעומת המסלול הרגיל - נמצא כי אף שכוונת הרפורמה ברישוי עסקים הייתה ליצור מסלולי רישוי דיפרנציאליים המותאמים למורכבות העסקים, כדי לקצר את משך הזמן בין הגשת הבקשה לקבלת רישיון העסק למועד שבו בעליו יוכל להפעילו, משכי הזמן הממוצעים למתן הרישיון במסלול הרגיל בעיריית קריית ביאליק בכל אחת מהשנים 2022 ו-2024 היו קצרים ממשכי הזמנים למתן היתרים במסלולים המזורזים א' ו-ב' ולמתן הרישיון במסלול על יסוד תצהיר. עוד נמצא כי לעומת החריגה הניכרת ממשכי הזמן המרביים הקבועים בחוק לגבי הנפקת רישיון על יסוד תצהיר בעיריית נתניה בשנת 2022 ולגבי הנפקת ההיתרים במסלולים המזורזים א' ו-ב' ובמסלול מתן הרישיון על יסוד תצהיר בעיריית קריית ביאליק בשנת 2022, בשנת 2024 ירדו משכי הזמן הממוצעים בשלושת המסלולים האמורים אל מתחת למשכי הזמן המרביים הקבועים בחוק (בעיריית נתניה, במסלול על יסוד תצהיר - 78 ימים, לעומת 148 ימים על פי החוק, בעיריית קריית ביאליק, במסלול המזורז א' - 99 ימים, לעומת 148 ימים על פי החוק, במסלול המזורז ב' - 136 ימים, לעומת 186 ימים על פי החוק, במסלול על יסוד תצהיר - 115 ימים, לעומת 148 ימים על פי החוק). מצב שבו בפועל משך הטיפול במסלול הרגיל קצר ממשך הטיפול במסלולים המקוצרים - אף שהרפורמה לא קבעה פרק זמן מחייב למסלול הרגיל - סותר את תכלית הרפורמה ויכול לרוקן אותה מתוכן הלכה למעשה.



משכי הזמן לטיפול בבקשות לרישיונות עסק על ידי נותני האישור שנבדקו - בשלושה מחוזות של המשרד להגנת הסביבה חלה עלייה במשכי הזמן עד למתן ההחלטה לגבי בקשות שהוגשו: במחוז המרכז מספר הימים עלה עלייה חדה מכ-16 ימים בשנת 2022 לכ-82 ימים בשנת 2024 (עלייה של כ-412.5%), במחוז ירושלים מספר הימים עלה מכ-27 ימים בשנת 2022 לכ-45 ימים בשנת 2024 (עלייה של כ-66.7%), ובמחוז חיפה מספר הימים עלה מכ-32 ימים בשנת 2022 לכ-55 ימים בשנת 2024 (עלייה של כ-71.9%). כמו כן, במחוז ירושלים של משרד הבריאות משך הזמן הממוצע של טיפול בבקשות לרישיון עסק היה הגבוה ביותר מכל מחוזותיו בכל אחת מהשנים 2022 - 2024; עם זאת, הוא התקצר במעט באותן שנים, מכ-281 ימים בממוצע בשנת 2022 לכ-259 ימים בממוצע בשנת 2024 (ירידה של כ-7.8%). מדובר במשך זמן ארוך בצורה בלתי סבירה הפוגם במטרת הרפורמה ברישוי עסקים: קיצור משך ההמתנה לקבלת אישור פתיחת עסק.



מרכזי שירות משותפים - אף על פי שתיקון 34 קבע כי רשות הרישוי רשאית להקים בתחומה מרכז שירות משותף, ובו ירוכזו כלל נציגי רשות הרישוי המקומית שנוכחותם נדרשת וכן נותני האישור, על פי המידע שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 2025 פעלו בישראל 16 מרכזים משותפים בלבד. מקצתם הוקמו על ידי רשות אחת, ומקצתם הוקמו על ידי כמה רשויות יחד. מרכזי שירות אלה כוללים 48 מ-259 רשויות מקומיות (כ-18.5%), כלומר, ב-211 מ-259 רשויות מקומיות (כ-81.5%) אין מרכז שירות משותף. מיעוט הקמת מרכזי השירות מצביע על כך שרשויות הרישוי המקומיות לא מימשו את המסגרת החדשה שנועדה לשמש "נקודת שירות אחת" לכלל נותני האישור, דבר שסביר להניח שיש לו השפעה על אופן יישום הרפורמה. מצב זה עלול לגרום להמשך העומס הבירוקרטי, להיעדר אחידות בדרישות, לעיכובים במתן אישורי פתיחת עסק ולעמימות לגבי חלוקת האחריות בין הגורמים.



● נמצא כי אחת משלוש הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית **רהט**) לא הקימה מרכז שירות משותף ולא הייתה שותפה להקמת מרכז כזה, וכי שתי רשויות אחרות - עיריית **נתניה** ו**קריית ביאליק** - הקימו מרכז שירות משותף. עם זאת, אף שהן הקימו מרכז כאמור, עיריית **נתניה** תיעדה רק מפגש אחד, ועיריית **קריית ביאליק** הפסיקה את פעילותו של המרכז זמנית כשלוש שנים לאחר הקמתו, בלי שעדכנה על כך את משרד הפנים.

● נמצא כי אחד משלושת נותני האישור שנבדקו - המשרד להגנת הסביבה - לא השתתף בישיבות של אף לא אחד ממרכזי השירות המשותפים שהוזמן אליהן. אשר לשני נותני האישור האחרים, כבאות והצלה השתתפה בחמש ישיבות של מרכז השירות, ומשרד הבריאות השתתף ב-16 ישיבות. כל הישיבות שהתקיימו היו פיזיות ולא מקוונות. יצוין כי נותני האישור לא תיעדו מידע בעניין מספר הישיבות שאליהן הוזמנו אך לא השתתפו בהן. אי-השתתפות נותני האישור בישיבות במרכזי השירות המשותפים מנוגדת לתכלית הרפורמה ברישוי עסקים, שנועדה להביא לתיאום ולשיתוף פעולה בין כלל הגורמים המעורבים בתהליך הרישוי. הדבר פוגע בהשגת המטרות של תיקון 34 לחוק רישוי עסקים - ייעול ההליך, קיצור לוחות הזמנים ומתן שירות מיטבי לבעלי העסקים.

קביעת נהלים בנושא רישוי העסקים - עיריית **קריית ביאליק** לא קבעה נוהל בנושא רישוי העסקים. נוהלי עיריית **נתניה** ו**רהט** אינם קובעים הוראות בעניין המסלולים המקוצרים למתן היתר, לוחות הזמנים הכלולים בהם וסיווג עסקים למסלולים מתאימים. הנהלים אף אינם עוסקים בצורך לעקוב אחר העמידה בלוחות זמנים אלה שקבע החוק.



ועדת רישוי עסקים - ועדת רישוי עסקים היא ועדת רשות שעשויה לסייע בהסרת חסמים הנוגעים לרישוי עסקים ובקידום מטרות הרפורמה ברישוי עסקים. בעיריית **נתניה** ו**רהט** לא הוקמה ועדה כזאת. עיריית **קריית ביאליק** מסרה למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2021 - 2022 התקיימו כמה ישיבות של ועדת רישוי עסקים בעקבות הרפורמה ברישוי עסקים, אולם נמצא כי אין בידי עיריית **קריית ביאליק** פרוטוקולים של ישיבות אלו.



סיוע לעסקים במלחמת חרבות ברזל - נמצא כי עיריית **רהט** לא נקטה פעולות לסיוע לבעלי עסקים במלחמת חרבות ברזל. לצד זאת, נמצא כי עיריית **נתניה** ו**קריית ביאליק** נקטו מגוון פעולות כדי לסייע לבעלי עסקים במלחמת חרבות ברזל (למשל, בעיריית נתניה - דחיית תשלום ארנונה לעסקים, ובעיריית קריית ביאליק - מתן ייעוץ עסקי חינם), פעולות שבין היתר היה בהן כדי לסייע לבעלי העסקים שגויסו לשירות מילואים פעיל.



דיגיטציה של הטיפול ברישוי עסקים - נמצא כי על אף החשיבות המהותית בקיומה של מערכת מידע בנושא רישוי עסקים, שתאפשר בקרה, שליפה וניתוח של נתונים, ב-16 מ-259 רשויות מקומיות (כ-6.2%) לא מופעלת מערכת מידע לניהול רישוי העסקים. ברשויות המקומיות שנבדקו - העיריית **נתניה**, **קריית ביאליק** ו**רהט** - קיימת מערכת מידע לניהול תהליכי רישוי עסקים. אי-הפעלת מערכת מידע פוגעת ביכולת לבצע בקרה אפקטיבית על הליכי רישוי העסקים, להבטיח אחידות במדיניות האישור, לבצע ניתוחים רוחביים ולזהות עסקים הפועלים ללא אישורי פתיחת עסק או בניגוד לתנאיו.



מערכת ארצית בתחום רישוי עסקים - נמצא כי אף שעברו שמונה עד עשר שנים מקבלת החלטות ממשלה על הקמת מערכת ארצית בתחום רישוי עסקים, המערכת שהקים מערך הדיגיטל הלאומי נמצאת בשלבי הטמעה, וחוברו אליה באופן מלא רק שלושה מששת נותני האישור - משרד הבריאות, משרת ישראל ומשרד העבודה, כך שנכון למועד סיום הביקורת, המשרד להגנת הסביבה, כבאות והצלה ומשרד החקלאות וביטחון המזון טרם חוברו למערכת. יתרה מכך, רק 13 מ-259 רשויות הרישוי (כ-5%) חוברו למערכת האמורה, כלומר, 246 מ-259 רשויות מקומיות (כ-95%) אינן מחוברות למערכת. חיבור רשויות מקומיות מעטות בלבד למערכת פוגע ביעילות של המערכת, והיא אינה משיגה את המטרה שלשמה היא הוקמה.



הכשרות בנושא הרפורמה ברישוי עסקים - משרד הפנים לא ריכז נתונים על הכנסים, ההשתלמויות וההדרכות שקיים בנושא רישוי עסקים לבעלי התפקידים ברשויות המקומיות בשנים 2018 - 2025, לרבות פירוט של רשויות מקומיות שבעלי תפקידים בהן השתתפו בהדרכות הללו. לפיכך הוא אינו מסוגל לקיים תהליך של מעקב, בקרה ושיפור באמצעות ניתוח נתונים.



מימוש השימוש במסלולים המקוצרים של בעלי העסקים שהגישו בקשות לרשויות המקומיות שנבדקו - בעיריית נתניה מימשו כל בעלי העסקים את זכויותיהם להגיש את הבקשות במסלולים המקוצרים בשנים 2023 ו-2024. על פי העירייה, מערכת רישוי העסקים שבה היא משתמשת מזהה אם הבקשה צריכה להיות מטופלת באחד המסלולים המקוצרים, ולאחר הזיהוי האמור היא מפנה אוטומטית את הבקשות הזכאיות להיות מוגשות באחד המסלולים המקוצרים למסלול המתאים לה.

סיוע לעסקים במלחמת חרבות ברזל - עיריית נתניה וקריית ביאליק נקטו מגוון פעולות כדי לסייע לבעלי עסקים במלחמת חרבות ברזל (למשל, בעיריית נתניה - דחיית תשלום ארנונה לעסקים ובעיריית קריית ביאליק - מתן ייעוץ עסקי חינם), פעולות שבין היתר היה בהן כדי לסייע לבעלי העסקים שגויסו לשירות מילואים פעיל.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הפנים, כגורם האחראי לביצוע חוק רישוי עסקים, לפעול לאיסוף מלוא הנתונים הדרושים למעקב אחר יישום הרפורמה ברישוי עסקים וכן לקבוע מדדים רציפים שיאפשרו בחינה עקבית של הצלחתה ולפעול בהתאם להסרת חסמים בקידומה. כמו כן, על משרד הפנים ונותני האישור, ובהם הרשויות המקומיות, לפעול להפחתת מספר העסקים הפועלים ללא רישוי לעסק. מומלץ למשרד הפנים לחדש את פרסום הדיווחים השנתיים על מצב העסקים במדינה, כדי לספק למקבלי ההחלטות בשלטון המקומי ובממשלה ולציבור את תמונת המצב העדכנית בנושא רישוי העסקים, ובייחוד כדי לאפשר מעקב אחר יישום הרפורמה ברישוי העסקים, ובין השאר אחר הצלחתה להגדיל את שיעור העסקים הפועלים ומחזיקים באישור עסק בתחומים השונים. עוד מומלץ כי משרד הפנים יפעל מול כלל הרשויות המקומיות כדי לקבל את הדוחות הרשתיים על מצב העסקים בהן מדי שנה בשנה בהתאם לחוזר שפרסם וינקוט פעולות נוספות על הפעולות שעשה כדי לקבלם מהרשויות שלא מסרו לו אותם במועדים שקבע החוזר. כמו כן, על עיריית **רהט** וכלל הרשויות המקומיות להקפיד למסור למשרד הפנים מדי שנה בשנה את הנתונים על מצב העסקים בתחומן.



מומלץ לעיריית **קריית ביאליק** לנתח את הסיבות לירידת שיעור העסקים שפעלו עם אישור פתיחת עסק בשנים 2024 - 2025 ולפעול לבלימת מגמת הירידה, לרבות באמצעות גיוס מפקח רישוי עסקים. על עיריית **רהט** לנתח את הסיבות לעלייה הניכרת במספרם ובשיעורם של העסקים הפועלים בתחומה בניגוד לחוק ללא אישור פתיחת עסק ולנקוט את הפעולות הנדרשות לטיפול בהם. עסקים הפועלים ללא האישור עלולים לסכן את בריאות הציבור ולפגוע באיכות חייו.



על משרד ראש הממשלה לבדוק את פעילותה של ועדת האסדרה ולקבוע תוכנית עבודה לוועדה, כולל לוחות זמנים להשלמה של פרסום מלא של המפרטים האחדים, כדי לתת מענה שלם לכל רכיבי הרפורמה ברישוי עסקים. על ועדת האסדרה לפעול ליישומן המלא של תוכניות העבודה השנתיות שקבעה.



מומלץ למשרד הפנים לנתח את הסיבות לשימוש החסר במסלולים המקוצרים ולהנחות את הרשויות לעודד את העסקים להשתמש במסלולים אלה, שעל פי הרפורמה נועדו לקצר את משכי הזמן לקבלת אישורי פתיחת עסק. כמו כן, כדי שתהיה למשרד הפנים תמונה מלאה של השימוש במסלולים המקוצרים וכדי שיוכל לנתח במדויק יותר את השימוש במסלולים השונים, מומלץ לו לבקש מהרשויות המקומיות למסור לו במסגרת הדיווחים הרשתיים מידע על העסקים בעלי הפוטנציאל להיכלל בכל אחד מהמסלולים המקוצרים וכן על מספר הבקשות שהוגשו בכל מסלול, וכן לאסוף נתונים מרשויות הרישוי ונותני האישור ולבצע מדידה ומעקב לגבי עמידת כלל הגורמים השותפים להליך הרישוי בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק רישוי עסקים בתיקוניו השונים. נוסף על כך, על משרד הפנים לוודא שהיעדים הנקבעים על ידו יהיו אובייקטיביים ויענו על חובת משרד הפנים כמאסדר לקיים בקרה על קידום הרפורמה ברישוי עסקים ועל עמידת כלל גורמי הרישוי בדרישות החוק.



מומלץ לעיריית **קריית ביאליק ורהט** וכלל הרשויות המקומיות ולמשרד הפנים להוסיף לבסיס הנתונים שבידיהם את המעקב אחר המועדים השונים לטיפול בבקשות לקבלת אישורי פתיחת עסק, לצורך מעקב ובקרה שוטפים לגבי העמידה בלוחות הזמנים שקבע החוק בנוגע לטיפול בבקשות לרישיונות העסק במסלולים המקוצרים. כמו כן, מומלץ לעיריית **קריית ביאליק ורהט** לנקוט פעולות אקטיביות, כמו עיריית **נתניה**, להעלאה ניכרת של שיעורי מימוש המסלולים המקוצרים על ידי בעלי העסקים הזכאים להגיש את בקשותיהם במסלולים אלה.



מומלץ כי עיריות **נתניה**, **קריית ביאליק** ו**רהט** ימשיכו לפעול לצמצום נוסף במשכי הזמנים להוצאת רישיונות עסק במסלול הרגיל. עוד מומלץ לעיריות **נתניה** ו**קריית ביאליק** להמשיך לפעול לקיצור משכי הזמן למתן ההיתרים במסלולים המזורזים א' ו-ב' ולמתן הרישיונות במסלול על יסוד תצהיר כדי לאפשר להן לעמוד בלוחות הזמנים שקבע חוק רישוי עסקים וכן לעודד את בעלי העסקים היכולים להשתמש במסלולים מקוצרים לעשות כן, ובכל מקרה להפעיל את העסקים בהתאם לרישיונות מאושרים כדין.



מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף נותני האישור והרשויות המקומיות, יעודד הקמת מרכזי שירות משותפים, לשם סיוע לבעלי העסקים וצמצום הנטל הבירוקרטי הרובץ על כתפיהם. מומלץ כי עיריית **רהט** תפעל עם רשויות נוספות בסביבתה להקמתו של מרכז שירות כדי לסייע לבעלי עסקים המעוניינים בקבלת מידע ובקבלת רישיון עסק. להפעלת המרכז בעיריית **רהט** יש חשיבות יתרה, בייחוד לאור היקפם הרב של עסקים הפועלים בעיר ללא אישור פתיחת עסק. כמו כן, לאור העלייה במספר העסקים הפועלים ללא רישיון עסק בעיריית **קריית ביאליק** בשנת 2025 לעומת שנת 2024, מומלץ לעירייה לחדש את הפעלת המרכז, בשיתוף רשויות נוספות, בהתאם לחוק. על המשרד להגנת הסביבה להשתתף בישיבות מרכזי השירות המשותפים כפי שנקבע בחוק רישוי עסקים. נוכח הטיעונים שעלו הן מצד הרשויות המקומיות והן מצד נותני האישור מומלץ שמשרד הפנים בהיותו מאסדר בתחום רישוי עסקים יבחן את מתכונת הפעילות של מרכזי השירות המשותפים ואת תרומתם לקידום הרפורמה וישקול את האפשרות לקיים את הישיבות בצורה מקוונת, בדומה למה שהוחלט במרכז השירות המשותף של עיריית **נתניה**.



מומלץ כי עיריית **קריית ביאליק** תפרסם נוהל בנושא רישוי עסקים, וכי עיריות **נתניה** ו**רהט** יוסיפו לנוהל רישוי עסקים הוראות לעניין המסלולים המקוצרים למתן ההיתר, לוחות הזמנים הכלולים בהם וסיווג עסקים למסלולים מתאימים וכן הוראות בדבר הצורך לעקוב אחר העמידה בלוחות זמנים אלה שקבע החוק וקיום מעקב ובקרה אחר ביצוע הוראות הנוהל.



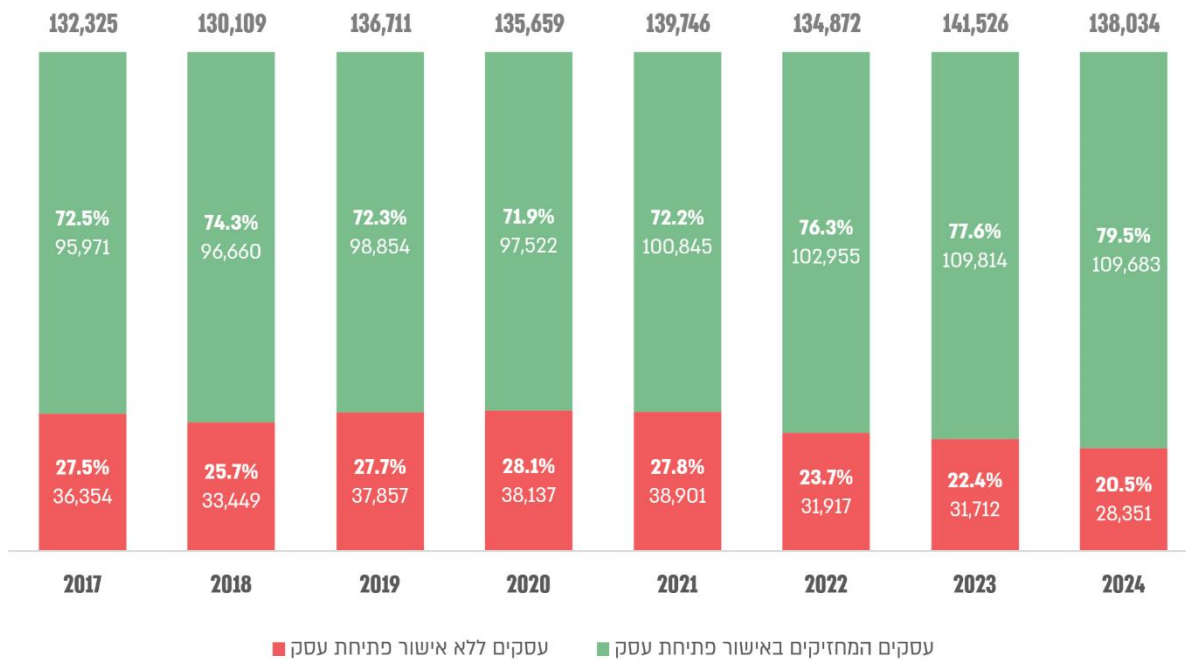
על אף שאין חובה, מומלץ כי עיריות **נתניה** ו**רהט** יקימו ועדת רישוי עסקים בתחומן. עוד מומלץ כי כדי להבטיח שקיפות, בקרה ויישום החלטות ועדת רישוי עסקים, עיריית **קריית ביאליק** תקפיד לתעד בכתב את דיוני ועדת רישוי העסקים.



מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות שלא הפעילו מערכת מידע לניהול תהליכי העבודה בנוגע לרישוי עסקים יפעילוה. מומלץ כי עיריית **קריית ביאליק** ועיריית **רהט** - לגבי התיקים הישנים בלבד - ישמרו את תיקי העסקים, בצורה דיגיטלית במערכת המידע של רישוי העסקים. מומלץ כי משרד הפנים, בשיתוף מערך הדיגיטל הלאומי, יפעל מול כלל הרשויות המקומיות כדי שיתחברו למערכת הארצית לרישוי עסקים שהוקמה על ידי מערך הדיגיטל הלאומי. כמו כן, מומלץ כי מערך הדיגיטל הלאומי ושלושת נותני האישור שטרם התחברו למערכת - המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות וביטחון המזון וכבאות והצלה - יפעלו לקידום חיבורם המלא למערכת.

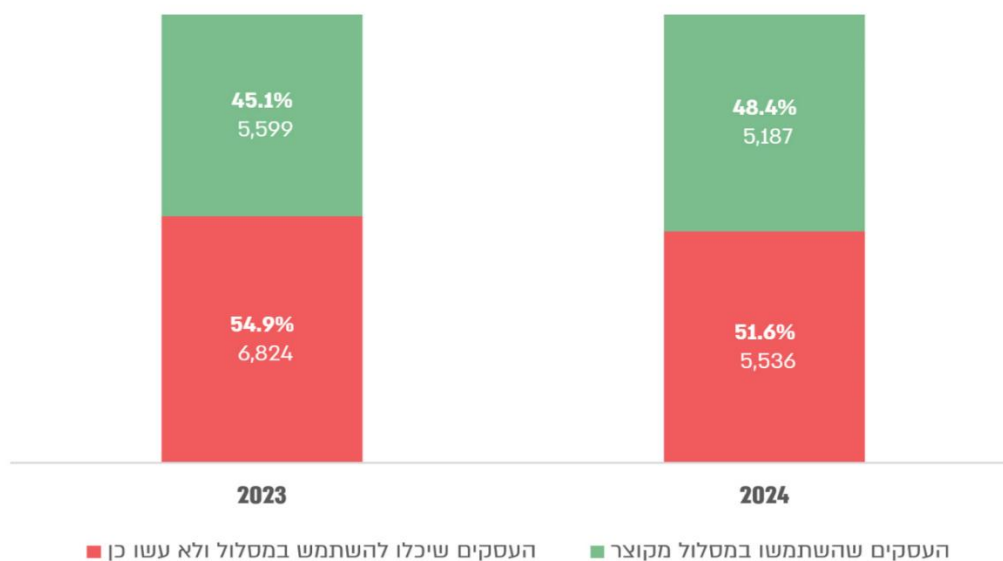


מספר העסקים הפועלים ומחזיקים באישורי פתיחת עסק ומספר העסקים הפועלים ללא אישור, 2017 - 2024 (במספרים ובאחוזים מסך העסקים החייבים ברישיון בכל שנה)*



על פי נתוני משרד הפנים שפורסמו במסמך נתונים סטטיסטיים לשנים 2017 - 2022 וקובצי נתונים גולמיים לשנים 2023 - 2024 שהתקבלו ממשרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * הנתונים נוגעים רק לרשויות שמסרו מידע באותה שנה.

שימוש בעלי העסקים במסלולים המקוצרים בשנים 2023 - 2024 (במספרים ובאחוזים מסך העסקים שהיו זכאים להשתמש בהם)



על פי הדיווחים הרשתיים שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה לשנים 2023 ו-2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

הרשות המקומית מתכללת את הליך הרישוי, והיא משמשת החוליה המקשרת בין בעל העסק לנותני האישור וכן הגורם המנפיק בסופו של דבר את רישיון העסק. שר הפנים הוא הגורם הממונה על ביצוע חוק רישוי עסקים. כדי לקצר ולייעל את הליך רישוי העסקים וכדי להפחית את עלות הנטל הבירוקרטי, קידמה הממשלה משנת 2005 כמה תיקוני חקיקה, וביולי 2018 חוקק תיקון 34, שכלל רפורמה ברישוי עסקים באמצעות קביעת רישוי עסקים דיפרנציאלי. לפי תהליך רישוי זה ייקבעו מסלולי רישוי בהתאם למורכבות העסק, כדי לקצר את הזמן בין הגשת הבקשה לקבלת רישיון העסק למועד שבעליו יוכל להפעילו.

ממצאי דוח הביקורת מעלים ליקויים בקידום הרפורמה ברישוי עסקים המשפיעים על בעלי העסקים הקיימים, על האזרחים שברצונם לפתוח עסק חדש ועל כלל הציבור. הליקויים שהועלו הם בין היתר אלה: שיעור עסקים גבוה שהמשיכו לפעול ללא אישור פתיחת עסק גם כמה שנים לאחר כניסת הרפורמה לתוקף; השימוש החסר במסלולים המקוצרים על ידי מגישי הבקשות לקבלת רישיון עסק; היעדר מידע בידי משרד הפנים שממנו ניתן ללמוד על עמידת מוסדות הרישוי בלוחות הזמנים שקבעה הרפורמה; אי-פרסום כלל המפרטים האחידים המספקים אחידות שקיפות, ודאות ונגישות אודות הדרישות לקבלת רישיון עסק, דבר הפוגע ביישום מרכיב בסיסי של הרפורמה; מיעוט הקמת מרכזי שירות משותפים; אי-קביעה על ידי משרד הפנים של מדדים רציפים במשך השנים לבחינה של הצלחת הרפורמה כתלות בשיעור השימוש במסלולים המקוצרים; מיעוט הרשויות שחוברו למערכת הארצית בתחום רישוי עסקים שהקים מערך הדיגיטל הלאומי.

כדי לממש את מטרת הליבה של הרפורמה ברישוי עסקים - צמצום הנטל הבירוקרטי, קיצור הליכי רישוי העסקים וצמצום היקף העסקים הפועלים ללא אישור פתיחת עסק - על כלל הגורמים המעורבים בהליך הרישוי ובקידום הרפורמה - משרד הפנים, משרד ראש הממשלה ורשות האסדרה, הרשויות המקומיות, נותני האישור ומערך הדיגיטל הלאומי - לשלב ידיים בקידום הרפורמה ולהסיר חסמים המונעים את יישומה המלא, לאסוף באופן שוטף מידע רלוונטי לקיום מעקב ובקרה לגבי הליכי הרישוי והעמידה של גורמי הרישוי בזמנים שקבע החוק, לפרסם את כל המפרטים האחידים הנדרשים ולשפר במידה ניכרת את השירות שניתן לבעלי העסקים, כולל מימוש של מסלולי הרישוי הדיפרנציאלי. מתוך הבנה כי נגישות ואיכות המרביות של השירות ללקוח - במקרה זה, בעלי העסקים - הן תנאי חשוב להצלחת הרפורמה ולהגדלת מספר העסקים שפועלים ברישיון, על כלל המעורבים בתהליך לפתח כלים ולנקוט פעולות שישדרגו במידה ניכרת את תחום רישוי העסקים בישראל. במתן רישיון עסק לעסקים יש כדי להבטיח שמירה על בריאותו ובטיחותו של הציבור ועמידה בדרישות החוק.



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

פערים בהכנסות העצמיות של רשויות מקומיות

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

פערים בהכנסות העצמיות של רשויות מקומיות

תקציר

רקע

באחריותן של הרשויות המקומיות לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים, לרבות בתחומי הניקיון והתברואה, תחזוקת הדרכים, התאורה והתכנון העירוני, וכן שירותים ממלכתיים, בין היתר בתחומי החינוך והרווחה. המקורות העיקריים למימון התקציב השוטף של הרשויות המקומיות הם הכנסות עצמיות, קרי תקבולים שהרשויות גובות בעצמן; השתתפות של משרדי ממשלה ייעודיים במימון שירותים ממלכתיים; והשתתפות משרד הפנים במימון חלק מהתקציב באמצעות מענק כללי לאיזון. המקור העיקרי להכנסות העצמיות הוא מגביית מיסי הארנונה שהרשויות מטילות על המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטן, לפי ייעוד השימוש בנכסים וסיווגם. מקור אחר להכנסות עצמיות הוא היטלים ותשלומי חובה אחרים הנגבים מכוח חוקי עזר שהן מתקינות.

בשנים 2021-2023 ניכרת מגמת עלייה עקבית בהכנסות הכוללות של הרשויות המקומיות: מכ-76.9 מיליארד ש"ח בשנת 2021 לכ-83.6 מיליארד ש"ח בשנת 2022 (עלייה של כ-8.7%), ולכ-92.4 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (עלייה נוספת של כ-10.6%). עיקר העלייה בהכנסות הכוללות של הרשויות בשנת 2022 נבעה מעלייה של כ-11% בהכנסות העצמיות, ואילו ההכנסות מהממשלה עלו בכ-6%. בשנת 2023 הסתמנה עלייה של כ-15% בהכנסות מהממשלה, לעומת עלייה מתונה יותר של כ-6% בהכנסות העצמיות. אומנם במלוות חלה עלייה חדה, אך שיעורן נותר פחות מאחוז אחד מסך ההכנסות. ההכנסות העצמיות ממשיכות להיות המרכיב המרכזי בהכנסות הכוללות של הרשויות, ואחריהן ההכנסות מהממשלה.

נתוני מפתח

41% - 17%

שיעור ההנחה בארנונה מסך כל החיוב השנתי בשנת 2023: **בבוסתאן אל-מרג'** כ-41%, **במגידו** כ-17%, **אל-כרמל** כ-30%, **בעספייא** כ-31%, **בנוף הגליל** כ-33%, **באלעד** כ-35%, ו**בכפר כנא** כ-39%

1.95 - 0.09

היחס בין החיוב הראשוני בארנונה לשימושים אחרים ובין החיוב הראשוני בארנונה למגורים בשנת 2023: **בבוסתאן אל-מרג'** כ-0.09, **בדאליית אל-כרמל ועספייא** כ-0.23, **באלעד** כ-0.38, **בכפר כנא** כ-0.31, **בנוף הגליל** כ-1.65, ו**במגידו** כ-1.95

55%, 45%

בשנת 2023 היה הרכב ההכנסות מארנונה בכלל הרשויות המקומיות בישראל כ-45% ארנונה למגורים וכ-55% ארנונה לשימושים אחרים

31 מיליארד ש"ח

סך ההכנסות מארנונה של כלל הרשויות המקומיות בישראל בשנת 2023

כ-1 - 109 מיליון ש"ח	4 מתוך 7	כ-40	861 ש"ח - 4,327 ש"ח
<p>סך ההכנסות מהפעלת חוקי העזר בשנים 2021 - 2024: בעספייא כמיליון ש"ח, בדאליית אל-כרמל כ-2 מיליון ש"ח, בבוסתאן אל-מרג' כ-4 מיליון ש"ח, במגידו כ-8 מיליון ש"ח, בכפר כנא כ-15 מיליון ש"ח, באלעד כ-16 מיליון ש"ח, ובעיריית נוף הגליל כ-109 מיליון ש"ח</p>	<p>הרשויות המקומיות שנבדקו לא ביצעו סקר נכסים זה יותר מחמש שנים מאז ביצוע הסקר האחרון. אלעד ועספייא לא ביצעו סקר נכסים משנת 2018, בוסתאן אל-מרג' משנת 2021 וכפר כנא משנת 2020</p>	<p>מס' השנים שבהן עיריית נצרת אינה מצליחה להעביר לתחום שיפוט את מתחם שפרינצק ששויך לתחום השיפוט של נוף הגליל. זאת אף על פי שאין למתחם זיקה לתחום השיפוט של עיריית נוף הגליל ואף לא רצף טריטוריאלי עם תחום שיפוט זה, ואף ששתיים מתוך ארבע ועדות החקירה שמונו במהלך השנים המליצו על העברת חלק מהמתחם לעיריית נצרת. המלצות אלה לא אומצו, ובכלל זאת ההמלצות מנובמבר 2019 שהגישה הוועדה שמונתה בשנת 2018 במסגרת ההליך האחרון. משרד הפנים לא נימק את החלטתו שלא לאמץ את ההמלצות</p>	<p>פוטנציאל ההכנסה נטו מארנונה לנפש בשנת 2023: בבוסתאן אל-מרג' 861 ש"ח, באלעד 944 ש"ח, בכפר כנא 1,124 ש"ח, בעספייא 1,501 ש"ח, בדאליית אל-כרמל 1,578 ש"ח, בנוף הגליל 2,618 ש"ח ובמגידו 4,327 ש"ח</p>

פעולות הביקורת



בחודשים יוני עד נובמבר 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד הפנים וברשויות מקומיות כדי לבחון פערים בהכנסות העצמיות של הרשויות, לרבות ארנונה לעסקים, ארנונה למגורים והכנסות נוספות. ביקורת מעמיקה בוצעה בשבע רשויות מקומיות: שתי העיריות **אלעד** ו**נוף הגליל**; שתי המועצות האזוריות **בוסתאן אל-מרג'** ו**מגידו**; ושלוש המועצות המקומיות **דאליית אל-כרמל**, **כפר כנא** ו**עספייא** (הרשויות המקומיות שנבדקו). במשרד הפנים הבדיקה התבצעה במינהל הפיתוח הכלכלי. כמן כן נכללו שלוש רשויות מקומיות נוספות במסגרת בדיקת סוגיית חלוקת ההכנסות הנוגעות לרשויות שנבדקו: שתי העיריות **יוקנעם** **עילית** ו**נצרת** והמועצה המקומית **ריינה**.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



פילוח חיובי ארנונה לשנים 2021 - 2023 - עלה כי בשנת 2021 היה הרכב ההכנסות מארנונה בכלל הרשויות המקומיות בישראל כ-46% ארנונה למגורים וכ-54% ארנונה לשימושים אחרים. בשנת 2022 נרשמה עלייה שנתית כוללת של 10.5% בהכנסות מארנונה, ובהן עלייה של כ-9.1% בארנונה למגורים וכ-11.7% בארנונה לשימושים אחרים, וההרכב השתנה במעט לכ-45.4% ארנונה למגורים וכ-54.6% ארנונה לשימושים אחרים. בשנת 2023 התמתנה העלייה לכ-1.3% בסך הכול, עם גידול של כ-1% בארנונה למגורים וכ-1.6% בארנונה לשימושים אחרים, וההרכב היה כ-45.3% ארנונה למגורים וכ-54.7% ארנונה לשימושים אחרים.



מיפוי הפערים בהכנסות עצמיות בין הרשויות המקומיות - הממצאים מלמדים על קשר מובהק בין מקום הימצאה של הרשות המקומית בפריפריה הגיאוגרפית ובפריפריה החברתית ורמת הפיתוח הכלכלי שלה ובין יכולתה לייצר הכנסות עצמיות. בקרב רשויות יהודיות במעמד חברתי-כלכלי גבוה במרכז הארץ יש טווח גבוה מאוד של הכנסות עצמיות (70% - 94%) מסך כל ההכנסות בתקציב הרגיל, בקרב רשויות חרדיות ורשויות ערביות במרכז יש טווח נמוך מאוד של הכנסות עצמיות (8.4% - 39.9%), ובקרב רשויות יהודיות בפריפריה יש טווח בינוני (40%-59.9%).



פערים בהכנסות מארנונה למגורים ומארנונה לשימושים אחרים - בעיריית **נוף הגליל** היחס בין החיוב הראשוני מארנונה שאינה למגורים ובין החיוב הראשוני מארנונה למגורים הוא כ-1.65, נתון המעיד על היקף הכנסות גבוה יחסית מארנונה לעסקים ולתעשייה לעומת ארנונה למגורים. פוטנציאל הגבייה המרבי הכולל בעיר לאחר הנחות, פטורים, זיכויים ומחיקת חובות, הן מארנונה למגורים והן מארנונה שאינה למגורים, הוא 143,227 אלף ש"ח. במועצה האזורית **מגידו** היחס בין החיוב הראשוני מארנונה שאינה למגורים ובין הארנונה למגורים היה גבוה אף יותר, כ-1.95, ופוטנציאל הגבייה הוא כ-60,264 אלף ש"ח. לעומת זאת, במועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** היחס בין החיוב הראשוני מארנונה לשימושים אחרים ובין החיוב הראשוני מארנונה למגורים נמוך במיוחד - כ-0.23 בלבד, ופוטנציאל הגבייה מסתכם ב-29,372 אלף ש"ח. גם במועצה המקומית **עספיא** נרשם יחס נמוך ודומה של כ-0.23, ופוטנציאל הגבייה מסתכם ב-19,680 אלף ש"ח. בעיריית **אלעד** היחס בין החיוב הראשוני מארנונה שאינה למגורים לחיוב הראשוני מארנונה למגורים הוא כ-0.38, ופוטנציאל הגבייה מסתכם ב-47,538 אלף ש"ח. במועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** נרשם יחס נמוך מאוד, כ-0.09 בלבד, ופוטנציאל הגבייה הוא 7,714 אלף ש"ח. במועצה המקומית **כפר כנא** היחס הוא כ-0.31, ופוטנציאל הגבייה מסתכם ב-27,853 אלף ש"ח.



מהנתונים עולה שהרשויות המקומיות **נוף הגליל ומגידו** נהנו מבסיס הכנסות עצמיות מגוון יותר, המתבסס במידה רבה על ארנונה לשימושים אחרים (67%), נתון המעיד על פעילות רחבה של עסקים ותעשייה בתחומי השיפוט שלהן. לעומתן, ברשויות המקומיות **אלעד, דאליית אל-כרמל, עספיא, בוסתאן אל-מרג' וכפר כנא** עיקר ההכנסה מארנונה מקורו בארנונה למגורים (61% - 87%), דבר המעיד על היעדר מרכזי תעסוקה ומסחר בהיקף פעילות גדול. עולה שפוטנציאל גביית הארנונה משתנה בין הרשויות המקומיות ונשען במידה שונה על ארנונה לשימושים אחרים לעומת ארנונה למגורים.



הנחות בארנונה - עולה שבין הרשויות המקומיות שנבדקו קיימים פערים ניכרים בשיעור ההנחות בארנונה מתוך החיוב הראשוני בארנונה למגורים. במועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** שיעור ההנחה הוא 40.67%, ומכאן שהארנונה נטו שעמדה לגבייה בפועל הסתכמה ב-6,799 אלף ש"ח. במועצה המקומית **כפר כנא** שיעור ההנחה הוא 39.34%, והארנונה נטו שעמדה לגבייה הסתכמה ב-25,364 אלף ש"ח. ב**אלעד** שיעור ההנחה הוא 35.2%, והארנונה נטו שעמדה לגבייה הסתכמה ב-32,545 אלף ש"ח. ב**נוף הגליל** שיעור ההנחה הוא 32.97%, והארנונה נטו שעמדה לגבייה הסתכמה ב-47,110 אלף ש"ח. ב**עספיא** שיעור ההנחה הוא 31.37%,



והארנונה נטו שעמדה לגבייה הסתכמה ב-14,298 אלף ש"ח. **בדאליית אל-כרמל** שיעור ההנחה הוא 29.75%, והארנונה נטו שעמדה לגבייה הסתכמה ב-22,053 אלף ש"ח, ובמועצה האזורית **מגידו** נרשם שיעור ההנחה הנמוך ביותר (17.19%), והארנונה נטו שעמדה לגבייה הסתכמה ב-19,925 אלף ש"ח.

תעריפי החיוב בארנונה - בשלושת סיווגי הארנונה שנבחנו - מגורים, משרדים, שירותים ומסחר ותעשייה - ניכרת מגמת עלייה כללית בתעריפים בשנים 2022 - 2024, לצד שונות בין הרשויות המקומיות. בשנת 2024 בעיריית **אלעד** התבלטה בתעריפים גבוהים במיוחד בכל הסיווגים: מגורים, משרדים, שירותים ומסחר ותעשייה: 53.6 ש"ח למ"ר, 261.14 ש"ח למ"ר ו-150.75 ש"ח למ"ר, בהתאמה, ובפערים גדולים יחסית מתעריפי המינימום: 38.27 ש"ח למ"ר, 75.14 ש"ח למ"ר ו-27.39 ש"ח למ"ר, בהתאמה. עיריית **נוף הגליל** שומרת על תעריפים גבוהים יחסית: בסיווגים מגורים, משרדים, שירותים ומסחר ותעשייה: 42.7 ש"ח למ"ר, 154.81 ש"ח למ"ר ו-52.76 ש"ח למ"ר, בהתאמה; והמועצה האזורית **מגידו** התבלטה בעלייה החדה בתעריפי סיווג משרדים ושירותים בעקבות הכללת אזור התעשייה מבוא כרמל בתחום שיפוטה של המועצה בשנת 2023, אזור המשותף גם ל**דאליית אל-כרמל** ול**עספיא**. בעקבות כך התעריף במועצה המקומית **מגידו** עלה מ-44.84 ש"ח למ"ר בשנת 2022 ל-95.42 ש"ח למ"ר בשנת 2023 ול-97.52 ש"ח למ"ר בשנת 2024. בסיווג התעשייה רוב הרשויות גובות תעריפים הקרובים לתעריף המינימום: 27.39 ש"ח למ"ר, וטווח התעריפים הוא בין 47.42 ש"ח ל-69.31 ש"ח, למעט **אלעד** הגובה 150.75 ש"ח למ"ר שהוא קרוב לתעריף המרבי בסך 183.1 ש"ח, אך **במגידו** נרשמה ירידה בתעריפים אלה מ-59.89 ש"ח בשנת 2022 ל-44.14 ש"ח בשנת 2023, ולאחריה עלייה מתונה ל-47.42 ש"ח בשנת 2024. **בעספיא** חלה עלייה מתונה בתעריף מ-74.3 ש"ח בשנת 2022 ל-77.35 ש"ח בשנת 2024.

השתוות משרד הפנים בהכרעה בבקשות לחלוקת הכנסות - משרד הפנים השתתף בהכרעה בבקשות לחלוקת הכנסות שהוגשו לטיפולו ברשויות המקומיות שנבדקו, להלך פירוט: המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** פעלה כבר משנת 2006 לקדם את נושא חלוקת הכנסות מאזור התעשייה אלון תבור באמצעות שיחות שקיימה עם הרשויות השותפות באזור התעשייה - המועצה האזורית **עמק יזרעאל** ועיריית **עפולה**, ובאמצעות בקשות לחלוקת הכנסות שהגישה למשרד הפנים בשנים 2014 ו-2017, וכן עתירה שהגישה לבג"ץ בשנת 2022. עוד נמצא כי החלטת משרד הפנים לתת למועצה אזורית **בוסתאן אל-מרג'** חלק מהכנסות מהארנונה שהוטלה על אזור התעשייה אלון תבור התקבלה בפברואר 2025 מבלי שפורסמה ברשומות. בשש השנים שחלפו ממועד הגשת הדוח המסכם של הוועדה לשינוי הגבולות בין המועצה המקומית **כפר כנא** לבין עיריית **נוף הגליל** בנובמבר 2019 ועד למועד סיום הביקורת בנובמבר 2025 עדיין לא התקבלה החלטה בעניין בקשת המועצה המקומית **כפר כנא**. עוד נמצא כי בשל אי-קבלת החלטה של משרד הפנים בעניין שינוי הגבולות ויתרה המועצה המקומית **כפר כנא** על בקשתה לחלוקת הכנסות מאזור התעשייה ציפורית, בתקווה לקידום החלטה חיובית בנושא שינוי הגבולות מול עיריית **נוף הגליל**. בבקשות הקשורות ל**דאליית אל-כרמל** ול**עספיא** המתייחסות לחלוקת הכנסות מבתי הזיקוק לנפט (בז"ן) המשויכים מהבחינה המוניציפלית לעיריית חיפה ובין מספר רשויות מקומיות, עלה כי דוח ועדת החקירה המסכם הראשון הוגש כבר בשנת 2020, הדוח השני הוגש בשנת 2022, ורק במרץ 2025 התקבלה החלטת השר בנושא. על אף הזמן הרב שחלף מתחילת ביצועם של ההליכים האמורים ולמרות העבודה המקצועית שהשקיעו שתי ועדות שטיפלו בנושא, הוחלט שלא לאמץ את המלצותיהן ולהקים ועדה נוספת. עיריית **נצרת** פועלת כבר יותר מ-40 שנה להעביר לתחום שיפוטה את מתחם שפרינצק ששוין לתחום השיפוט של עיריית **נוף הגליל**, אף על פי שאין למתחם זיקה לתחום השיפוט של **נוף הגליל** או רצף טריטוריאלי עם תחום שיפוטה. לשם כך הגישה עיריית **נצרת** למשרד הפנים בקשות לשינוי גבולות עם **נוף הגליל**, ובהתאם להן מונו ועדות חקירה בשנים 1982, 1992, 2004 ו-2018, אך פעולותיה לא נשאו פרי. עוד נמצא כי אף ששתיים מוועדות החקירה שמונו במהלך השנים האמורות המליצו על העברת חלק מהמתחם לעיריית **נצרת**, המלצות אלה לא אומצו, ובכלל זה ההמלצות מנובמבר 2019 שהגישה הוועדה שמונתה בשנת 2018 במסגרת ההליך האחרון ומשרד הפנים לא נימק את החלטתו שלא לאמץ את ההמלצות. משרד מבקר המדינה מעיר כי התנהלות זו של משרד הפנים יוצרת סחבת מיותרת, פוגעת כלכלית ברשויות מרקע חברתי-כלכלי נמוך ואינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

ועדת ערר לענייני חיובי ארנונה בפארק התעשייה מבוא כרמל שבמועצה האזורית מגידו - נמצא כי ועדת הערר האמורה לא התכנסה לדון בעררים שהוגשו החל מינואר 2023 ועד נובמבר 2025, תקופה חריגה באורכה.



הכנת אומדנים של פוטנציאל ההכנסות במסגרת הליך גיבוש הסכמי חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות - נמצא כי במסגרת ההסכמים בין עיריית אלעד לבין המועצה האזורית דרום השרון לגבי חלוקת הכנסות מאזורי התעשייה המצויים בהקמה, לא הוכנו אומדנים של פוטנציאל ההכנסות המבוססים על זכויות הבנייה המתוכננות. היעדר אומדנים ראשוניים אלו מקשה על הרשויות לבחון את כדאיות ההסכמים, להעריך את פוטנציאל ההכנסות העתידי ולקבל החלטות מושכלות בנוגע לחלוקת ההכנסות הראויה בין שתי הרשויות. כמו כן, מצב זה עלול ליצור פערים בין ההכנסות בפועל לבין אלו שהובאו בחשבון בעת ניסוח ההסכמים.



ביצוע סקרי נכסים ברשויות המקומיות - נמצא כי ארבע מתוך שבע הרשויות המקומיות שנבדקו (אלעד, בוסתאן אל-מרג', כפר כנא ועספייא) לא ביצעו סקר נכסים זה יותר מחמש שנים. המועדים שבהם ביצעו הרשויות שנבדקו את סקרי הנכסים האחרונים: עיריית אלעד והמועצה המקומית עספייא בשנת 2018, המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' בשנת 2021, המועצה המקומית כפר כנא בשנת 2020, עיריית נוף הגליל בשנת 2024, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל בשנת 2019, המועצה האזורית מגידו בשנת 2025. יצוין כי במועד סיום הביקורת החלה המועצה המקומית דאליית אל-כרמל לבצע סקר חדש.



אכיפת חוקי עזר - נמצא כי עיריית אלעד אינה אוכפת את הוראות חוק העזר להעמדת רכב וחנייתו. עקב כך ההכנסות מאכיפת חוק זה בשנים 2021-2024 הסתכמו בכ-39,250 ש"ח בלבד, סכום קטן ביותר שאינו משקף את הפוטנציאל הכלכלי הגלום באכיפה סדורה, ואף אינו נותן מענה הולם על הצורך בשמירה על הסדר הציבורי. למועצה המקומית דאליית אל-כרמל חוקי עזר, ובהם חוק עזר משנת 1954 בנושא סלילת רחובות, אשר עודכן בשנת 2019, וכן חוק עזר בנושא תיעול וניקוז משנת 2015. המועצה אינה מפעילה את חוקי העזר האמורים וממילא אינה גובה היטלים בגין הפעלתם. למועצה המקומית כפר כנא יש חוק עזר משנת 2010 להעמדת רכב ולחנייתו, אך היא אינה מחילה בפועל את הוראות חוק העזר ואינה גובה דמי חנייה עבור העמדת רכבים בתחום שיפוטתה. המועצה האזורית מגידו אינה מפעילה את חוק העזר בנושא מודעות ושלטים, וממילא אינה גובה סכומים כלשהם בגינו. המועצה המקומית עספייא אינה מפעילה את חוק העזר בנושא תיעול וניקוז, וכלל לא היו לה הכנסות כלל בגין הפעלתו. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי אי-אכיפת חוקי העזר גורמת להפסדי הכנסות לרשויות ועלולה להשפיע לרעה על טיב השירות שהן מספקות לתושביהן.



הסכמים לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות - עיריית אלעד - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי ההסכמים לחלוקת הכנסות שהכינה עיריית אלעד, בסיוע משרד הפנים, ושיתופי הפעולה בינה ובין הרשויות המקומיות הסמוכות עשויים לשמש מנוף חשוב לחיזוק איתנותה הכלכלית של העיר. זאת ועוד, מהלכים אלה עשויים לתרום לצמצום פערים תקציביים, לקידום פיתוח העיר ולטיוב רמת השירותים הניתנים לתושבים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שמשרד הפנים, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה, ייבחנו צעדים לחיזוק הרשויות המקומיות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, כל משרד בתחום אחריותו וסמכותו, ובכלל זה הגדלת מקורות ההכנסה של הרשויות, הגברת פוטנציאל הגבייה שלהן, הטמעת מנגנוני גבייה יעילים ברשויות וקידום של מנגנוני איזון וחלוקת הכנסות בין רשויות מרמה חברתית-כלכלית גבוהה לרשויות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך. צעדים אלה יכולים לכלול בין היתר קביעת מודל לחלוקת הכנסות מארנונה אזורית (בעיקר באזורי תעשייה משותפים) ומתן תמריצים לרשויות המקדמות פיתוח כלכלי.



מומלץ שהרשויות המקומיות: המועצות האזוריות **בוסתאן אל-מרג'** ו**מגידו**, והמועצות המקומיות **דאליית אל-כרמל**, **כפר כנא** ו**עספיא** יפעלו לאיתור מקורות הכנסה נוספים להגדלת הכנסותיהן, יבחנו בשיטתיות את שיעורי הגבייה בתחום שיפוטן ויפעלו להגדלתם באמצעות תהליכים ממוקדים, ובהם הטמעת מערכות מידע לניהול גבייה והגברת נגישותם של שירותים דיגיטליים לתושבים.



על משרד הפנים לפעול ללא דיחוי נוסף לפרסום ההחלטה בנוגע לחלוקת הכנסות באזור התעשייה אלון תבור ברשומות כדי שיהיה ניתן לבצע את חלוקת הכנסות בהתאם לה.



על משרד הפנים לדון בבקשות לחלוקת הכנסות ולהכריע בהן בפרקי זמן סבירים כנדרש לפי כללי מינהל תקין. היעדר הכרעה וסחבת בקבלת החלטות גורמים לאובדן הכנסות לרשויות המקומיות ולפעולה שלא בהתאם לכללי מינהל תקין. נוסף על כך, על משרד הפנים להפיק לקחים מהמקרים שעלו בדוח ולקבוע לוחות זמנים ריאליים ומוגדרים מראש לטיפול בבקשות לחלוקת הכנסות ולשינויי גבולות, בהתאם לשלבי הטיפול בבקשות אלה, כדי להבטיח כי יינתן לרשויות המעורבות בכך מענה הולם בנושא.



משעדכנה את הרכב ועדת הערר, על המועצה האזורית **מגידו** לפעול בדחיפות לכינוס הוועדה, לצורך דיון בהשגות ובעררים שהוגשו לה מטעם בעלי עסקים בפארק התעשייה מבוא כרמל וכן לצורך הסדרת הטיפול בהם, כדי להבטיח גבייה של מלוא הכספים המגיעים לה מהעסקים בפארק התעשייה, וכדי למנוע פגיעה נוספת באמון בין המועצה לרשויות המקומיות השותפות בהכנסות הפארק.



ראוי היה כי משרד הפנים, עיריית **אלעד** והמועצה האזורית דרום השרון יכינו אומדנים כספיים המבוססים על נתונים תכנוניים לגבי היקף הבנייה באזורי התעשייה שבהם נבחנת חלוקת הכנסות בין שתי הרשויות, וכי הם יציגו את החלופות הכספיות השונות כמצע לדיון.



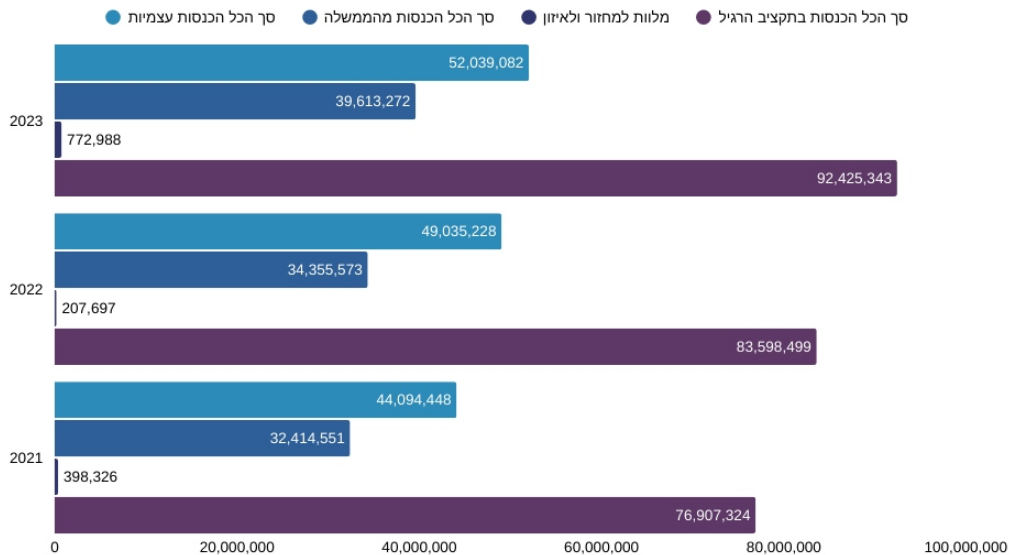
על הרשויות המקומיות **אלעד**, **בוסתאן אל-מרג'**, **כפר כנא**, **נוף הגליל** ו**עספיא** לבצע סקר נכסים בתחום שיפוטן מדי חמש שנים בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008, לנוכח החשיבות שיש בעריכתו. כמו כן, על המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** להשלים את סקר הנכסים שהחלה בעריכתו ולהטמיע אותו במערכתיה.



על עיריית **אלעד** להפעיל באופן מוגבר את מנגנוני האכיפה העומדים לרשותה בעניין הוראות חוק העזר לחנייה, להגביר את הפיקוח בנושא ולהבטיח יישום מלא של הוראות חוק זה. מומלץ למועצה המקומית **כפר כנא** להפעיל את חוק העזר לחנייה, הן לצורך הסדרת החנייה והסדר הציבורי שבתחום שיפוטה והן לשם מיצוי פוטנציאל ההכנסות העצמיות העומד לרשותה. כמו כן, על המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** והמועצה האזורית **מגידו** לפעול ביתר שאת לאכיפת חוקי העזר לחנייה ולהגביר את הפיקוח והאכיפה בתחום זה, כדי לשמור על הסדר הציבורי, לצמצם את המפגעים במרחב הציבורי ולמצות את פוטנציאל ההכנסות העירוניות. על המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** להחיל את חוק העזר לסלילת כבישים ואת חוק העזר לתיעול וניקוז, וכן עליה לגבות את ההכנסות המגיעות לה בגין אי-גביית חוקים אלה. על המועצה האזורית **מגידו** לאכוף את חוק העזר למודעות ושילוט, כדי להגדיל את הכנסותיה העצמיות. על המועצה המקומית **עספיא** להפעיל את חוק העזר לתיעול וניקוז ולגבות את הסכומים המגיעים לה בגין אי-הפעלתו.



חלוקת מקורות המימון בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בישראל, 2021 - 2023 (באלפי ש"ח)



על פי נתוני משרד הפנים והדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * סך הכול ההכנסות בתקציב הרגיל אינן מסתכמות במדויק עקב עיגול מספרים.

סיכום

למבנה ההכנסות של הרשות המקומית השפעה ישירה על היקף השירותים הניתנים לתושבים ועל איכותם, על רמת הפיתוח העירוני ועל יכולתה של הרשות המקומית לצמצם פערים חברתיים-כלכליים. בדוח נבדקו הפערים בהכנסות העצמיות בין רשויות מקומיות בישראל, תוך בחינה של מקורות ההכנסה העיקריים של הרשויות: ארנונה למגורים, ארנונה לעסקים והסדרי חלוקת הכנסות מאזורי תעשייה.

מהביקורת עלה כי קיימים פערים גדולים בין רשויות מקומיות, הנהנות מהכנסות גבוהות מארנונה לעסקים ומאזורי תעשייה (עיריית **נוף הגליל** והמועצה האזורית **מגידו**) ובין רשויות שהכנסותיהן מתבססות בעיקר על ארנונה למגורים (עיריית **אלעד**, המועצה האזורית **בוסתאן אל-מרג'** והמועצות המקומיות **דאליית אל-כרמל**, **כפר כנא** ו**עספיא**). פערים אלה יוצרים אי-שוויון בולט בין רשויות מבוססות, המחזיקות שטחי מסחר ואזורי תעשייה נרחבים, ובין רשויות שמבנה הכנסותיהן העצמיות מוגבל להכנסות מארנונה למגורים. עוד עלה כי מנגנוני חלוקת הכנסות מאזורי מסחר ותעשייה, שנועדו לצמצם פערים אלו באמצעות הוועדות הגיאוגרפיות, מספקים מענה חלקי בלבד ואינם מביאים לאיוון מלא של אי-השוויון. לעיתים הם אף מעוררים מחלוקות בין רשויות מרקע חברתי-כלכלי גבוהה לרשויות מרמה חברתית-כלכלית נמוכה.

עוד נמצא שקיימים פערי זמן גדולים בין מועד פרסום המלצות הוועדות הגיאוגרפיות בנוגע לחלוקת הכנסות למועד ששר הפנים מקבל החלטות בנושא. ההחלטות בעניין בקשות רבות לחלוקת הכנסות התקבלו שנים ארוכות לאחר פרסום המלצות הוועדות, ולעיתים לא התקבלו כלל. השיהוי בין שלב פרסום המלצות לקבלת ההחלטה על ידי השר עלול להביא לשלילת תוספת הכנסות מרשויות ממעמד חברתי-כלכלי הנמוך שאין להן מקורות הכנסה עצמיים ובכך לפגוע בהן מהבחינה הכלכלית ולהביא להורדת רמת השירותים שהן מספקות לתושביהן.

חלק מהרשויות שנבדקו לא התקינו חוקי עזר, ובחלק מהרשויות לא הופעלו חוקי עזר למיצוי פוטנציאל הגבייה שלהן מהתושבים.

על הרשויות המקומיות בסיוע משרד הפנים להשלים התקנת חוקי עזר בנושאים השונים להגדלת הכנסותיהן העצמיות ולפעול לאכיפתם. על הרשויות המקומיות לבצע סקר נכסים בתחומן מדי חמש שנים, לנוכח חשיבותו הרבה.

על משרד הפנים לייעל את הליכי קבלת החלטות, ובכלל זה לאמץ מנגנון הכולל לוחות זמנים קבועים ומחייבים לטיפול בבקשות לחלוקת הכנסות, כדי למנוע עיכובים ממושכים בין מועד פרסום המלצות הוועדות הגיאוגרפיות למועד קבלתן של החלטות השר. כמו כן, יש לקבוע מנגנוני חלוקת הכנסות מאזורי תעשייה באופן שוויוני ושקוף, תוך מתן משקל מיוחד לרשויות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך הזקוקות לתוספת הכנסה.



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

אשכולות אזוריים - שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

אשכולות אזוריים - שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות

תקציר

רקע

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

בשנת 2009, בעקבות יוזמת ראשי רשויות בגליל המערבי, הוקמה שותפות אזורית של הרשויות המקומיות בגליל המערבי, ובשנת 2013, בעקבות קול קורא שפרסם משרד הפנים שנה קודם לכן, הוקמו ארבעה אשכולות נוספים¹. בדצמבר 2016 פורסם תיקון חקיקה לחוק איגוד ערים אשר עיגן את המעמד המשפטי של התאגידים המשותפים כאיגוד ערים מסוג אשכול אזורי. שבעה אשכולות אזוריים נוספים² הוקמו משנת 2018 ואילך, בעקבות קול קורא נוסף שפרסם משרד הפנים שנה לפני כן. לצד זאת הוקם צוות מקצועי לבחינת "האזוריות בישראל", אשר המליץ בדוח שהגיש בשנת 2020 על אימוץ אסטרטגיה ממשלתית לביזור סמכויות ועל הקמת רובד אזורי בשלטון המקומי. במסגרת מסקנות הצוות הוגדרו האשכולות האזוריים כאבן דרך ליישום רפורמה לקידום אזוריות בישראל וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי. למען שמירת ערכי הזהות והדמוקרטיה המקומיים, הצוות המליץ להימנע מאיחוד כפוי של רשויות מקומיות.

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

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

נתוני מפתח

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

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

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

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

⁴ זו השנה האחרונה שלגביה היו בידי משרד הפנים הדוחות המבוקרים של האשכולות.

<p>כ-84.4 מיליוני ש"ח</p> <p>סך החובות הכולל של הרשויות המקומיות לאשכולות בשנת 2023. לפי נתונים חלקיים לשנת 2024 סכום החובות לחמישה אשכולות⁹ הסתכם בכ-64.9 מיליוני ש"ח</p>	<p>כ-32% עד כ-54%</p> <p>שיעור התשלומים מהתקציב הרגיל עבור הוצאות הנהלה וכלליות בשנת 2024 בשלושה מתוך ששת האשכולות החדשים</p>	<p>כ-4.2 עד כ-5.3 מיליוני ש"ח בלבד</p> <p>היקף הפעילות השוטפת של שלושה⁷ מתוך ששת האשכולות האזוריים החדשים⁸ בחלוף כשש שנים מהקמת האשכולות החדשים (וארבע שנים מהקמת אשכול יהודה ושומרון)</p>	<p>כ-80.4% עד כ-93.5%</p> <p>שיעור התשלומים מהתקציב הרגיל בשנת 2024 עבור שירותי תברואה ואיכות הסביבה בארבעה⁵ מתוך חמשת האשכולות הוותיקים. באשכול החמישי⁶ כ-82.0% מהתשלומים בתקציב הרגיל היו עבור מימון שירותי הסעות</p>
<p>0</p> <p>מספר מבקרי פנים שמועסקים באשכולות האזוריים. בשני אשכולות בלבד הוקמה ועדת ביקורת בשנת 2023</p>	<p>2 קולות קוראים בלבד</p> <p>מתוך 24 הקולות הקוראים שמשרד הפנים פרסם בשנים 2018 - 2025 הופנו גם לאשכולות האזוריים, ואף אחד מהם לא הופנה לאשכולות האזוריים באופן בלעדי. גם משרדי ממשלה אחרים וגופים נוספים הפנו לאשכולות האזוריים רק 33 מתוך 824 הקולות הקוראים שפרסמו</p>	<p>56% מהמשיבים</p> <p>על הסקר שעשה משרד מבקר המדינה ענו כי: האשכול האזורי כלל אינו עומד בציפיות הרשות המקומית (עשרה נציגים - 9% מהמשיבים), עומד בציפיות במידה מועטה (19 נציגים - 16% מהמשיבים), עומד בציפיות במידה בינונית (36 נציגים - 31% מהמשיבים)</p>	<p>79% מהמשיבים</p> <p>על הסקר שעשה משרד מבקר המדינה בקרב 177 רשויות מקומיות מאושכולות סברו כי השתתפות הרשות המקומית בפעילויות האשכול לא הובילה כלל או הובילה במידה מועטה או בינונית להתייעלות באספקת השירותים המוניציפליים</p>

פעולות הביקורת



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

⁵ אשכולות בית הכרם, גליל מזרחי, גליל מערבי ונגב מערבי.

⁶ אשכול נגב מזרחי.

⁷ אשכולות השרון, יהודה ושומרון ושרק דרומי.

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

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אפקטיביות הפעילות של האשכולות בהתאם לתוצאות סקר רשויות מאושכלות



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

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



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



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

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

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

- בחלוף כשש שנים מהקמת האשכולות החדשים (וארבע שנים מהקמת אשכול יהודה ושומרון), היקף הפעילות התקציבית השוטפת של מחציתם (אשכול השרון, אשכול יהודה ושומרון ואשכול שורק דרומי) נשאר נמוך, ושיעור הוצאות הנהלה וכלליות גבוה יחסית. הוצאות הנהלה וכלליות היו כ-36% מתוך היקף הפעילות השוטפת של אשכול השרון בשנת 2024, וכ-54% מתוך היקף הפעילות השוטפת של אשכול יהודה ושומרון באותה השנה; באשכול שורק דרומי הוצאות הנהלה וכלליות היו כ-32% מתוך היקף הפעילות השוטפת של האשכול.

- מבין חמשת האשכולות החדשים, באשכולות הגליל והעמקים, הכנרת והעמקים והמפרץ נרשמה מגמת עלייה בהיקף הפעילות התקציבית השוטפת בשנים שנבדקו. באשכולות הגליל והעמקים והכנרת והעמקים התרכזה עיקר הפעילות בתחום התברואה ואיכות הסביבה: בשנת 2024 הוקצו כ-94.2% מהתשלומים מהתקציב הרגיל של אשכול הגליל והעמקים למימון שירותי תברואה ואיכות הסביבה, ובאשכול הכנרת והעמקים - כ-82%. באשכול המפרץ התרכזה עיקר ההוצאה מהתקציב הרגיל בשנת 2024 בתחום שירותי השכרת מבנים: כ-50.5% מהתקציב השוטף הוקצו לפעילות זו, וכ-13.2% נוספים הוקצו לתחום התברואה ואיכות הסביבה.

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

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

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

גיוס וקבלה של תרומות



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

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



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



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



אשכול יהודה ושומרון



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

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

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

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

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

קולות קוראים

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

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

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

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

מנגנוני בקרה לביקורת על עבודתם של האשכולות האזוריים



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

מועצת האשכול וועדותיה



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

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



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



שקיפות ועדכניות המידע באתרי המרשתת של האשכולות



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

עיקרי המלצות הביקורת

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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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

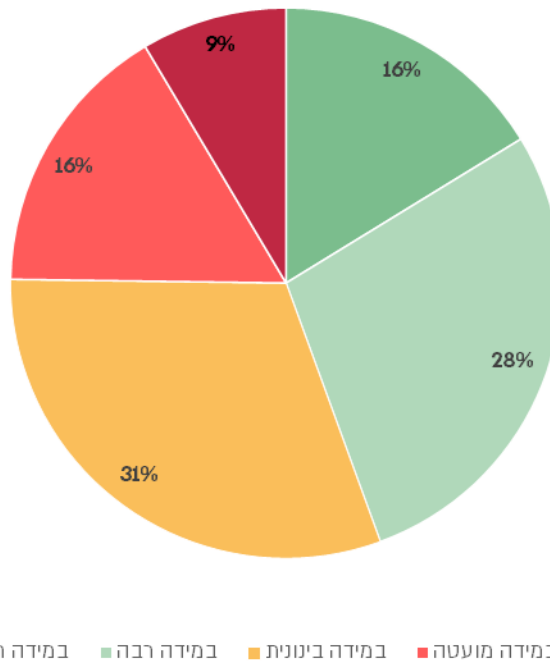


על אשכול **הכנרת והעמקים** לפעול כדין, לאשר את ההסכמים שהאשכול מתקשר בהם במועצת האשכול ולפי הוראות צו איגוד ערים, לפקח באופן אקטיבי על תקציבי האשכול ולקיים דיון על כל סעיף בתקציב תוך בחינת חלופות **שונות** במטרה למנוע בזבוז של משאבי האשכול.



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

מידת עמידת האשכול האזורי בציפיות הרשות המקומית



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

סיכום

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

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

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

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



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 גיאוגרפיות¹ 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 מנדטים²

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)

¹ 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.

² 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 ובוועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש והשפלה³. 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



³ 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.



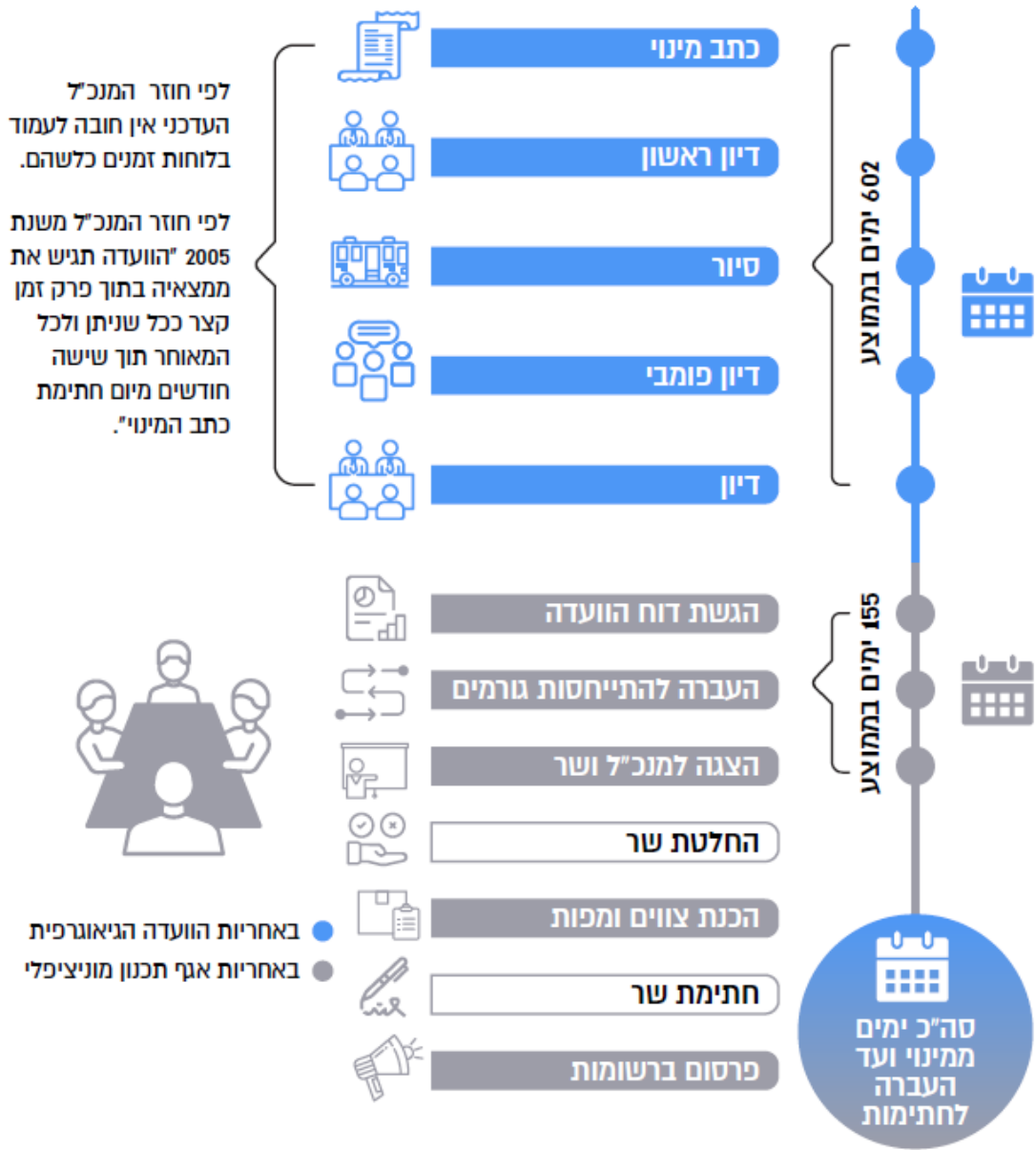
על משרד הפנים לשמור את כלל המסמכים הנוגעים להליך הבחירה של חברי הוועדה.



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.



חלק שני

הגנת הסביבה



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

מערכות אנרגיה סולארית במרחב העירוני

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

מערכות אנרגיה סולארית במרחב העירוני

תקציר

רקע

אנרגיה סולארית, המופקת מקרינת השמש, מומרת לחשמל באמצעות מערכת של לוחות סולאריים (פוטו-וולטאיים), ובמדינת ישראל שטופת השמש היא מבטיחה תפוקת חשמל גבוהה ויציבה במרבית ימי השנה ומסייעת בצמצום פליטת גזי חממה ובהפחתת זיהום האוויר. אגירת אנרגיה היא טכנולוגיה משלימה להפקת אנרגיה סולארית, והיא מאפשרת אגירה של עודפי החשמל המיוצרים בשעות השיא ושימוש בהם כאשר הלוחות אינם מייצרים חשמל, או בהתרחש הפסקת חשמל.

בעשור שקדם לביקורת אימצה ממשלת ישראל יעדים שאפתניים למעבר לאנרגיות מתחדשות, מתוך מחויבות להסכמים בין-לאומיים (כדוגמת הסכם פריז), לצמצום זיהום האוויר ולהפחתת פליטות גזי החממה. לפי היעדים שהציבה ממשלת ישראל, עד שנת 2030 שיעור ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת במדינה יהיה 30%. חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 מסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור; חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 נועד להביא לשיפור איכות האוויר ומטיל על הרשויות המקומיות לפעול למניעה ולצמצום של זיהום האוויר בתחום שיפוטן, ואילו ההליכים לחקיקת חוק האקלים, התשפ"ד-2024, שטרם אושר במועד סיום הביקורת (דצמבר 2025), נועדו לעגן מנגנוני בקרה ודיווח לשם השגת יעדים אלו ולשם קידום היערכות המדינה למשבר האקלים ולהפחתת פליטות גזי חממה.

כדי להאיץ את פריסת המערכות הסולאריות במרחב העירוני, הונהגו כמה הקלות רגולטוריות וכלכליות המתמקדות בדו-השימוש בקרקע ובמבנים. בין היתר, הוענקו פטורים מהיתרי בנייה ומהיטל השבחה למתקנים סולאריים שהוצבו על גגות, לצד הטבות מס ארוכות טווח ליצרנים ביתיים של אנרגיה סולארית. בתמ"א 1 הוסדרה העדפת ההתקנה של המערכות במרחב הבנוי על פני שטחים פתוחים, ובשנת 2025 אף נכנסו לתוקף תקנות המחייבות התקנת מערכות פוטו-וולטאיות במבנים חדשים (שאינם למגורים) ובבתים צמודי קרקע. כלים אלו נועדו להפוך את ייצור האנרגיה הסולארית לחלק בלתי נפרד מהתכנון העירוני המודרני ולהגביר את הכדאיות הכלכלית עבור המגזר הפרטי והציבורי כאחד. עם זאת, עדיין קיימים חסמים רגולטוריים וכלכליים רבים שמקשים על הרשויות המקומיות למצות את הפוטנציאל הגלום בהן להקמת מערכות אנרגיה סולארית.

מעורבות הרשויות המקומיות היא חיונית להשגת היעדים הלאומיים, ומשרד האנרגיה, האמון על משק החשמל בישראל, פועל בשנים האחרונות לקידום המעבר לאנרגיה מתחדשת ולקידום התקנת המערכות הסולאריות ברשויות המקומיות.

נתוני מפתח

<p>15% בלבד</p> <p>שיעור מימוש פוטנציאל ייצור האנרגיה הסולארית במרחב העירוני עד דצמבר 2023, אף שכ-60% מכלל פוטנציאל הייצור הסולארי של הרשויות המקומיות גלום במרחב זה</p>	<p>100,000 גגות סולאריים</p> <p>חדשים עד שנת 2030 - היעד הלאומי שקבע שר האנרגיה בפברואר 2025. צעד שצפוי להוסיף הספק מותקן של 1.6 ג'יגה-ואט באמצעות 15% מגגות מבני המגורים בישראל</p>	<p>14.6% בלבד</p> <p>שיעור ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות בפועל בשנת 2024; מקורם של 13% מהייצור היה מאנרגיה סולארית</p>	<p>30%</p> <p>היעד הלאומי לייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת עד שנת 2030</p>
<p>כ-23% בלבד</p> <p>שיעור ההספק המותקן ברשויות המקומיות עד שנת 2023: 2,700 מגה-ואט מתוך פוטנציאל של 11,400 מגה-ואט. שיעור מימוש הפוטנציאל ברשויות המקומיות שנבדקו היה 1% עד 21%</p>	<p>רק 39 מיליון ש"ח</p> <p>היקף התקציב שניצלו הרשויות המקומיות, נכון ליוני 2025, מתוך 248 מיליון ש"ח (כ-16%) שהקצה משרד האנרגיה בקולות קוראים לרשויות המקומיות לקידום פרויקטים של התייעלות אנרגטית ואנרגיה מתחדשת בשנים 2021 - 2025</p>	<p>0 ש"ח</p> <p>ההקצאה מכספי "הקרן לאזרחי ישראל" עבור פעילות בתחום האנרגיה המתחדשת, מתוך 33.6 מיליון דולר שהוקצו לתקציב המדינה לשנים 2023 - 2024. בתקציב לשנת 2025 אושרה לפעילות בתחום זה לראשונה הקצאה על סך 20 מיליון ש"ח, שהם כ-11% בלבד מתוך הקצאה כוללת של 189 מיליון ש"ח</p>	<p>52 רשויות בלבד</p> <p>מתוך 140 הרשויות המקומיות שביקשו הלוואה מקרן ההלוואות של מפעל הפיס ניצלו את ההלוואות. הסכום המצטבר של ההלוואות שלקחו היה כ-136 מיליון ש"ח מתוך כחצי מיליארד ש"ח שהוקצו לקרן ההלוואות (כ-27%)</p>

פעולות הביקורת



בחודשים אפריל עד דצמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו מקדמות הרשויות המקומיות את הקמתן של מערכות לאנרגיה סולארית בתחומי שיפוטן. הביקורת נעשתה במשרד האנרגיה, ברשות החשמל, במשרד הפנים, במשרד החינוך, במשרד התרבות והספורט (משרד הספורט), בעיריות **חולון, טירת כרמל ותל אביב-יפו** (תל אביב), ובמועצה המקומית **ג'ת** (הרשויות שנבדקו) וכן **באשכול רשויות המפרץ**. ביקורת משלימה נעשתה במשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס), במשרד האוצר, במשרד לשירותי דת, במינהל התכנון, ברשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה במשרד הכלכלה והתעשייה (הרשות להשקעות), במפעל הפיס, בחברת נגה, בחברת החשמל, במרכז השלטון המקומי בישראל ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



דיווח הרשויות המקומיות על צריכת החשמל - תקנות מקורות אנרגיה¹ מחייבות כל רשות מקומית לדווח אחת לשנה לממונה במשרד האנרגיה² על צריכת האנרגיה שלה. בביקורת עלה כי 45 (כ-17%) מכלל 258 הרשויות שהיו קיימות בשנת 2023 לא דיווחו בשנת 2024 על צריכת החשמל שלהן לשנת 2023. בכך נפגעת היכולת של הרשויות המקומיות לנהל באופן מושכל את השימוש בחשמל, לעקוב אחר הצריכה, לקבל החלטות מבוססות נתונים על ההתייעלות האנרגטית הנדרשת ולהתאים את יעדי ייצור האנרגיה המתחדשת לצריכה בפועל.



מתקנים לייצור סולארי בישראל ויעדים לרשויות המקומיות - אף שבישראל צריכת החשמל הגבוהה ביותר היא בערי המרכז, מרבית המתקנים לייצור חשמל נמצאים במועצות אזוריות בפריפריה, שבהן הקרקע זמינה יותר. אף שממשלת ישראל הציבה יעדי אנרגיה לאומיים שאפתניים ולפיהם עד שנת 2030 שיעור האנרגיה המתחדשת יהיה 30% מייצור החשמל במדינה, לרשויות המקומיות לא נקבעו כלל יעדים בתחום האנרגיה המתחדשת. בפועל, בשנת 2024 ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות היה 14.6% בלבד מכלל ייצור החשמל במדינה, ומקורם של 13% מהייצור היה מאנרגיה סולארית. בהיעדר היערכות כוללת של משק החשמל לקידום מערכות אנרגיה סולארית ברשויות המקומיות, ובכלל זה אי-ביצוע הפעילות הנדרשת מהשלטון המרכזי ומהשלטון המקומי לפריטת היעדים ליעדי משנה מדידים ולמתן המלצות לפעולות לקידום המעבר לאנרגיה מתחדשת, העמידה ביעדים עלולה להתעכב.



גיבוש אסטרטגיה כוללת - משרד הפנים לא פעל בתיאום עם משרד האנרגיה לגיבוש אסטרטגיה כוללת לקידום תחום האנרגיה ברשויות המקומיות, הכוללת הגדרת הגורם המתכלל את הנושא, קביעת דרכי פעולה מומלצות להגברת השימוש במערכות אנרגיה סולארית וכן מנגנוני מעקב אחר יישומן לשם למידה ושיפור של המודלים להפעלה. בפועל, קידום תחום האנרגיה הסולארית ברשויות המקומיות מתבצע באמצעות יוזמות מקומיות וולונטריות וקולות קוראים נפרדים של משרדי הממשלה השונים, כגון קולות קוראים של משרד האנרגיה, וכן קולות קוראים נפרדים של משרד הספורט ושל הרשות להשקעות, בין היתר לקירוי סולארי של מגרשי ספורט.



תאגידי אנרגיה ברשויות המקומיות - בחלוף שנה וחצי ממועד ההכרזה של משרד הפנים על האפשרות להקמת תאגידי אנרגיה הוגשו רק עשר בקשות להקמת תאגידי אנרגיה³, ובפועל אושר להקמה עד אוגוסט 2025 רק תאגידי אחד במועצה האזורית **עמק זרעאל**. בהמשך, במהלך דצמבר 2025 וינואר 2026, אישר משרד הפנים את הקמתם של שלושה תאגידי אנרגיה נוספים⁴. כמו כן, במשרד האנרגיה ובמשרד הפנים לא התקיימו כלל תהליכי חשיבה או הפקת לקחים הנוגעים לתאגידי האנרגיה, ועקב כך שוררת ברשויות המקומיות אי-ודאות בנוגע לדרכי הפעולה האפשריות בתחום, והן מתקשות לקדם יוזמות עצמאיות ועלולות להחמיץ הזדמנויות לשיפור הניהול האנרגטי ולהפקת תועלות כלכליות מייצור אנרגיה סולארית.



1 תקנות מקורות אנרגיה (פיקוח על יעילות צריכת אנרגיה), התשנ"ד-1993.

2 חוק מקורות אנרגיה (התש"ן-1989) קובע כי שר האנרגיה ימנה מקרב עובדי משרדו ממונה לעניין חוק זה.

3 תקנות מקורות אנרגיה קובעות כי הממונה רשאי לוודא את קיום הוראות התקנות.

4 הוגשו בקשות על ידי אשדוד, אופקים, מרחבים, עמק זרעאל, הגלבוע, נתיבות, ראשון לציון, פתח תקווה, דרום השרון, תמר.

5 באשדוד, ובמועצות האזוריות הגלבוע ותמר.

הקצאת כספי הקרן לאזרחי ישראל (קרן העושר) לאנרגיה מתחדשת - אף שבחוק קרן לאזרחי ישראל נקבע בין היתר כי במסגרת הצעת הממשלה להקצאה השנתית יוקצה סכום להשקעה באנרגיה מתחדשת ולפיתוח ומחקר בתחום זה, בהקצאה הראשונה של כספי הקרן בשנת 2023 לתקציב המדינה לשנים 2023 - 2024 לא הוקצו כלל כספים עבור תחום האנרגיה המתחדשת. לראשונה הוקצו מכספי הקרן 20 מיליון ש"ח עבור קירוי מגרשי ספורט בלוחות סולאריים ותמיכה בפרויקטים חדשניים לאנרגיה מקיימת ברשויות המקומיות לתקציב המדינה לשנת 2025, מתוך הקצאה כוללת של 189 מיליון ש"ח (כ-11% בלבד).



חסמים לגיוס מקורות מימון ההקמה של מערכות פוטו-וולטאיות ברשויות המקומיות - אף שככלל התקנת מערכות סולאריות על מבני ציבור היא כדאית מבחינה כלכלית בטווח הבינוני והארוך, התקנתן בפועל ברשויות מקומיות כרוכה בקשיים. קשיים אלה אינם נובעים בהכרח מהיעדר כדאיות כלכלית, אלא משילוב בין חסמי מימון לטווח הקצר, ובראשם הצורך בהשקעה ראשונית ובניזילות כספית, ובין חסמים מקצועיים וארגוניים, ובהם היעדר ליווי מקצועי, חוסר ודאות בנוגע למסגרות מימון זמינות והיעדר ניתוח שיטתי של הסיבות לאי-מימוש כלי מימון קיימים. עוד עולה מהביקורת כי אף שרשויות מקומיות רבות מתקשות לממן פרויקטים של התקנת מערכות סולאריות, היקף המימוש של מנגנוני הסיוע הקיימים היה חלקי בלבד. רק 52 מתוך 140 רשויות מקומיות שבקשתן לקבלת הלוואה אושרה, לקחו הלוואה מקרן ההלוואות של מפעל הפיס; הסכום המצטבר של ההלוואות היה 136 מיליון ש"ח מתוך כחצי מיליארד ש"ח (כ-27%), התקציב שהוקצה לקרן ההלוואות. מענקים מהרשות להשקעות אושרו ל-15 רשויות מקומיות בלבד, ובפועל שולמו מענקים רק לרשות אחת ולחברה עירונית אחת. רק אחד מכל הפרויקטים שאושרו ברשות להשקעות, כלל התקנה של מתקני אגירה.



ביצוע פרויקטים והמענה על קולות קוראים - נכון ליוני 2025 שולמו רק כ-39 מיליון ש"ח מתוך כ-248 מיליון ש"ח (כ-16%) מהמענקים שאושרו במסגרת קולות קוראים שפרסם משרד האנרגיה בשנים 2021 - 2025 עבור פרויקטי התייעלות באנרגיה, הטמעת מערכות אנרגיה סולאריות והתקנת מתקנים לאגירת אנרגיה. אם כי באותה עת הסתיימה תקופת המימוש של קול קורא אחד בלבד מכלל הקולות הקוראים. תופעה בולטת במיוחד היא שיעור הביצוע הקטן של פרויקטים הקשורים להתקנתם של מתקני אגירת אנרגיה ומערכות סולאריות. חלק מפרויקטים אלה כלל לא יצאו אל הפועל במועד סיום הביקורת, והביצוע של פרויקטים אחרים התמשך שנים. למשל, במסגרת קול קורא 27/2023, הוקצו בסך הכול כ-27 מיליון ש"ח לקידום אנרגיה מקיימת. מתוכם הוקצו עבור הקמת מתקני אגירת אנרגיה ומערכות סולאריות כ-6.5 מיליון ש"ח אך טרם שולמו (0%), ורק 4.8 מיליון ש"ח (כ-18%) מהסכום שהוקצה שולמו עבור פרויקטים אחרים במסגרת קול קורא זה. תקופות ביצוע ארוכות אלה מעידות על קשיים ביישום הפרויקטים ברשויות המקומיות - בין היתר נוכח העובדה שבמסגרת הקולות הקוראים ניתנת תמיכה כספית חלקית בלבד, וכן עקב היכולות ההנדסיות החסרות ברשויות - והדבר עלול לפגוע בהשגת יעדיהם המקוריים של הקולות הקוראים ותוכניות הסיוע.



השתתפות הרשויות שנבדקו בקולות הקוראים של משרד האנרגיה - עולה כי הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **חולון**, **טירת כרמל** ו**תל אביב** והמועצה המקומית **ג'ת**) ניגשו, בהיקפים משתנים, לקולות הקוראים של משרד האנרגיה ואושרו להן תקציבים לפרויקטים בתחום התייעלות האנרגיה והאנרגיה המתחדשת בהיקף מצטבר של כ-10.7 מיליון ש"ח. נכון למועד סיום הביקורת משרד האנרגיה העביר לרשויות המקומיות כ-1.3 מיליון ש"ח (כ-12%) בלבד, וזאת בין היתר מאחר שחלק ניכר מן הפרויקטים נמצאים בשלבי תכנון או ביצוע ראשוניים, בהתאם למאפייני מנגנוני הקולות הקוראים ולוחות הזמנים למימושם.



משאבים ארגוניים וכוח אדם ברשויות המקומיות ובאשכולות האזוריים - משרד הפנים אינו מעורב באופן פעיל בקידום פעילות האשכולות האזוריים בתחום האנרגיה ברשויות המקומיות ובתמיכה המערכתית בפעילות זו, אף שהאשכולות מסייעים לרשויות החברות בהם להסיר חסמים ולקדם פרויקטים בתחומים רבים. נוסף על כך, אף שהדרישה למנות ממונה אנרגיה ברשויות מקומיות קבועה בתקנות, משרד הפנים לא קבע



כי חלה חובה לכלול בתקני הרשויות המקומיות את תפקיד ממונה אנרגיה רשותי. עוד נמצא כי אין בידי משרד הפנים מידע עדכני על הרשויות המקומיות שמינו ממונה אנרגיה. המידע על ממוני האנרגיה הנמצא בידי משרד האנרגיה הוא חלקי בלבד, וכולל גם נתונים על יועצים חיצוניים שאינם עובדי רשויות מקומיות⁵. בעיריית **חולון** מועסקות ממונה אנרגיה (ב-50% משרה) ומנהלת תחום אנרגיה; בעיריית **תל אביב** מועסקים ממונה אנרגיה במשרה מלאה ומנהל מחלקה לתכנון בר-קיימא ואנרגיה בתקן המחלקה, הפועלת במסגרת אגף אדריכל העיר במינהל ההנדסה של העירייה, קיים גם תפקיד של רכז/ת אנרגיות מתחדשות; בעיריית **טירת כרמל** ובמועצה המקומית **ג'ת** ממוני האנרגיה ממלאים את תפקידם זה נוסף על תפקידם השוטף בעירייה.

קידום מעבר לאנרגיה מתחדשת ברשויות המקומיות וקיומם של מסמכי מדיניות ברשויות שנבדקו - 206 מתוך 259 הרשויות המקומיות (כ-80%) לא השתתפו בתוכנית "המאיץ" של משרד האנרגיה - תוכנית שמסייעת להן לגבש תוכנית פעולה מקומית ולהאיץ את המעבר שלהן לאנרגיה מקיימת. מקרב הרשויות שנבדקו השתתפו בתוכנית הרשויות **חולון**, **טירת כרמל** ו**ג'ת**. עיריות **חולון** ו**תל אביב** הכינו מסמך מדיניות רשותי בתחום האנרגיה, ואילו עיריית **טירת כרמל** והמועצה המקומית **ג'ת** לא הכינו מסמך כזה.

התקנת מערכות לאנרגיה סולארית ברשויות המקומיות - כ-60% מכלל פוטנציאל הייצור הסולארי ברשויות המקומיות במדינה מצוי במרחב העירוני, אך שיעור המימוש של פוטנציאל זה קטן מאוד - 15% בלבד. עולה כי אף שההספק המותקן **בחולון** (10,000 קילו-ואט) ו**בתל אביב** (11,000 קילו-ואט) גבוה יחסית להספק המותקן ברשויות האחרות שנבדקו (4,000 קילו-ואט **בטירת כרמל** ו-178 קילו-ואט **בג'ת**), מימוש פוטנציאל הייצור החשמל בהן הוא נמוך מאוד (**בחולון** - מימוש של 9% מהפוטנציאל ו**בתל אביב** - 4% בלבד).

מערכות אנרגיה סולארית בבתי מגורים - אף שמשרד האנרגיה פעל באופן אקטיבי לעידוד התקנת גגות סולאריים על בתי מגורים כדי להגיע ליעד הראשוני של 100,000 גגות עד שנת 2030 ולמרות ההקלות שניתנו בהליכי התכנון והבנייה והאסדרה של רשות החשמל - בפועל מספר המערכות הסולאריות המותקנות על בתי מגורים קטן מאוד יחסית לפוטנציאל הייצור העירוני בסקטור של בתי מגורים (כ-30%) בהשוואה לפוטנציאל הייצור בסקטורים אחרים. עוד נמצא כי הקמפיין שביצע משרד האנרגיה הביא להגדלת מספר המתעניינים בהתקנת מערכות סולאריות בביתם ואף הביא לגידול מסוים בהתקנות מערכות סולאריות בבתי המגורים.

מערכות אנרגיה סולארית על מגרשי ספורט - בביקורת עלה כי במענה על הקולות הקוראים שפרסמו משרדי האנרגיה, החינוך והספורט באוגוסט 2024, בספטמבר ובאוקטובר 2025, שאיפשרו תמיכה ברשויות המקומיות עבור קירוי סולארי במגרשי ספורט הגישו הרשויות המקומיות 319 בקשות. היקף התקציב של הקול קורא שפורסם בשנת 2024 היה 57.3 מיליון ש"ח, מתוכו הוקצו כ-9.7 מיליון ש"ח לקירוי סולארי. היקף התקציב של הקולות הקוראים שפורסמו בשנת 2025 היה יותר מ-44 מיליון ש"ח. ההיענות הרבה של הרשויות המקומיות לקולות הקוראים מעידה על רצונן לקדם את הנושא ולהתקין קירוי סולארי במגרשי הספורט שבתחום שיפוטן. עם זאת, נמצא כי משרד החינוך לא התייעץ עם משרד האנרגיה או עם משרד הספורט לפני הכנת הקול הקורא לקירוי סולארי של מגרשי ספורט. בביקורת עלה עוד כי אין למשרד האנרגיה, למשרד הספורט ולמשרד החינוך הנחיה ולפיה יש לבחון את האפשרות להתקנת קירוי סולארי במסגרת הקמת מגרש ספורט פתוח חדש. נכון למועד סיום הביקורת רק שבעה מתוך 261 מגרשי הספורט ברשויות שנבדקו - עיריות **חולון**, **טירת כרמל** ו**תל אביב** והמועצה המקומית **ג'ת** - מקורים בקירוי סולארי, חמישה מגרשים **בחולון** ושניים **בתל אביב**. **בטירת כרמל** ו**בג'ת** כלל אין מגרשי ספורט עם קירוי סולארי.

חסמים רגולטוריים וכלכליים - בביקורת עלה כי קיימים חסמים רבים שעלולים לעכב את הקמתן של מערכות סולאריות ברשויות המקומיות או למנוע את הקמתן, ובהם: היעדר מסגרת מחייבת ויעדים ייעודיים לרשויות המקומיות; פיצול רגולטורי וריבוי גורמי אסדרה ללא מנגנון תיאום מתכלל; מורכבות משפטית ורגולטורית בהקמת תאגידי אנרגיה עירוניים ובשיתופי פעולה עם גורמים פרטיים; מגבלות תכנוניות ותשתיות

⁵ בהתאם לתקנות מקורות אנרגיה, אין מניעה שיועצים חיצוניים ימלאו את תפקיד ממוני אנרגיה ברשויות המקומיות.

ברשת החשמל, לרבות עיכובים בהולכה ובהשנאה; חסמים כלכליים הנובעים מהפחתת התעריפים ליצרני החשמל ומהארכת תקופות ההחזר של ההשקעה ועמדת משרד האוצר ולפיה אין הצדקה להמשך סבסוד נוסף של תעריפי החשמל נוכח העלות המושתת על כלל צרכני החשמל; מגבלות על פעילות גופים מתכללים דוגמת משכ"ל; וכן קשיים משפטיים ויישומיים בהתקנת מערכות סולאריות בבניינים משותפים. הצטברות חסמים אלה, בהיעדר מדיניות לאומית מתואמת ומסגרת רגולטורית אחידה, מקשה על הרשויות המקומיות לממש את הפוטנציאל הגלום בייצור אנרגיה סולארית במרחב העירוני. עוד עלה בביקורת כי אף שבשנים האחרונות ננקטו צעדים להסרת חסמים רגולטוריים בתחום האנרגיה הסולארית, הטיפול בחסמים אלה מתבצע על ידי גורמים רבים, ללא מסגרת תיאום קבועה ומתמשכת שתאפשר מעקב אחר יישום ההחלטות, בחינה של השפעתן בשטח וזיהוי של חסמים חדשים במהלך קידום הפרויקטים. נוסף על כך, בשל צמצום התמריצים הישירים ובהיעדר מודלים משלימים שיאפשרו החזר מהיר יותר של ההשקעה עלול נטל קידום הפרויקטים לעבור מן המדינה אל הרשויות המקומיות ולפגוע ביכולתן של רשויות מקומיות בעלות חוסן תקציבי נמוך יותר לקדם השקעות בתחום האנרגיה הסולארית.

התקנת מערכות סולאריות במבני ציבור ממשלתיים - על אף הפוטנציאל הנרחב של הפרויקטים הסולאריים במבני הציבור הממשלתיים, ביצוע הפרויקטים בפועל מתקדם באיטיות ואינו עומד ביעדים. כפי שהוצג גם בדיון בראשות החשב הכללי ביולי 2025, הפער בין הפוטנציאל לבין הביצוע הנוכחי הוא רב: בדוח ביקורת קודם משנת 2020 הוערך כי הפקת החשמל מכלל גגות המבנים הממשלתיים עשויה להביא לפוטנציאל הכנסות שנתי של כ-280 מיליון ש"ח, אולם בפועל עד אמצע העשור בוצעו רק עשרות פרויקטים המנצלים שיעור קטן מאוד מכושר הייצור הזה; רוב שטחם של שאר הגגות הממשלתיים (יותר מ-95% מהשטח) אינו מנוצל לייצור אנרגיה סולארית. כלומר קצב המימוש של הפרויקטים הסולאריים על גגות של מבני הציבור הממשלתיים רחוק מלאפשר את ניצול מלוא התועלת הגלומה בגגות אלה. הפוטנציאל לזינוק בקצב ההתקנה של מערכות פוטו-וולטאיות על גגות של מבני ממשלה, שמספרם נאמד בכ-6,700 ושטחם הכולל של המבנים הוא כ-2.5 מיליון מ"ר, רחוק ממיצוי. אף שקובעי המדיניות מציינים יעדים שאפתניים בכל הנוגע לייצור אנרגיה מתחדשת עד שנת 2030, ובד בבד מסתמנת במגזר הפרטי והעירוני התקדמות מואצת בתחום זה, דווקא בנכסי הממשלה עצמם - שעליהם יש לקובעי המדיניות שליטה ישירה - היישום של פרויקטים להתקנת מערכות לאנרגיה סולארית מדשדש.

הבטחת ביטחון אנרגטי ושיקולי חירום - נמצא כי מתקנים קריטיים ברשויות מקומיות (מרכזי קליטה, מרכזי חוסן, מקלטים עירוניים ועוד) לא תוכננו ברובם לשילוב מערכות סולאריות עם מתקני אגירה או פתרונות גיבוי ארוכים, וכי הם אינם מספקים כיום מענה אנרגטי עצמאי בעת חירום. למשל, נמצא כי ברשויות המקומיות שנבדקו: עיריות **חולון, טירת כרמל ותל אביב** והמועצה המקומית **ג'ת** לא הותקנו מערכות סולאריות משולבות עם אגירה או פתרונות גיבוי ארוכי טווח במתקנים קריטיים, כגון מקלטים ציבוריים. **בתל אביב** החלה העירייה רק בסוף שנת 2025 בביצוע פיילוט ראשוני של התקנת מתקן אגירת אנרגיה במקלט קהילתי אחד. במלחמה נחשף פער מהותי בין הרמה המתודולוגית-מדינית לבין היישום בכל הנוגע להבטחת חוסן אנרגטי. אף שבמדיניות הלאומית הוגדרו יעדים ברורים לקידום אנרגיה מתחדשת ולהקמת מתקני אגירה, הרי שבפועל ברמת הרשויות המקומיות לא נקבעו מנגנוני מימון, הנחיות או עדיפות ברורה למימוש פתרונות להבטחת החוסן האנרגטי במתקנים קריטיים של הרשויות.

פעולות משרד האנרגיה לקידום מעבר לאנרגיה מתחדשת - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את משרד האנרגיה על שנקט בשנים האחרונות פעולות לקידום המעבר לאנרגיה מתחדשת בכלל ולהתקנת לוחות סולאריים בפרט. המשרד פרסם מדריכים וכלים לרשויות המקומיות, קידם מודלים מגוונים להתקנת לוחות סולאריים על מבני ציבור, מיפה את פוטנציאל הייצור ברשויות המקומיות והנגיש לציבור את המידע על התקנת מערכות על בתי מגורים.

החלטת רשות החשמל בעניין פרמיה אורבנית - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את החלטת רשות החשמל להחיל מינואר 2024 את הפרמיה האורבנית על הקמת מתקני ייצור חשמל, לרבות מתקנים פוטו-וולטאיים בדו-שימוש, ולהחיל מאוגוסט 2024 את הפרמיה על הקמת מתקני אגירה ביישובים אורבניים, וזאת כדי לעודד את הקמתם במרחב העירוני. ועם זאת, תוקף הפרמיה האורבנית נקבע עד 31.12.26.

משרה ייעודית נוספת של ניהול תחום האנרגיה - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית חולון ותל אביב על הקצאתה ואיושה של משרה ייעודית נוספת של ניהול תחום האנרגיה בעירייה. הדבר מעיד על החשיבות שהן מייחסות לקידום תחום האנרגיה בעיר.

מיפוי גגות - כל הרשויות שנבדקו - **חולון, טירת כרמל, תל אביב וג'ת** - מיפו את גגות המבנים שבבעלותן. **בחולון ובתל אביב** הותקנו מערכות לאנרגיה סולארית על חלק מהגגות ומקדמים התקנות נוספות בהתאם לבחינת פוטנציאל ייצור החשמל על גגות נוספים. **טירת כרמל וג'ת** בוחנות אף הן את פוטנציאל ייצור החשמל על סמך מיפוי הגגות שביצעו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד הפנים להירתם להשגת יעדי הממשלה בתחום האנרגיה, לבחון את האפשרות לגייס תקציבים ייעודיים למטרה זו ולהשתתף במימון הפעילויות של האשכולות האזוריים או לתקצבן בדרך אחרת כדי לסייע לרשויות החברות בהם לקדם תוכניות למעבר לאנרגיה מתחדשת וליישם תוכניות להתייעלות אנרגטית.

מומלץ כי משרד האנרגיה, מרכז השלטון המקומי בישראל ומשרד האוצר יסירו את החסמים המונעים מרשויות מקומיות להקים פרויקטים סולאריים על מבני ציבור, ובכלל זה חסמים הקשורים למימון העלות הראשונית, למזילות וליכולת לגייס אשראי בתנאים המיטביים. במסגרת זו, מומלץ לגורמים אלה לפתח כלים משלימים, כגון ערבויות, מסגרות מימון ייעודיות וליווי מקצועי, שיסייעו בהקמת המערכות. מומלץ כי מפעל הפיס גייס מקורות תקציביים נוספים עבור סיוע במימון העלות הראשונית של פרויקטים של אנרגיה סולארית ברשויות המקומיות, וכי יבחן בין היתר אפשרויות לשיפור תנאי ההלוואה לרשויות על מנת שיהיו אטרקטיביים ויאפשרו ניצול התקציב שמפעל הפיס יקצה לקרן ההלוואות. על משרד האוצר לפרט בהצעתו השנתית את הסכום המוקצה מכספי הקרן לאזרחי ישראל להשקעה באנרגיה מתחדשת מדי שנה, כמחויב בחוק.

כדי לעמוד בדרישת תקנות מקורות אנרגיה, על משרד הפנים לקבוע כי כל הרשויות המקומיות יחויבו לאייש את משרת ממונה אנרגיה. מומלץ שמשרד הפנים ומשרד האנרגיה יקבעו יחד חלופה ארוכת טווח להעסקת מנהלי האנרגיה באשכולות, כדי שהעסקתם לא תהיה תלויה במענקים עיתיים של משרד האנרגיה. על משרד האנרגיה להנחות את הרשויות המקומיות למפות את מבני הרשות כדי שיבחנו את פוטנציאל הקמת מערכות סולאריות על גגות אלה ולשתף מידע זה עם משרד האנרגיה. כמו כן, על המשרד לשקול להקצות מימון עבור פעולה זו.

מומלץ למשרד החינוך לפעול בשיתוף עם משרד האנרגיה ועם משרד הספורט בכל הקשור לקירוי סולארי של מגרשי ספורט; לפרסם יחד קולות קוראים נוספים ולהגדיל את מסגרות התקציב לעניין זה כדי לאפשר לרשויות מקומיות נוספות לקבל תמיכה עבור קירוי סולארי של מגרשי ספורט. למינהל התכנון ולמשרד החינוך מומלץ לשקול להוסיף דרישת סף ולפיה הקמתו של כל מגרש ספורט פתוח חדש תותנה בכך שיותקן בו קירוי סולארי.

מומלץ כי כלל הגופים הנוגעים בדבר - משרדי הממשלה (משרד האנרגיה, משרד הפנים, המשרד להג"ס), רשות החשמל, חברת החשמל, נציגי השלטון המקומי ומינהל התכנון - יקימו פורום משותף קבוע שיעקוב אחר התקדמות הפרויקטים ויזהה חסמים חדשים באופן שוטף. בכלל זה מומלץ למשרד האנרגיה לנקוט צעדים מערכתיים בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים להסרת החסמים ולקדם את מיזמי האנרגיה הסולארית ברשויות המקומיות: גיבוש נוהל מתכלל בהובלת משרד האנרגיה, שירכז את כלל ההנחיות מהגופים האחרים (מינהל התכנון, משרד הפנים, רשות החשמל) במסגרת מסמך הנחיות אחיד ויוודא שפרויקט שעומד בתנאים מסוימים יקבל "אור ירוק" מהיר מכלל הגורמים. על משרד הפנים לעדכן את חוזרי המנכ"ל שלו ולהוציא הנחיות מקיפות לרשויות המקומיות לגבי אופן הקמת תאגידי אנרגיה וניהול פרויקטים סולאריים באמצעות חברות כלכליות עירוניות. נוסף על כך, מומלץ למשרד האנרגיה למפות את החסמים שנתרו בתחום הבתים המשותפים ולפעול להסרתם, ובין היתר מומלץ כי הוא יבחן את האפשרות כי התקנת הלוחות הסולאריים על גגות בתי מגורים תותנה בהסכמה של שיעור נמוך יותר מבעלי הדירות. מומלץ שמשרדי הפנים והאנרגיה יקימו יחד קרן תמרוץ והלוואות עבור פרויקטי אנרגיה מתחדשת ברשויות המקומיות.



מומלץ שמשרד האוצר יגבש מדיניות כוללת לייצור אנרגיה סולארית במגזר הממשלתי ויקבע יעדים כמותיים ברורים בתחום זה, לרבות לוחות זמנים ואבני דרך. יש לעגן במסגרת מדיניות זו את אחריות מינהל הדיור והמשרדים לניצול מרבי של גגות ונכסים להפקת חשמל ירוק, וכן יש לקבוע מנגנוני דיווח ובקרה שוטפים בעניין התקדמות הפרויקטים.



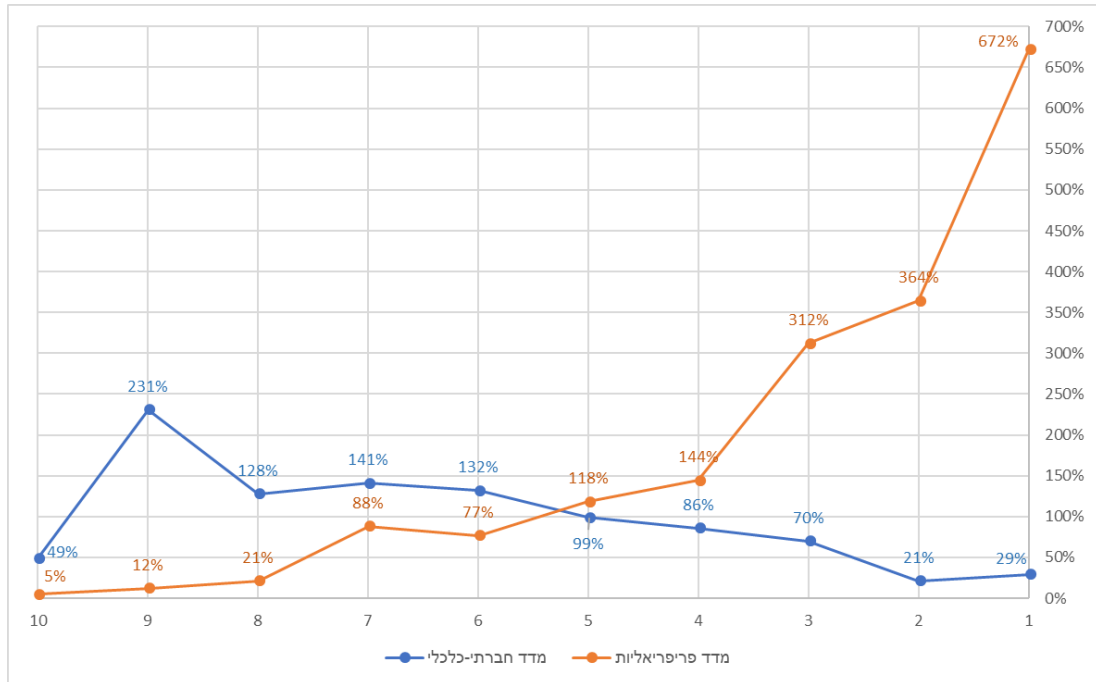
מומלץ כי משרד האנרגיה בתיאום עם משרד הפנים יקבעו מדיניות לאומית מחייבת למתן עדיפות להתקנת מערכות אנרגיה סולארית משולבות אגירה במתקנים קריטיים, וכן מומלץ כי הם יגבשו קריטריונים טכניים ברורים שיבטיחו רמת חוסן מינימלית במתקנים אלה בעת חירום. נדרש מיפוי לאומי מקיף של מרכזי קליטה ומרכזי חוסן כדי לבחון אם יש בהם מנגנוני גיבוי ואגירה, ובד בבד נדרשות הרשויות למלא את חובת הדיווח השנתית לפיקוד העורף בעניין המענה האנרגטי הניתן למתקניהן בעת חירום.



מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו (**חולון, טירת כרמל, תל אביב וג'ת**) לפעול לאיסוף של נתוני צריכת החשמל בנכסיהן ולדווח עליהם כנדרש; למפות את מבני הציבור שבבעלותן ולבחון את פוטנציאל הקמת המערכות הסולאריות על גגותיהם; לקדם התקנת מערכות סולאריות במבני הרשות; ולבחון, בהתאם למאפייניהן וליכולתן הכלכלית, שימוש בכלים הקיימים - לרבות פעילות באמצעות תאגידי אנרגיה - לשם הגדלת היקף הייצור הסולארי בתחום שיפוטן.



שיעור התקנתן של מערכות סולאריות יחסית לשיעור האוכלוסייה, לפי האשכול החברתי-כלכלי ולפי אשכול הפריפריאליות, 2024



על פי נתוני דוח משק החשמל לשנת 2024, עמ' 48, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

צריכת החשמל בישראל הולכת וגדלה, בין היתר בשל הגידול הטבעי הגבוה, הצמיחה הכלכלית, מגמת החשמול בתעשייה והחדירה של רכבים חשמליים לשוק. לפי היעדים שהציבה ממשלת ישראל, עד שנת 2030 שיעור האנרגיה המתחדשת יהיה 30% מייצור החשמל במדינה. בעשור שקדם לביקורת חלה האצה בהתקנת מערכות אנרגיה מתחדשת, ובשנת 2024 היה שיעור ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות 14.6%, ומקורם של 13% מייצור היה מאנרגיה סולארית. עם זאת, בביקורת עלה כי לרשויות המקומיות לא נקבעו יעדים ייעודיים בתחום האנרגיה המתחדשת.

מהדוח עולה כי אף שצריכת החשמל הגבוהה ביותר היא בערי מרכז הארץ, מרבית המתקנים לייצור חשמל נמצאים במועצות אזוריות בפריפריה. כ-60% מפוטנציאל הייצור הסולארי מצוי במרחב העירוני, אך שיעור המימוש שלו קטן מאוד - כ-15% בלבד. זאת אף שהמדינה והרשויות המקומיות מכירות בחשיבות קידום האנרגיה הסולארית במרחב העירוני.

ברשויות המקומיות התגבשו מודלים שונים להקמת מערכות סולאריות, אך נמצאו פערים משמעותיים בין רשויות רבות ובין שותפיהן הפרטיים מבחינת הידע, המידע העומד לרשותם והמומחיות. אף שמשרד האנרגיה ומשרד הפנים פרסמו חוזר המאפשר הקמת תאגידי אנרגיה, נמצאו חסמים רבים שמגבילים את יישומו. הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא גיבש, בתיאום עם משרד האנרגיה, אסטרטגיה כוללת לקידום תחום האנרגיה ברשויות המקומיות, וכי לא נקבעו גורם מתכלל, דרכי פעולה מומלצות או מנגנוני מעקב ולמידה. עוד נמצא כי משרד הפנים אינו מעורב באופן פעיל בקידום פעילות האשכולות האזוריים בתחום האנרגיה ולא קבע כי מחובתם למנות ממונה אנרגיה רשותי.

הביקורת העלתה כי אף שהתקנת מערכות סולאריות על מבני ציבור כדאית כלכלית בטווח הבינוני והארוך, ההתקנה כרוכה בחסמי מימון לטווח הקצר ובחסמים מקצועיים וארגוניים. מאז 2020 הופעלו מסלולים ייעודיים למתן סיוע לרשויות מקומיות לשם התקנת המערכות הסולאריות, אך נמצא כי מעטות מהרשויות המקומיות פנו לקבלת סיוע זה. למשל, רק 52 רשויות מקומיות לקחו הלוואות מקרן ההלוואות של מפעל הפיס, רק ל-15 רשויות מקומיות אושרו מענקים מהרשות להשקעות לשם הקמת פרויקטים בתחום האנרגיה הסולארית, ורק אחד מהם כלל התקנה של מתקני אגירה. נוסף על כך, הקרן לאזרחי ישראל לא הקצתה כספים לאנרגיה מתחדשת בשנים 2023 - 2024, ורק בשנת 2025 אושרה לראשונה הקצאה של 20 מיליון ש"ח לאנרגיה מתחדשת מתוך הקצאה כוללת של 189 מיליון ש"ח, שהם כ-11% בלבד.

בביקורת נמצא כי רוב המתקנים הקריטיים ברשויות המקומיות אינם ערוכים לשילוב מערכות סולאריות עם מתקני אגירה ואינם מספקים מענה שיבטיח חוסן אנרגטי בעת חירום. עוד עלה כי העוני האנרגטי ממשיך להיות תופעה נרחבת, הפוגעת באלפי תושבים, ובהם האוכלוסייה הבדואית בנגב. לנוכח ממצאי הדוח מומלץ להגביר את התיאום בין משרדי הממשלה, לגבש מדיניות לאומית מחייבת, להרחיב את כלי המימון והליווי לרשויות המקומיות, להגדיל את ההקצאות לאנרגיה מתחדשת מכספי הקרן ולקדם התקנת מערכות סולאריות משולבות אגירה. לצד זאת יש לציין לחיוב את פעולות משרד האנרגיה בשנים האחרונות לקידום התחום.

אף שננקטו צעדים להסרת חסמים רגולטוריים בתחום האנרגיה הסולארית, הטיפול בהם מפוצל בין גורמים רבים וללא מנגנון תיאום מתמשך המאפשר לבחון את יישום ההחלטות ואת השפעתן בשטח. מומלץ כי משרד האנרגיה, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי יגבשו מענה לחסמים המעכבים הקמת פרויקטים סולאריים ברשויות המקומיות, ובפרט חסמי מימון, נזילות וגיסו אשראי, וכן יפתחו כלים משלימים כגון מסגרות מימון ייעודיות, ערבויות וליווי מקצועי. נוסף על כך, נדרש לבחון באופן מאוזן את המנגנונים לקידום פרויקטים לייצור אנרגיה מתחדשת ברשויות המקומיות ואת חלוקת נטל קידום הפרויקטים בין המדינה לבינן, כדי להפחית את עלות הסבסוד של תעריף החשמל המושת על הצרכנים ולהבטיח היתכנות כלכלית ליישום המדיניות בתחום זה בשלטון המקומי.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרות להקצות תקציבים ייעודיים לקידום המעבר לאנרגיה מתחדשת ולהתייעלות אנרגטית ויסייע במימון פעילות האשכולות האזוריים בתחומים אלה. לשם הגדלת מספר המערכות הסולאריות במגזר הביתי מומלץ כי משרד האנרגיה יגביר את פעולות ההסברה והנגשת המידע לציבור, בסיוע משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי וחברת החשמל, לרבות באמצעות אתרי הרשויות המקומיות. נוסף על כך, על משרד האוצר לפרט בהצעתו השנתית את הסכום המוקצה מכספי הקרן לאזרחי ישראל להשקעה באנרגיה מתחדשת מדי שנה, כמחויב בחוק. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה ומשרד האוצר יגבשו מנגנונים לעידוד הקמת מתקני אגירה ברשויות המקומיות, בהתחשב בעלויותיהם ובתרומתם להשגת היעדים הלאומיים ולהבטחת ביטחון אנרגטי ושיקולי חירום ברשויות המקומיות.

דוח הביקורת מדגיש את החשיבות שבהגדלת ייצור החשמל מאנרגיה סולארית ואת הצורך ברתמת השלטון המקומי להשגת היעדים הלאומיים בתחום זה. לצד ממצאי הביקורת יצוין לחיוב כי משרד האנרגיה קידם בשנים האחרונות צעדים שונים בתחום, ובהם פיתוח כלים עבור הרשויות המקומיות, קידום מודלים להתקנת לוחות סולאריים, מיפוי פוטנציאל הייצור והנגשת מידע לציבור, המשקפים הכרה בתפקידן המרכזי של הרשויות המקומיות בחיזוק החוסן האנרגטי.



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

היערכות הרשויות המקומיות להשפעות שינוי האקלים

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

היערכות הרשויות המקומיות להשפעות שינוי האקלים

תקציר

רקע

שינוי האקלים הוא שינוי בתנאים המטאורולוגיים הנמשך באופן קבוע עשרות שנים או יותר. שינוי האקלים פוגע באורחות החיים, בסביבה ובכלכלה, ופגיעה זו צפויה להחריף בטווח הקצר, הבינוני והארוך ככל ששינוי האקלים יקצין. בשנים 1970 - 2019 דווח בעולם על 11,072 אסונות אקלימיים. בעשור האחרון של תקופת הזמן הזאת, בשנים 2010 - 2019, דווחו פי ארבעה וחצי אסונות לעומת העשור 1970 - 1979. בכלל האסונות שדווחו נהרגו על פי הערכות כ-2 מיליון איש, רובם בשל סופות ציקלון טרופי (38%), בצורות (34%) וגלי חום (8%). נתוני הנזקים הכלכליים הסתכמו בשנים 1970 - 2019 בכ-3.6 טריליון דולר, והם התרכזו במדינות מפותחות בעלות הכנסה גבוהה (כ-63%) ובעלות הכנסה בינונית (25%)¹.

מדינת ישראל מושפעת ביתר שאת מתופעות שינוי האקלים, שכן היא ממוקמת גיאוגרפית במזרח אגן הים התיכון, המוגדר כאזור בעל רגישות אקלימית גבוהה (Hot spot). תופעות שינוי האקלים בישראל באות לידי ביטוי בארבע מגמות עיקריות: חם יותר (עלייה בטמפרטורה), יבש יותר (ירידה בהיקף המשקעים), גבוה יותר (עליית מפלס הים) וקיצוני יותר (עלייה בתדירותם של אירועי מזג אוויר קיצוני). המגמות האלה הדדיות, מעצימות זו את זו, ולכל אחת בנפרד יש פוטנציאל לגרום הרס אדיר למדינת ישראל. על כן ההיערכות לשינוי האקלים צריכה לתת מענה לשינויים הצפויים, ויש לה השפעה מכרעת על היכולת להסתגל לשינויים האלה.

בשנים האחרונות הולכת וגוברת המודעות בעולם ובישראל לתפקידן של הרשויות המקומיות כגורם מרכזי ומכריע בהתמודדות עם השפעות שינוי האקלים. שינוי האקלים צפוי להשליך על אורח החיים בתחומי הרשויות המקומיות ולהעמיד בפניהן אתגרים רבים, ובהם עלייה בזיהום האוויר, עלייה בכמות המזיקים, עלייה בצריכת החשמל לחימום או לקירור, נזקים הקשורים לעלייה במפלס פני הים, משקעים כבדים וסופות הגורמות לנזקים פיזיים לתשתיות ועלייה בתדירותן של שריפות.

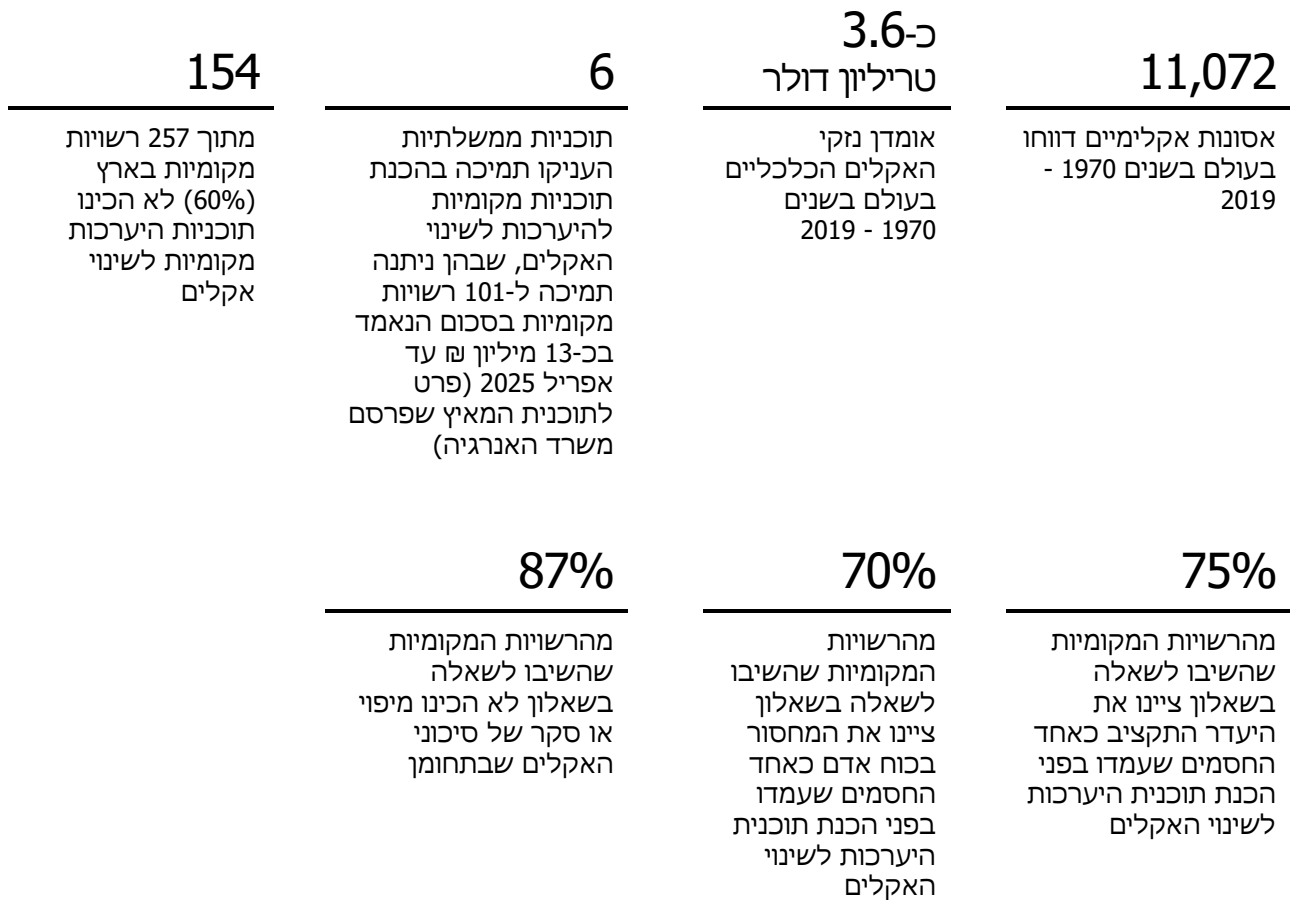
החלטות הממשלה ומסמכי מדיניות שהתקבלו משנת 2018 ואילך המליצו, בין היתר, למקד את ההיערכות לשינוי האקלים בשלטון המקומי, שכן בכוחו להניע וליישם ולהביא שינוי מהיר ומותאם יותר לצורכי כלל התושבים. לצורך קידום ההיערכות ברשויות המקומיות, בשנת 2022 פורסם על ידי המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והתשתיות ומשרד הפנים מדריך לשלטון המקומי להכנת תוכנית פעולה להיערכות לשינוי אקלים ואנרגיה מקיימת (המדריך או המדריך להיערכות).

¹ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים - ביקורת מעקב מורחבת (2024).

השריפה בכרמל, 2010

מתוך אתר ויקימדיה, צולם על ידי רונית בן צבי בשנת 2010.

נתוני מפתח



פעולות הביקורת



בחודשים יוני עד אוקטובר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את נושא היערכות הרשויות המקומיות להשפעות שינוי האקלים. הביקורת התמקדה בתחום האדפטציה ובחנה את היערכותן של רשויות מקומיות שלא הכינו תוכנית פעולה מקומית להיערכות לשינוי האקלים (תוכנית היערכות לשינוי אקלים או תוכנית היערכות מקומית). בין היתר נבדקו ההיבטים האלה: אסדרת נושא ההיערכות לשינוי האקלים, חסמים העומדים בפני הרשויות המקומיות בנוגע להכנת תוכניות היערכות כאמור ופעולות הרשויות המקומיות להיערכות לשינוי האקלים. הבדיקה נעשתה בארבע רשויות מקומיות: העיריות **בית שאן**, **טייבה**, **מודיעין-מכבים-רעות** והמועצה המקומית **פרדס חנה - כרכור**. בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה ובמשרד הפנים, במרכז השלטון המקומי בישראל ובשירות המטאורולוגי הישראלי.

מאחר שסוגיית שינוי האקלים נמצאת על סדר היום הציבורי ומשפיעה על אורח החיים של תושבים רבים, שלח משרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת, בנובמבר 2025, שאלון ל-88 עיריות ומועצות מקומיות שלא הכינו תוכניות היערכות לשינוי אקלים, במטרה למפות את סיכוני האקלים שבתחומן ואת החסמים העומדים בפניהן להכנת תוכניות היערכות לשינוי האקלים (השאלון). עד ל-22 במרץ 2026 מילאו את השאלון, בחלקו או במלואו, 69 רשויות מקומיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אסדרת היערכות של הרשויות המקומיות לשינוי האקלים - בישראל ובראי השוואה בינלאומית - אף שמאז החלטת הממשלה 474 (חמ/1) משנת 2009 בנושא היערכות ישראל לשינוי האקלים התעצבו בהדרגה המסגרת הנורמטיבית והמדיניות התומכת בהיערכות הרשויות המקומיות לשינוי האקלים, עד למועד סיום הביקורת בספטמבר 2025 (מועד סיום הביקורת) לא אושרה הצעת חוק האקלים בקריאה שנייה ושלישית, ואין נורמות אחרות המחייבות את הרשויות המקומיות להכין תוכניות להיערכות לשינוי האקלים.



יצוין כי הניסיון הבין-לאומי מדגיש את חשיבותה של חקיקה מחייבת ככלי לקידום תכנון אקלימי שיטתי ברמה המקומית: במחקר על היערכות ערים לשינוי אקלים במדינות האיחוד האירופי צוין כי ערים במדינות שבהן קיימת חובה חוקית להכנת תוכניות היערכות מקומיות - דנמרק, צרפת וסלובקיה - נוטות לפתח יותר תוכניות מערים שבהן אין חובה כזו - פי 1.8 יותר תוכניות להפחתת פליטות (מיטיגציה) ופי חמישה תוכניות להיערכות לשינוי האקלים (אדפטציה). הניסיון הבין-לאומי מלמד עוד כי גם יוזמות וולונטריות, המבוססות על התחייבות של רשויות מקומיות, ליווי מקצועי ושיתופי פעולה בין הרשויות, הן מנגנון יעיל לקידום הכנת תוכניות היערכות מקומיות לשינוי האקלים. יוזמות אלה מאפשרות לרשויות לפעול גם בהיעדר חובה רגולטורית מחייבת ויוצרות מנגנון של שיתוף ידע, בקרה והאצת פעולות היערכות ברמה המקומית.



סטטוס הכנת תוכניות היערכות ברשויות מקומיות - מהנתונים עולה כי נכון לאוקטובר 2025 69 רשויות מקומיות (כ-27%) הכינו תוכנית היערכות מקומית, ו-34 רשויות מקומיות (כ-13%) נמצאות בתהליך להכנת תוכנית היערכות מקומית, ובסך הכול 103 רשויות מקומיות (כ-40%) הכינו תוכנית היערכות מקומית או שהן נמצאות בתהליך הכנתה של תוכנית כזו. גם לאחר פרסום המדריך להיערכות על ידי המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה והתשתיות ומשרד הפנים בשנת 2022, אשר נועד לעודד את הרשויות המקומיות להכין תוכנית היערכות לשינוי האקלים, 154 רשויות מקומיות (כ-60%) טרם הכינו תוכנית היערכות מקומית והן אינן נמצאות בתהליך להכנתה.

רשויות מקומיות ציינו בשאלון כי לא היו מודעות לפרסום הקולות הקוראים ("לא נחשפנו לקולות קוראים בנושא אקלים", "מבדיקה שנעשתה הרשות לא הכירה את קול הקורא בשנת 2022").



הכנת תוכניות היערכות לשינוי האקלים במועצות האזוריות - אף שהמועצות האזוריות מחזיקות בכ-85% משטח מדינת ישראל, ואף שדוח תמונת המצב שפורסם על ידי המשרד להגנת הסביבה באפריל 2025 צוין שבכוונת הקרן הקיימת לישראל לפרסם במהלך שנת 2025 קול קורא ייעודי למועצות האזוריות ולבצע מיקוד למאפיינים הייחודיים שלהן, נכון למועד סיום הביקורת לא פורסם קול קורא ייעודי להכנת תוכניות היערכות לשינוי האקלים למועצות האזוריות ולא פורסם מדריך היערכות המותאם להן.



חסמים להכנת תוכניות היערכות לשינוי האקלים - גם לאחר פרסום המדריך להיערכות ועד למועד סיום הביקורת, הרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שאן, טייבה, מודיעין-מכבים-רעות ופרדס חנה - כרכור** - לא הכינו תוכניות היערכות לשינוי האקלים ולא הגישו בקשה במסגרת הקולות הקוראים שפרסם המשרד להגנת הסביבה בשל חסמים שונים.

ממצאי השאלון שהופץ ע"י משרד מבקר המדינה עולה כי היעדר תקציב, מחסור בכוח אדם מקצועי בתחום והיעדר נתונים ומידע אקלימי הם חסמים מרכזיים העומדים בפני הרשויות המקומיות ומקשים עליהן לקדם ולהכין תוכניות היערכות לשינוי אקלים. גם בקרב שתי הרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שאן וטייבה**, שנמצאות בתוכנית הבראה או התייעלות - חסמים אלה בולטים במיוחד, לנוכח העובדה שיכולתן להקצות משאבים ולגייס מומחיות מקצועית מוגבלת יותר והן תלויות במידה רבה בסיוע ממשלתי ייעודי.

בשאלון ציינה אחת הרשויות כי "בהיעדר כח אדם המוקצה למשימה ובהיעדר קולות קוראים התומכים בפעילות היערכות לשינוי אקלים לא ניתן לצפות מרשות שתתעדף הכנת תוכנית מגירה".

עוד רשות ציינה כי "הנושא חדש לרשות והוא עדיין לא נמצא בסדר עדיפות שלה, לכן מומלץ לקיים חשיפה רחבה בנושא עם הקצאת משאבים לצורך בניית תוכנית".

בחינת המוכנות האקלימית של הרשויות המקומיות - אף שהניסיון הבין-לאומי מלמד על חשיבות המעקב אחר היערכות של הרשויות המקומיות לשינוי האקלים, נמצא כי המשרד להגנת הסביבה אינו עוקב אחר רמת המוכנות של הרשויות המקומיות לשינוי האקלים.



ועדה לאיכות הסביבה - אף שפקודת העיריות מחייבת הקמת ועדה לאיכות הסביבה, עיריית שאן לא הקימה ועדה כזאת כנדרש. בעיריית טייבה הוועדה לאיכות הסביבה לא התכנסה בשנתיים האחרונות כנדרש בפקודת העיריות.



בשאלון עלה כי ב-17% מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלה (11 מ-65) לא פעלה ועדה לאיכות הסביבה.

דיונים במליאת מועצת הרשות המקומית ובוועדה לאיכות הסביבה בנושא היערכות לשינוי האקלים - למרות המלצת המדריך להיערכות להציב את נושא היערכות לשינוי האקלים על סדר היום של חברי המועצה, בעיריות **בית שאן וטייבה** נושא זה לא עלה בדיוני מועצת הרשות או בוועדה לאיכות הסביבה.



המערך הארגוני לתחום היערכות לשינוי האקלים - למרות המלצות המדריך להיערכות, בעיריות **בית שאן ומודיעין-מכבים-רעות** אין מנגנון לשיתוף פעולה בין-אגפי להטמעת צעדי היערכות לשינוי האקלים. בעיריות **בית שאן, טייבה ומודיעין-מכבים-רעות** לא התקיימו הכשרות לעובדי הרשויות בנושא היערכות לשינוי האקלים.



בשאלון עלה כי 64% מהרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה (42 מ-66) לא מינו גורם אחראי בתחום היערכות לשינוי האקלים, ו-74% מהן (49) לא מינו צוות הובלה רשותי בתחום היערכות לשינוי האקלים.

מיפוי סיכוני אקלים - הרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שאן, טייבה, מודיעין-מכבים-רעות ופרדס חנה - כרכור** מודעות לסיכוני האקלים המרכזיים שבתחומן, אך הן לא הכינו מסמך מרוכז שממפה את הסיכונים הללו ואת מאפייני הפגיעות המקומית בתחומן.



בשאלון עלה כי 87% מהרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה (52 מ-60) לא הכינו מיפוי או סקר סיכוני אקלים בתחומן.

נהלים להיערכות לאירועי קיצון - על אף חשיבות כתיבת נוהלי עבודה בתחום המוכנות לאירועי קיצון שמאפשרת לרשות המקומית לתכנן את פעולותיה ולפעול ביעילות בזמן אמת, תוך עיגון כללים ליצירת ממשקים פנימיים וחיצוניים לביצוע הפעולות; להתוויית מנגנון לטיפול בכל אחד מתחומי היערכות; ולקביעת מנגנוני בקרה ופיקוח, עלה כי עיריית **טייבה** לא הכינה נהלים בתחום המוכנות לאירועי קיצון בנוגע לסיכוני האקלים המרכזיים המשפיעים בתחומה; וכי עיריית **בית שאן** והמועצה המקומית **פרדס חנה - כרכור** לא הכינו נהלים בנושאי חום ושריפות.



בשאלון עלה כי 71% מהרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה (41 מ-58) לא הכינו נהלים או תוכנית פעולה להתמודדות עם סיכוני האקלים שבתחומן.

פעולות ושיתופי פעולה לניהול תשתיות ולהתאמת המרחב הבנוי וסביבתו לשינוי האקלים - הרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שאן, טייבה, מודיעין-מכבים-רעות ופרדס חנה - כרכור** - לא הכינו תוכנית היערכות לשינוי האקלים, והן מבצעות פעולות נקודתיות ומקיימות שיתופי פעולה בפרויקטים ספציפיים בתחום היערכות לשינוי האקלים ברמות שונות.



קידום הכנת תוכניות היערכות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות המשרד להגנת הסביבה לקידום הכנת תוכניות היערכות אשר מכסות כ-65% מאוכלוסיית המדינה.

תוכניות חינוך סביבתי - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותן של הרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שאן, טייבה, מודיעין-מכבים-רעות ופרדס חנה - כרכור** - בתחום החינוך הסביבתי. החינוך הסביבתי מבטיח הגברת מודעות והטמעה ארוכת טווח של תוכני אקלים בדורות הבאים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה בהתייעצות עם משרד הפנים יבחן דרכים להסדרת תפקידן, אחריותן וחובתן של הרשויות המקומיות בהיערכות לשינוי האקלים. לחלופין, מומלץ כי הוא ייצר מסגרת וולונטרית שתחזק את מחויבות הרשויות לפעול בתחום האדפטציה כמקובל ברבות ממדינות אירופה, לצד גיבוש תוכנית רב שנתית מתוקצבת שתספק לרשויות אופק תכנוני ותמיכה מקצועית. כמו כן, עד לחקיקת חוק האקלים מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה בשיתוף משרד הפנים, כמי שנושא באחריות לתפקודו התקין של השלטון המקומי, ובהתייעצות עם מינהלת האקלים, יגדיר את הפעולות הדחופות שנדרשות הרשויות המקומיות לנקוט כדי להיערך לשינוי האקלים ויקדם הנחיות ממשלתיות בהתאם לכך. היערכות מוקדמת ומיטבית להשפעות שינוי האקלים תאפשר לרשויות להתמודד מבעוד מועד עם הסיכונים העתידיים ולהגביר את חוסנה של הרשות המקומית.



מומלץ כי לצד פעולותיו של המשרד להגנת הסביבה לעידוד הרשויות המקומיות ולסיוע להן בהכנת תוכניות היערכות, המשרד ימשיך במתן סיוע ותמיכה לרשויות המקומיות שטרם הכינו תוכניות היערכות מקומיות אך הביעו רצון להכנת תוכניות כאמור, לאחר בחינת החסמים שהועלו על ידן, בהתאם לעקרונות מינהל תקין, כדי לקדם הכנת תוכניות היערכות מקומיות על ידי כלל הרשויות; עוד מומלץ כי המשרד ישלים את הכנת המדריך המותאם למועצות האזוריות ויקדם את הענקת התמיכות הממשלתיות להכנת תוכניות היערכות בהתאם לו.



מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יתאים את מנגנוני התמיכה המיועדים לרשויות המקומיות מרקע כלכלי חברתי נמוך, נוכח האתגרים הייחודיים העומדים בפניהן, לרבות באמצעות פרסום קולות קוראים ייעודיים נוספים, מתן ליווי מקצועי שוטף והעמדת מערכי ידע והכשרה ייעודיים לעובדי הרשות. לצורך כך, מומלץ לבצע מיפוי שיטתי של הפערים והחסמים - התקציביים, הארגוניים, המקצועיים והתפעוליים - המעכבים את מימוש כלי הסיוע הקיימים, ולגבש מענים מותאמים שיביאו להגדלת שיעור המימוש בפועל של תוכניות וקולות קוראים בתחום היערכות לשינוי האקלים.



מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יפתח מדד מוכנות אקלימית לרשויות המקומיות. כפי שמראה הניסיון בעולם, מדד מסוג זה יאפשר למשרד להגנת הסביבה לעקוב אחר יישום צעדי האדפטציה בפועל (נוסף על המעקב אחר כתיבת תוכניות היערכות לשינוי האקלים) ולהבטיח כי הרשויות עומדות ביעדים הלאומיים. כמו כן הוא ישפר את יכולתן של הרשויות עצמן להעריך את מצבן ולהשתפר באופן שיטתי.



על עיריית **בית שאן** להקים ועדה לאיכות הסביבה כנדרש בפקודת העיריות. על עיריית **טייבה** להורות על כינוס הוועדה לאיכות הסביבה כנדרש בפקודת העיריות. עוד מומלץ כי שתי העיריות - **בית שאן וטייבה** - יפעלו להכללת תחום ההיערכות לשינוי האקלים בסדר היום של דיוני מליאת המועצה והוועדה לאיכות הסביבה כחלק ממדיניות עירונית כוללת להתמודדות עם אתגרי שינוי האקלים. הצבת נושא ההיערכות לשינוי האקלים על סדר היום של חברי המועצה ומקבלי ההחלטות ברשות תסייע במימוש מדיניות ארוכת טווח ותגביר את המודעות והמחויבות לנושא. כן מומלץ למשרד הפנים, כמאסדר השלטון המקומי, לוודא כי בכלל הרשויות המקומיות פועלת ועדה לאיכות הסביבה כנדרש בדיון.



מומלץ כי העיריות **בית שאן ומודיעין-מכבים-רעות** יקדמו שיתוף פעולה בין-אגפי, אשר יאפשר באופן סדיר תיאום והטמעה של צעדי ההיערכות לשינוי האקלים בכל תחומי פעילות הרשות. שיתוף הפעולה יסייע לשלב שיקולי אקלים בעבודת האגפים השונים ויאפשר תכנון, יישום ובקרה של צעדי אדפטציה באופן שיטתי ומתמשך.



מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שאן, טייבה, מודיעין-מכבים-רעות ופרדס חנה - כרכור** - יפעלו למיפוי שיטתי, סדור ומתמשך של סיכוני האקלים המשפיעים בתחומן כבסיס לגיבוש צעדי היערכות יעילים. המיפוי צריך להתבסס על מידע אקלימי ועל נתונים רוחביים בנוגע לרמת ההיפגעות ברשות, ואין להסתפק באיסוף נקודתי של בעיות קיימות או בלמידה בדיעבד מאירועי העבר. אף שאסדרת הטיפול במשבר האקלים היא באחריות המשרד להגנת הסביבה, מומלץ כי משרד הפנים, כמי שפועל לסייע לרשויות המקומיות בהיערכות לשעת חירום, יודא שהרשויות המקומיות שלא הכינו תוכנית היערכות לשינוי האקלים ימפו את סיכוני האקלים שבתחומן. מיפוי סיכונים מקיף יאפשר לרשויות לזהות סיכונים עתידיים, לתעדף פעולות ומשאבים ולפעול באופן יזום ומניעתי לחיזוק החוסן הרשותי לנוכח שינוי האקלים.



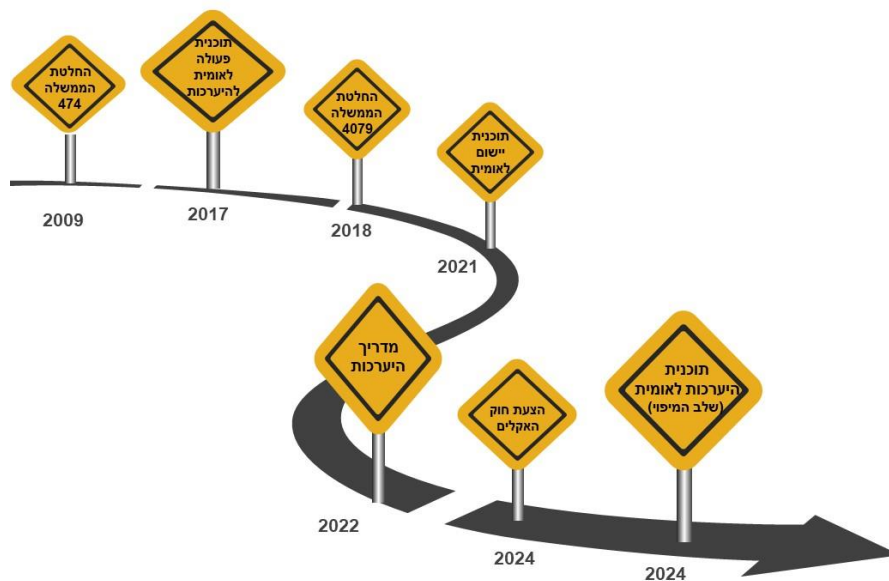
מומלץ כי עיריית **טייבה** תכין נוהלי מוכנות לאירועי קיצון בהתאם לסיכוני האקלים המשפיעים בתחומה. מומלץ כי עיריית **בית שאן** והמועצה המקומית **פרדס חנה - כרכור** יכינו נוהל חום ונוהל שריפות. היערכות הרשויות המקומיות לאירועי קיצון כוללת תחומים מגוונים ורחבי היקף, וכל רשות מקומית אמורה להכין נוהלי מוכנות או תוכניות עבודה הרלוונטיים לסיכוני האקלים שמופו בתחומה כדי לשפר את יכולת פעולתה בזמן אמת. אף שאסדרת הטיפול במשבר האקלים היא באחריות המשרד להגנת הסביבה, מומלץ כי משרד הפנים, כמי שפועל לסייע לרשויות המקומיות בהיערכות לשעת חירום, יודא כי הרשויות המקומיות פועלות להכנת נהלים או תוכניות פעולה להתמודדות עם סיכוני האקלים בהתאם לסיכונים המשפיעים בתחומן.



מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **בית שאן, טייבה, מודיעין-מכבים-רעות ופרדס חנה - כרכור** - יכינו תוכניות היערכות לשינוי האקלים המרכזות את הפעולות הנדרשות להתמודדות עם סיכוני האקלים שבתחומן וקובעות סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לביצוע הפעולות האלה. כמו כן מומלץ כי הן יערכו אומדני עלויות לפעולות הנדרשות, יאתרו מקורות תקציבי, יבצעו בקרה ומעקב אחר יישום הפעולות וידווחו למליאת מועצת הרשות על התקדמות הביצוע.



ציר הזמן להתפתחות מדיניות היערכות לשינוי האקלים



סיכום

בשנים האחרונות הולכת וגוברת המודעות בעולם ובישראל לתפקידן המרכזי והמכריע של הרשויות המקומיות בהתמודדות עם השלכות שינוי האקלים. התמודדות זו היא אחד האתגרים הגדולים שעימם יאלצו הרשויות המקומיות להתמודד בשנים הבאות. ממצאי הביקורת מלמדים על ליקויים בתחום היערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות להתמודדות עם תופעת שינוי האקלים, דבר שהוביל לפערים ניכרים בין רשויות שונות ברמת המוכנות, ביכולת להכין תוכניות היערכות, באיכות התוכניות וביכולת ליישמן הלכה למעשה.

נוכח העובדה ששינוי האקלים משפיע באופן רוחבי על תחומי הליבה שבאחריותן של הרשויות המקומיות, ובכלל זה חירום וביטחון, תשתיות, בריאות הציבור, רווחה, חינוך ואיכות החיים, על הרשויות המקומיות להעלות את נושא שינוי האקלים על סדר היום. היערכות מוקדמת ומיטבית להשפעות שינוי האקלים תאפשר לרשויות להתמודד מבעוד מועד עם הסיכונים העתידיים כדי למנוע פגיעה בנפש, להפחית את עלויות המזקים הפוטנציאליים בטווח הארוך ולהגביר את חוסנה של הרשות המקומית.



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות - ביקורת מעקב

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות - ביקורת מעקב

תקציר

רקע

שיטפונות והצפות הם אסון הטבע הנפוץ ביותר ואחד המסוכנים ביותר הן לחיי אדם הן לרכוש ולתשתיות. פעולות לצמצום שיטפונות והצפות, מניעתם, מוכנות אליהם והתגוננות מפניהם יכולות להפחית את הנזקים לרכוש ואת הפגיעה בנפש. תופעת השיטפונות וההצפות בשטחים המבונים במדינת ישראל הולכת ומחריפה כל שנה. הבעיה צפויה להקצין בשל תוספת הבינוי העתידית המאושרת והמתוכננת ובשל שינויי האקלים, המשפיעים על עוצמתם ותדירותם של מופעי הגשם.

בחורף 2019 - 2020 אירעו ברחבי הארץ אירועי גשם חריגים שהובילו לשיטפונות ולהצפות. באירועים האלה קיפחו את חייהם שבעה בני אדם, ולפי הערכת הרשויות נגרמו נזקים לרכוש בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח. ביוני 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מיוחד בנושא ההיערכות לשיטפונות¹, שכלל פרק בנושא "היערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות ותפקודן במהלך חורף 2020" (הביקורת הקודמת).

בעקבות הביקורת הקודמת קיבלה הממשלה באוגוסט 2021 החלטה בנושא "קידום תשתיות וניהול סיכוני שיטפונות"² (החלטה 207). בין היתר, הוחלט להטיל על שר החקלאות לפעול לתיקון חוק הניקוז, להכין תוכנית לניהול סיכונים ברשויות הניקוז ולהשלים את הכנתה של תוכנית מתאר ארצית לניהול סיכוני שיטפונות ולהגנה מפניהם. בהחלטה 207 הורתה הממשלה להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"לי כמה משרדי ממשלה ומנהלים אחרים בשירות הציבורי (ובהם המנכ"לים של משרד החקלאות, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבינוי והשיכון וכן מנהל רשות המים ומנהל השירות המטאורולוגי), שיגבש תוכנית לאומית לניהול סיכוני שיטפונות.

בספטמבר 2025 היה פרק גשם קצר אך קיצוני שבמהלכו נשברו שיאי גשם ביממה וירדו בו יותר מ-120 מ"מ באזור **נהרייה** בכמה שעות בודדות. בעקבות אירוע הגשם היו הצפות בעיר הן בדירות והן בשטחים הציבוריים, קריסת עצים וקולטנים סתומים. באירוע גשם שהתרחש בתחילת חודש דצמבר 2025 באזור **אשקלון** נרשמו עוצמות גשם חריגות של כ-20 עד 25 מ"מ בתוך כחצי שעה, ובעקבותיהן היו הצפות שחייבו הפעלת כוחות חילוץ והצלה הן בעיר **אשקלון** והן באזורים הסמוכים לה. אירועי השיטפונות בשנת 2025 והנזקים שנגרמו בעקבותיהם מדגישים את חשיבות ההיערכות לשיטפונות ולהצפות מבעוד מועד. ביקורת זו היא ביקורת מעקב על תיקון ליקויים שעלו בביקורת הקודמת.

¹ מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - ההיערכות לשיטפונות וההגנה מפניהם** (2021).
² החלטת הממשלה 207, "קידום תשתיות וניהול סיכוני שיטפונות" (1.8.21).

אירועי שיטפונות והצפות משמעותיים שהתרחשו בעשור האחרון והנזקים שנגרמו לנפש ולרכוש



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

נתוני מפתח

44% מאסונות הטבע בעולם בשנים 2000 - 2019 היו אירועי שיטפונות	651 מיליארד דולר גובה הנזקים וההפסדים הכלכליים שגרמו השיטפונות בעולם בשנים 2000 - 2019	2 בני אדם טבעו למוות בשיטפון בנחל ציחור בחורף 2023	105,000 מקרי מוות נגרמו בשל שיטפונות בעולם בשנים 2019 - 2020
0 תשתיות הניקוז ברשויות המקומיות שנבדקו - אשקלון, ג'יסר א-זרקא ונהרייה - לא נותנות מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים לאירועי גשם ולספיקות צפויות	3.3 מיליון ש"ח גבתה עיריית אשקלון בממוצע בהיטלי תיעול בכל אחת מהשנים 2022 - 2024	0 ש"ח גבתה המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מהיטלי תיעול	25.8 - 41 ש"ח הטווח של תעריף היטל התיעול למ"ר בנוי ברשויות שנבדקו: 25.8 ש"ח למ"ר במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא ו-41 ש"ח למ"ר ב נהרייה

פעולות הביקורת



בחודשים אפריל עד אוקטובר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של העיריות **אשקלון ונהרייה** והמועצה המקומית **ג'יסר-א-זרקאא** (הרשויות שנבדקו) לתיקון הליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת, שפורסמה ביוני 2021 (ביקורת המעקב). בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הסדרת הטיפול בהיערכות הרשויות המקומיות לשיטפונות; שימור מערכות הניקוז ותחזוקתן; מיפוי תשתיות ניקוז וגיבוש תוכניות אב לניקוז; קביעת נהלים פנימיים; וחיזוי שיטפונות.

כמו כן נבדקו פעולותיהם של משרד הפנים, משרד החקלאות וביטחון המזון; מינהל התכנון; רשות המים; השירות המטאורולוגי הישראלי וכן של רשות ניקוז ונחלים גליל מערבי, רשות ניקוז שקמה בשור ורשות ניקוז ונחלים כרמל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תשתית נורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזרחיים - בביקורת הקודמת עלה כי בתשתית הנורמטיבית הקיימת לא הייתה הסמכה של גוף לאכוף על הרשויות המקומיות לבצע הנחיות בנוגע לאירועי חירום אזרחיים. בביקורת המעקב עלה כי נכון למועד סיומה באוקטובר 2025 הליקוי **לא תוקן**: טרם בוצעה אסדרה בנושא היערכות אזרחית למצבי חירום שנועדה לקיים תהליך מתמשך של היערכות אזרחית מיטבית למצבי חירום, מחמת מלחמה או אסון טבע, כדי למזער את ממדי הפגיעה באזרחים ולספק שירותי הצלה ותמיכה מיטביים באמצעות פעולה מתואמת בין הממשלה לשאר הגורמים הרלוונטיים בשעת חירום.



חלוקת האחריות לתשתיות הניקוז - בביקורת הקודמת עלה כי לא הוגדרה חלוקת האחריות בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות בנוגע לתשתיות הניקוז הממוקמות בתחום העירוני. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: צוות שהוביל משרד ראש הממשלה עסק בתכנון מבנה תחום הניקוז בישראל וגיבוש, בין היתר, התובנות והמלצות לחלוקת הסמכויות והאחריות בתחום הניקוז בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות. נכון למועד סיום הביקורת המעקב לא השלימו משרד החקלאות ויתר הגורמים המעורבים, ובכללם משרד הפנים ורשות המים, אסדרה מקיפה וכוללת של תחום הניקוז בישראל. בין הסוגיות שטרם הוסדרו בחקיקה היו חלוקת הסמכויות והאחריות בתחום הניקוז בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות.



מידע על תשתיות הניקוז ומיפוי - בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית **ג'יסר-א-זרקאא** לא מיפתה את מערכות הניקוז; לא ידעה מה מספר הקולטנים ביישוב ואת מיקומם; מה אורך קווי הניקוז, גילם, קוטרם ומסלולם; מה האזורים המועדים להצפות; וממילא לא הינה את הנתונים למערכת המידע הגיאוגרפי (מערכת המ"ג). בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**: המועצה טרם מיפתה את מערכות הניקוז שלה ולא הינה את הנתונים למערכת המ"ג.



שימור מערכות הניקוז - בביקורת הקודמת עלה כי במועצה המקומית **ג'יסר-א-זרקאא** הוזרמו מי גשמים ממרזבים של בתים פרטיים ישירות למערכת הביוב ללא אישור המועצה, בניגוד להוראות החוק. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: המועצה החלה בטיפול בבעיית חיבורי הביוב לניקוז.



תוכניות העבודה להשקעות בתשתיות הניקוז



אשקלון: בביקורת הקודמת עלה כי בעיריית אשקלון לא נמצאו תוכניות עבודה שנתיות או רב-שנתיות שבהן פורטו מיזמים לביצוע בתחום הניקוז - על פי תיעודך ובהתבסס על המלצות תוכנית האב. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה:** על אף ההשקעה של עיריית אשקלון בשרדוג תשתיות הניקוז בתחומה ובבניית תשתיות חדשות, עדיין אין לעירייה תוכניות שנתיות או רב-שנתיות לביצוע מיזמים בתחום הניקוז כאמור.

נהרייה וג'יסר א-זרקא: בביקורת הקודמת עלה כי עיריית נהרייה והמועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא הכינו תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית להשקעה בתשתיות הניקוז שבתחומן ולשרדוג. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן:** עיריית נהרייה לא גזרה מתוכנית האב שלה תוכנית עבודה שנתית, והמועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא הכינה תוכנית עבודה כאמור.

חישוב היטל התיעול - בביקורת הקודמת עלה כי באמות המידה לחישוב היטל התיעול וקביעת תחשיב ההיטל לא הביא משרד הפנים בחשבון - באופן ישיר - את מידת הסיכון של הרשות המקומית להצפות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן:** משרד הפנים לא השיב על פניות משרד מבקר המדינה בנושא, על אף פניות חוזרות ונשנות לגורמים שונים במשרד ולא המציא חוברת ההנחיות לגיבוש התחשיב. הפערים בין תעריפי היטל התיעול שקבעו הרשויות המקומיות שנבדקו עמדו על בין כ-41 ש"ח למ"ר בנוי **בנהרייה**, כ-36 ש"ח למ"ר בנוי **באשקלון** ולכ-26 ש"ח למ"ר בנוי **בג'יסר א-זרקא**.

גביית היטלי התיעול וההשקעה בתשתיות הניקוז - הביקורת הקודמת העלתה כי מאז חקיקת חוק העזר לא גבתה המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא היטלי תיעול מהתושבים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן:** המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא אינה מחייבת ואינה גובה היטלי תיעול ולא השקיעה בתשתיות הניקוז בתחומה. גביית היטלי התיעול מאפשרת לרשות להשקיע בשרדוג ותחזוקת תשתיות הניקוז, כך למשל עיריית אשקלון גבתה כ-3.3 מיליון ש"ח בממוצע בשנה (בשנים 2022-2024) בהיטלי תיעול והשקיעה כ-5 מיליון ש"ח בממוצע בשנה בתשתיות הניקוז שלה.

תרחישי ייחוס לאירועי גשם ולספיקות צפויות



אשקלון: בביקורת הקודמת נמצא כי תשתיות הניקוז של עיריית אשקלון לא נתנו מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים של ספיקות צפויות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה:** עלה כי על אף ההשקעות של העירייה בתשתיות הניקוז העירוניות ובפתרונות חדשניים כמו הקמת "האקו פארק", תשתיות הניקוז של עיריית אשקלון עדיין אינן נותנות מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים של ספיקות צפויות.

נהרייה: בביקורת הקודמת נמצא כי תשתיות הניקוז של עיריית נהרייה לא נתנו מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים של ספיקות צפויות. עוד עלה כי תרחישי הייחוס שהעירייה צריכה להיערך אליהם מחמירים עם הזמן, ועליה להתאים את תשתיות הניקוז לכך. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן:** תשתיות הניקוז של עיריית נהרייה עדיין אינן נותנות מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים של ספיקות צפויות, ועליה להתאים לכך את תשתיות הניקוז שלה.

ג'יסר א-זרקא: בביקורת הקודמת נמצא כי תשתיות הניקוז של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא נתנו מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים של ספיקות צפויות. כמו כן, למועצה לא היה מידע על מצבה ועל כשירותה של מערכת הניקוז, לרבות על מוקדי בעיות ומקומות שחייבו פתרונות ניקוז. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן:** המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מסרה למשרד מבקר המדינה כי במצב קיצון מערכת הניקוז במועצה אינה נותנת מענה מספק.

קביעת נהלים פנימיים להיערכות לחורף - בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא קבעה נוהל היערכות לחורף ולא הכינה תוכנית פעולה להיערכות לאירועי שיטפונות והצפות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה:** המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא החלה בהכנת נוהל ודרשה את תקצוב העלויות מגזבר המועצה וממנכ"ל המועצה.





תוכניות אב לניקוז

נהרייה: בביקורת הקודמת עלה כי לעיריית נהרייה לא הייתה תוכנית אב לניקוז הכוללת פתרונות מקומיים לאזורים מועדים להצפות, וכי לא הייתה תוכנית לשדרוג המובלים הקיימים להעברת הנגר (מי משקעים הזורמים או נקווים על פני הקרקע). בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה:** עיריית נהרייה הכינה תוכנית אב לניקוז בדצמבר 2020 בהתאם להמלצת הדוח הקודם.

ג'יסר א-זרקא: בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** לא הכינה תוכנית אב לניקוז ולא יישמה את הוראות נספח הניקוז של תוכנית המתאר. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה:** במאי 2025 התקשרה המועצה עם חברה לגיבוש וכתובה של תוכנית אב לניקוז בתחום שיפוטה של המועצה.

שימור מערכות הניקוז - בביקורת הקודמת הומלץ כי רשות המים תעקוב אחר פעילות תאגידי המים בכל הנוגע ליישום הנחיתה המקצועית לאיתור חיבורים של מערכת הניקוז למערכת הביוב הציבורית. בביקורת המעקב עלה כי **ההמלצה יושמה במידה רבה:** רשות המים פועלת לטיפול בבעיית חיבור מערכות הניקוז למערכות הביוב - לרבות פרסום הנחיות בנושא לתאגידי המים וקידום עבודה משותפת מול הרשות לאכיפה במקרקעין במשרד רה"ם לסיוע באכיפה. עם זאת, טרם נפתרה הבעיה, וברשויות מקומיות ובהן המועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** עדיין יש מערכות ניקוז המחוברות לביוב.

מידע על תשתיות הניקוז ומיפוי

אשקלון: בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **אשקלון** הזינה את המיפוי שהיה קיים של תשתיות הניקוז למערכת הממ"ג, אולם המיפוי לא כלל נתונים מרוכזים בנוגע לסך האורך, הקוטר והגובה (שיפוע) של התעלות במערכת התיעול העירונית, ולא היה בידי העירייה מידע מרוכז בנוגע לגיל מערכות התיעול והניקוז. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה:** שכבת תשתיות הניקוז בתחומי עיריית **אשקלון** במערכת הממ"ג הורחבה, בדגש על שכבת הביצוע בפועל (as made) של השכונות שנבנו החל בשנת 2000 במסגרת שיתוף הפעולה עם תאגידי המים והביוב **אשקלון**, שבהן קיימות שכבות של מים, ביוב וניקוז ברמה גבוהה.

נהרייה: בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **נהרייה** לא מיפתה את מערכות הניקוז; לא ידעה מה מספר הקולטנים ביישוב ואת מיקומם; מה אורך קווי הניקוז, גילם, קוטרם ומסלולם; מה האזורים המועדים להצפות; וממילא לא הזינה את הנתונים למערכת הממ"ג. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה:** העירייה מסרה כי בשלב זה הוטמעו שכבות ניקוז בממ"ג לשכונות אכזיב ואריק שרון בלבד, וכי יש אינדיקציה לגבי שנת ההקמה של תשתיות הניקוז רק בשכונות החדשות.

גיבוש מדיניות ניהול הנגר: בביקורת הקודמת עלה כי לא היה למדינת ישראל מסמך מדיניות לאומית מחייב לניהול הנגר העירוני, וכי כל רשות מנהלת באופן עצמאי את מי הנגר על פי דרכה ותפיסתה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן:** באפריל 2024 פרסם מנהל התכנון מסמך מדיניות ניהול הנגר העירוני.

חיזוי שיטפונות במרחב העירוני: בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה את הקמתו של המרכז לחיזוי שיטפונות כאבן דרך בתהליך ההיערכות לשיטפונות ולהצפות, אולם ציין כי נראה שאין בפעילותו של המרכז מענה מספק לחיזוי שיטפונות בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה:** המענה לחיזוי שיטפונות בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות ניתן כיום באמצעות השירות המטאורולוגי, שמפרסם תחזיות לשיטפונות והצפות גם במרחב העירוני לגורמים שונים, אולם תחזיות אלו עדיין אינן מתקבלות בכלל הרשויות המקומיות.

קביעת נהלים פנימיים להיערכות לחורף

אשקלון: בביקורת הקודמת נמצא כי בנוהל "הצגת היערכות אגף ביטחון ומכלולי העירייה למזג אויר קיצוני" שהכין אגף ביטחון וחירום בעיריית אשקלון היו חסרים כמה היבטים חשובים להיערכות הרשות המקומית לאירועי שיטפונות והצפות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה:** עיריית אשקלון אומנם הכינה נוהל פנימי להיערכות לחורף, אולם היא ביקשה לחדש את הנוהל ולאשרו מול הגורמים המקצועיים, דבר שלא נעשה עד מועד סיום הביקורת.

נהרייה: בביקורת הקודמת נמצא כי העירייה לא קבעה נהלים ולא הכינה תוכניות פעולה סדורות להיערכות לחורף, ובכך נפגעה מוכנותה לאירועי חורף 2020. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן:** עיריית **נהרייה** כתבה נהלים להיערכות לאירועי מזג אוויר קיצוני ולתפקוד במהלכם, ובהם נהל סגירת צירים בזמן הצפות; סדר פעולות במצבי מזג אוויר קיצוני; נהל פינוי תלמידים בשעת חירום; ונהל פינוי בתי ספר בעת אירוע מזג אוויר קיצוני. עוד עלה בביקורת המעקב כי בשנת 2022 הכינה עיריית **נהרייה** נהל "מצבי מזג אוויר קיצוני", שבין יתר מטרותיו להתוות סדר עבודה עם יעילות מרבית בשימוש בכוח אדם ובציוד במצבי מזג אוויר קיצוני שעיקרם הצלת חיים; שאיבת מים מבתים מוצפים; הסרת מכשולים; ופינוי ואכלוס של אוכלוסייה שביתה נפגע.

יישום תוכנית ההגנה על נהרייה: בביקורת הקודמת עלה כי תוכנית ההגנה על **נהרייה** לא יושמה ולא תוכננה הקמת מאגרי הוויסות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה:** נמצא כי הושלמה בנייתם של שניים מתוך שלושת המאגרים שתוכננו, ותחילת הבנייה של המאגר השלישי מתוכננת לחודשים הקרובים.

עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי משרד הפנים - כמאסדר של השלטון המקומי - יפעל לקידום ההסדרה וקביעת תשתית נורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזרחיים, הנוגע במישרין לביטחון התושבים, ויפעל לקביעת גורם ממלכתי בידי הממשלה שיתכלל את כלל הדרישות מהרשויות המקומיות ואת ההנחיות הניתנות להן בנוגע לתפעול אירועי חירום ומתן סיוע לתושבים ויפקח על מילוי הדרישות. הסדרת ההיערכות האזרחית למצבי חירום מקבלת משנה חשיבות לנוכח מלחמת חרבות ברזל ואירועי המלחמה האחרים שהיו בישראל בשנתיים האחרונות.

לנוכח הסיכון הנשקף מאירועי שיטפונות, הן לחיי אדם הן לרכוש, מומלץ כי משרד החקלאות יפעל, בשיתוף משרד ראש הממשלה, משרד הפנים ורשות המים, להגדיר ולהבהיר את סוגי מערכות הניקוז השונות ואת תחומי אחריותן של רשויות הניקוז והרשויות המקומיות בכל הנוגע לתשתית הניקוז בתחום העירוני. מומלץ עוד כי צוות המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ישלים בהקדם גיבוש המלצה מושכלת בנוגע למודל המיטבי לאסדרה שלמה של תחום הניקוז במדינה ויפעל לקביעת תוכנית לאומית לניהול סיכוני השיטפונות.


נוכח בעיית חיבור הביוב לניקוז במועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** מומלץ כי רשות המים תמשיך לעקוב אחר פעילות תאגידי המים בכל הנוגע ליישום הנחייתה המקצועית לאיתור חיבורים של מערכת הניקוז למערכת הביוב הציבורית. משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** לפעול ביתר שאת לתחזוקת התשתיות שלה ולקבוע נהלים ותוכניות עבודה לבדיקת התקינות של מערכת הניקוז ולתחזוקתה השוטפת. כמו כן על המועצה לפעול להפרדת תשתיות הניקוז והביוב ולמנוע חדירה של מי הניקוז למערכת הביוב, כנדרש בחוק.

מומלץ לעיריית **נהרייה** ולמועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** להכין תוכנית רב-שנתית סדורה להשקעות בתשתיות הניקוז שבתחומן, שתכלול את תכנון חלוקת המשאבים בין פיתוח תשתיות חדשות ובין שיקום תשתיות קיימות; כן מומלץ כי ייגזרו תוכניות עבודה שנתיים מהתוכנית הרב-שנתית.

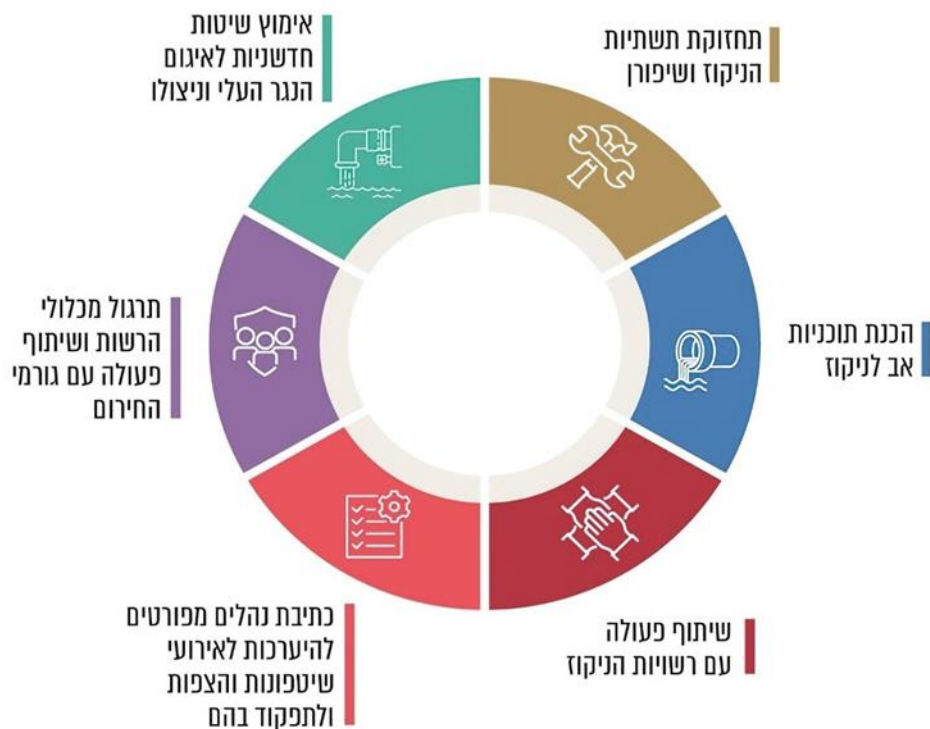
משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לעדכן את החישוב של היטל התיעול כך שייתן ביטוי גם למידת הסיכון של כל רשות מקומית להצפות; לפקח על יישום ההנחיה בדבר השימוש בכספי היטל התיעול לייעודו בלבד ועל עדכון תעריפי ההיטלים אחת לחמש שנים. עוד שב וממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים שייתן לרשויות המקומיות אישור לגבות היטל תיעול רק לאחר שיפעל לוודא כי הן מכינות תוכניות אב לניקוז.

על המועצה המקומית **גי'סר-א-זרקא** לגבות היטלי תיעול בהתאם לחוק העזר שהיא חוקקה כדי שתוכל להשתמש בכספי ההיטלים לשיפור תשתיות הניקוז הדורשות תיקון בתחומה. 

מומלץ לעיריית **אשקלון** להמשיך להשקיע בהתאמת תשתיות הניקוז לתרחישי הייחוס המעודכנים לאירועי גשם קיצוניים ובחישוב נפח הנגר לאזור שלו היא שייכת כדי לתכנן את תוכנית האב המעודכנת לניקוז. מומלץ לעיריית **נהרייה** לעדכן את תוכנית האב לניקוז בהתאם לתרחישי הייחוס המעודכנים לאירועי גשם קיצוניים. כדי שתוכל להיערך באופן המיטבי לשיטפונות והצפות. מומלץ עוד כי עיריית נהרייה תפעל בהתייעצות ובתיאום עם רשות הניקוז גליל מערבי ועל פי תוכנית סדורה וקביעת סדרי עדיפויות לביצועה, להתאמת תשתיות הניקוז שבתחום שיפוטה לתרחישי הייחוס המעודכנים. מומלץ למועצה המקומית **גי'סר-א-זרקא** להשתמש בתרחישי הייחוס המעודכנים לאירועי גשם קיצוניים ובחישוב נפח הנגר לאזור שאליו היא שייכת כדי שיוכלו להיערך באופן מיטבי לשיטפונות והצפות. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות האמורות יפעלו בהתייעצויות ובתיאום עם רשויות הניקוז שאליהן הן שייכות ועל פי תוכנית סדורה וקביעת סדרי עדיפויות לביצועה, להתאמת תשתיות הניקוז שבתחומן לתרחישי הייחוס המעודכנים.

מומלץ למועצה המקומית **גי'סר-א-זרקא** לסיים את הכנת הנוהל להיערכות לחורף בהקדם ולאשרו וכן לפרט בנוהל החדש את הפעולות שעל כל גורמי המועצה לבצע בהתאם ללוחות הזמנים שתקבע. 

הפעולות העיקריות שעל הרשויות המקומיות לבצע כדי להיערך לשיטפונות ולהצפות בתחומן



המקור: הדוח הקודם.

הצפות באשקלון, נובמבר 2025



השימוש בתצלום נעשה לפי סעיף 27 לחוק זכויות יוצרים, התשס"ח-2007.

סיכום

העלייה בתכיפות אירועי הגשם החריגים ועוצמתם בד בבד עם התרחבות ניכרת של השטחים הבנויים והאטומים הפוגעים בכושר החלחול של הקרקע מעלות את הסיכון למקרי שיטפונות והצפות בישראל. הרשות המקומית ממלאת תפקיד חיוני בהיערכותו של העורך האזרחי לאירועי חירום אזרחיים, ובכלל זה לשיטפונות ולהצפות, והיא "לבנת היסוד" בכל הקשור לטיפול בתושבים ולסיוע להם. לנוכח מציאות זו נודעת חשיבות רבה להיערכות נכונה של הרשויות המקומיות לשיטפונות ולהצפות ולהתמודדות עימם בעת התרחשותם.

ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהליקויים עדיין לא תוקנו: הסדרת הטיפול בהיערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזרחיים לא הושלמה, ועדיין אין גוף המוסמך לאכוף על הרשויות המקומיות לבצע הנחיות בנושא; לא הוגדרה חלוקת האחריות בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות בנוגע לתשתיות הניקוז הממוקמות בתחום העירוני; תשתיות הניקוז בתחום שיפוט הרשויות המקומיות שנבדקו - **אשקלון**, **ג'יסר א-זרקא**, ו**נהרייה** - ישנות ואינן מותאמות לתרחישי הייחוס המעודכנים של כמויות הגשם והספיקות הצפויות; והרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תוכניות רב-שנתיות להשקעות בהסדרת תשתיות הניקוז.

עם זאת עלה שהרשויות שנבדקו - עיריות **אשקלון** ו**נהרייה** והמועצה המקומית **ג'יסר א-זרקא** - הכינו או פועלות להכנת תוכנית אב עדכנית לניקוז; כי חלה התקדמות בחיזוי שיטפונות במדינת ישראל בכלל, ובחיזוי שיטפונות במרחב העירוני בפרט; וכי מינהל התכנון בשיתוף רשות המים קבעו מדיניות לניהול מי הנגר.


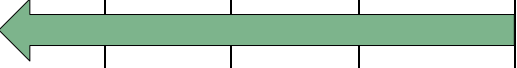
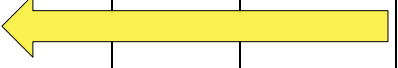
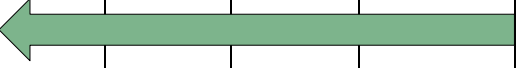

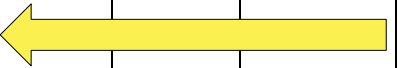
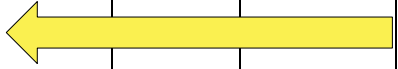
עוד עלה בביקורת המעקב כי משרד ראש הממשלה פועל, מאז החלטת הממשלה 207 לקבוע גורם אחראי על תשתיות הניקוז בכלל ועל המרחב העירוני בפרט, ונכון למועד סיום הביקורת, טרם נקבע גורם אחראי. גורם כאמור הוא חיוני להפחתת סיכוני השיטפונות ולמניעתם, וביכולתו לטפל בחלק מהליקויים שעלו בדוחות הקודמים ובדוח זה.

מומלץ כי הרשויות המקומיות והגופים הרלוונטיים ילמדו את ממצאי דוח זה, יפיקו את הלקחים הנדרשים ויפעלו, בתיאום ביניהם, לשיפור היערכותם לאירועי שיטפונות והצפות וצמצום נזקיהם. כי בנפשנו היא!

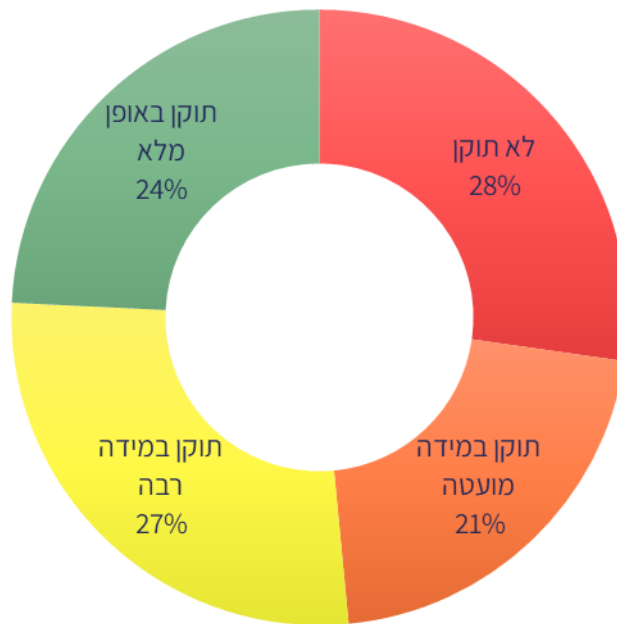
מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				בביקורת הקודמת עלה כי בתשתית הנורמטיבית הקיימת לא הייתה הסמכה של גוף לאכוף על הרשויות המקומיות לבצע הנחיות בנוגע לאירועי חירום אזרחיים.	משרד הפנים	תשתית נורמטיבית להיערכות הרשויות לשיטפונות
				בביקורת הקודמת עלה כי לא הוגדרה חלוקת האחריות בין רשויות הניקוז לרשויות המקומיות בנוגע לתשתיות הניקוז הממוקמות בתחום העירוני.	משרד החקלאות בשיתוף משרד רה"ם, משרד הפנים ורשות המים	חלוקת האחריות לתשתיות הניקוז
				בביקורת הקודמת עלה כי לעיריית נהרייה אין תוכנית אב לניקוז הכוללת פתרונות מקומיים לאזורים מועדים להצפות, וכי אין תוכנית לשדרוג המובלים הקיימים להעברת הנגר.	עיריית נהרייה	תוכניות אב לניקוז
				בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא הכינה תוכנית אב לניקוז ולא יישמה את הוראות נספח הניקוז של תוכנית המתאר.	המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא	תוכניות אב לניקוז
				בביקורת הקודמת עלה כי במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מוזרמים מי גשמים ממרחבים של בתים פרטיים ישירות למערכת הביוב ללא אישור המועצה, בניגוד להוראות החוק.	המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא	שימור מערכות הניקוז ותחזוקתן

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				בביקורת הקודמת עלה כי בעיריית אשקלון לא נמצאו תוכניות עבודה שנתיות או רב-שנתיות שבהן פורטו מיזמים לביצוע בתחום הניקוז - על פי תיעודף ובהתבסס על המלצות תוכנית האב.	עיריית אשקלון	תוכניות העבודה להשקעות בתשתיות הניקוז
				בביקורת הקודמת עלה כי עיריית נהרייה לא הכינה תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית להשקעה בתשתיות הניקוז שבתחומה ולשדרוגן.	עיריית נהרייה	תוכניות העבודה להשקעות בתשתיות הניקוז
				בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא הכינה תוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית להשקעה בתשתיות הניקוז שבתחומה ולשדרוגן.	המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא	תוכניות העבודה להשקעות בתשתיות הניקוז
				בביקורת הקודמת עלה כי באמות המידה לחישוב היטל התיעול וקביעת תחשיב היטל לא הביא משרד הפנים בחשבון, באופן ישיר, את מידת הסיכון של הרשות המקומית להצפות.	משרד הפנים	חישוב היטלי תיעול
				בביקורת הקודמת נמצא כי תשתיות הניקוז של עיריית אשקלון לא נתנו מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים של ספיקות צפויות.	עיריית אשקלון	תרחישי ייחוס לאירועי גשם ולספיקות צפויות
				בביקורת הקודמת נמצא כי תשתיות הניקוז של עיריית נהרייה לא נתנו מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים של ספיקות צפויות. עוד עלה כי תרחישי הייחוס שהעירייה צריכה להיערך אליהם מחמירים עם הזמן, ועליה להתאים את תשתית הניקוז לכך.	עיריית נהרייה	תרחישי ייחוס לאירועי גשם ולספיקות צפויות
				בביקורת הקודמת נמצא כי תשתיות הניקוז של המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא לא נתנו מענה לתרחישי הייחוס המעודכנים של ספיקות צפויות. כמו כן, למועצה לא היה מידע על מצבה ועל כשירותה של מערכת הניקוז, לרבות על מוקדי בעיות ומקומות שחייבו פתרונות ניקוז.	המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא	תרחישי ייחוס לאירועי גשם ולספיקות צפויות

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				הביקורת הקודמת העלתה כי מאז חקיקת חוק העזר לא גבתה המועצה המקומית ג'יסר א-זרקאא היטלי תיעול מהתושבים.	המועצה המקומית ג'יסר א-זרקאא	גביית היטלי התיעול וההשקעה בתשתיות הניקוז
				בביקורת הקודמת עלה כי לא היה למדינת ישראל מסמך מדיניות לאומית מחייב לניהול הנגר העירוני, וכל רשות מנהלת באופן עצמאי את מי הנגר על פי דרכה ותפיסתה.	רשות המים ומינהל התכנון	גיבוש מדיניות ניהול הנגר
				בביקורת הקודמת נמצא כי בנוהל "הצגת היערכות אגף ביטחון ומכלולי העירייה למזג אויר קיצוני" שהכין אגף ביטחון וחירום בעיריית אשקלון היו חסרים כמה היבטים חשובים להיערכות הרשות המקומית לאירועי שיטפונות והצפות.	עיריית אשקלון	קביעת נהלים פנימיים להיערכות לחורף
				בביקורת הקודמת נמצא כי עיריית נהרייה לא קבעה נהלים ולא הכינה תוכניות פעולה סדורות להיערכות לחורף, ובכך נפגעה מוכנותה לאירועי חורף 2020.	עיריית נהרייה	קביעת נהלים פנימיים להיערכות לחורף
				בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית ג'יסר א-זרקאא לא קבעה נוהל היערכות לחורף ולא הכינה תוכנית פעולה להיערכות לאירועי שיטפונות והצפות.	המועצה המקומית ג'יסר א-זרקאא	קביעת נהלים פנימיים להיערכות לחורף
				בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה את הקמתו של המרכז לחיזוי שיטפונות כאבן דרך בתהליך ההיערכות לשיטפונות ולהצפות, אולם ציין כי נראה שאין בפעילותו מענה מספק לחיזוי שיטפונות בתחומי הרשויות המקומיות.	השירות המטאורולוגי ורשות המים	חיזוי שיטפונות במרחב העירוני בישראל
				בביקורת הקודמת עלה כי תוכנית ההגנה על נהרייה לא יושמה ולא תוכננה הקמת מאגרי הוויסות.	עיריית נהרייה ורשות הניקוז גליל מערבי	תוכנית ההגנה על נהרייה

הליקויים שנבדקו בביקורת המעקב, לפי מידת תיקונם





חלק שלישי

סוגיות חברתיות בשלטון המקומי



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

אתגרי המחלקות לשירותים חברתיים בעקבות מלחמת חרבות ברזל

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

אתגרי המחלקות לשירותים חברתיים בעקבות מלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

שירותי הרווחה המקומיים בישראל הם הגורם המרכזי המספק שירותים חיוניים לתושבים המתמודדים עם קשיים חברתיים במישור האישי, הקבוצתי, המשפחתי והקהילתי. שירותים אלה ניתנים ברשות המקומית על ידי המחלקה לשירותים חברתיים (מש"ח) ומבוססים ברובם על עובדות ועובדים סוציאליים (עו"סים). אירועי שבעה באוקטובר 2023 (שבעה באוקטובר) ומלחמת חרבות ברזל שפרצה לאחריהם המחישו את חשיבות תפקידם של העו"סים במש"חים. בעקבות המלחמה הוצבו אתגרים חדשים לפני עובדי המש"חים, הן מבחינת אופי המשימות העומדות לפניהם והן מבחינת היקפן ומורכבותן. למשימות השגרתיות שלהם נוספו אתגרים הנוגעים להרחבת מעגלי הנוזקים לשירותיהם, ובהם נפגעים ישירים ועקיפים מהמלחמה: שורדי שבי, משפחות חטופים, משפחות שכולות, משרתי המילואים ומשפחותיהם, פצועי צה"ל ונפגעי פעולות איבה ומשפחותיהם, תושבים מפונים מבתיהם ואנשים המתמודדים עם משבר כלכלי. לצד זאת המש"חים נדרשו להמשיך לטפל במטופליהם הקבועים, שמצבם של רבים מהם הורע בעקבות המלחמה. מתן מענה הולם לתושבי הרשויות המקומיות הזקוקים לשירותי רווחה בייחוד נוכח השפעות המלחמה מחייב היערכות מתאימה של המש"חים מתוך הסתכלות מקיפה וכוללת והתחשבות הן בצרכים שהיו לתושבים בעיתות שגרה והחורף, והן בצרכים חדשים שלהם שנוספו בעקבות המלחמה. במסגרת ההיערכות יש להתחשב במספר העו"סים, בהכשרתם המקצועית, ביכולתם לטפל באוכלוסיות הזקוקות לסיוע ולתת להן מענה בשים לב לעומס העבודה המוגבר, בחוסנם האישי של העו"סים, בייחוד נוכח השפעות המלחמה, ובאמצעים המאפשרים להפחית את השחיקה שלהם.

נתוני מפתח

עד 34%

שיעור תקני העו"ס שלא היו מאוישים בשנת 2024 ברשויות המקומיות שנבדקו: **מגדל העמק** - 9%; **מודיעין** - 1%; **מעלות-תרשיחא** - 13%; **קריית מוצקין** - 34%; **ראש פינה** - 8% (שיעור כלל-ארצי - 16%)

1,155 (16%)

מספר (שיעור) תקני העו"ס שאינם מאוישים בשנת 2024 במש"חים בישראל

1.18 מיליון

מספר מקבלי השירות במש"חים בשנת 2023 (כ-12% מהאוכלוסייה בישראל)

כ-87%

שיעור העו"סים מתוך כלל העובדים המועסקים במש"חים ברשויות המקומיות בישראל בשנת 2024 (כ-5,800 עו"סים מתוך כ-6,700¹)

1 בהתאם לנתוני משרד הרווחה, באוקטובר 2024 שיעור העו"סים מתוך כלל המועסקים במש"חים היה כ-80%.

54%

שיעור העו"סים (100 מתוך 186) שציינו בשאלון שיתוף הציבור כי בעקבות המלחמה הם חוו שחיקה במידה רבה או רבה מאוד

335

המספר המרבי של תיקים לעו"ס ברשויות המקומיות שנבדקו בשנת 2025: **מגדל העמק** - 335; **מודיעין** - 236; **מעלות-תרשיחא** - 86 (בממוצע); **קריית מוצקין** - 283; **ראש פינה** - 230

כ-74%

שיעור העו"סים (138 מתוך 185) שציינו בשאלון שיתוף הציבור כי עומס העבודה במש"ח גדל מאז פרוץ המלחמה במידה רבה עד רבה מאוד

87% - 26%

שיעור העו"סים שמוטל עליהם עומס תיקים כבד (יותר מ-50 תיקים) בשנת 2025 ברשויות המקומיות שנבדקו: **מגדל העמק** - 87%; **מודיעין** - 40%; **מעלות-תרשיחא** - אין נתון; **קריית מוצקין** - 26%; **ראש פינה** - 33%

פעולות הביקורת



בחודשים מרץ עד אוקטובר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את האתגרים שניצבו לפני המש"חים בעקבות מלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה בחמש הרשויות המקומיות האלה: עיריית **מגדל העמק**, **מודיעין-מכבים-רעות** (**מודיעין**), **מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין**, והמועצה המקומית **ראש פינה** (הרשויות המקומיות שנבדקו) ובמשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה). הביקורת התמקדה באתגרים הנוגעים למחסור בכוח אדם במש"חים לפני פרוץ המלחמה ובמהלכה ולהכבדת עומס העבודה על העו"סים במש"חים בעקבות מלחמת חרבות ברזל, וכן בפעולות הרשות המקומית ומשרד הרווחה להפחתת השחיקה בקרב העו"סים.

שיתוף הציבור - משרד מבקר המדינה ביצע תהליך של שיתוף ציבור, באמצעות חברה חיצונית, בקרב עו"סים המועסקים ברשויות מקומיות ברחבי הארץ, זאת בשתי שיטות - איכותנית וכמותית. במאי 2025 התקיימו שני דיונים במסגרת שולחנות עגולים בהשתתפות 17 עו"סים בתפקידים שונים, לרבות עו"סים בתפקידי ניהול (השולחנות העגולים). הדיונים בשולחנות העגולים עסקו באתגרים הניצבים לפני המש"חים בעקבות המלחמה, והתבוננת שהופקו בדיונים סייעו למקד את שאלות הביקורת ולחדד את נושאי הבדיקה. בחודשים ספטמבר עד נובמבר 2025 הופץ שאלון מקוון בקרב מדגם לא מייצג של עו"סים המועסקים במש"חים (השאלון), והשיבו עליו 188 עו"סים - 120 עובדים (64%) ו-68 מנהלים (36%) - מרשויות מקומיות בפריסה ארצית. השאלון כלל שאלות סגורות ופתוחות בנוגע לאתגרים שהוצבו לפני המש"חים בעקבות מלחמת חרבות ברזל ולדרכי ההתמודדות עימם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



גיוס ושימור של עו"סים במש"חים - בדצמבר 2021 פרסם משרד הרווחה מסמך מסכם לאחר תהליך של בחינת תפקיד העו"ס במש"חים (דוח הפרופסיה), המתאר את הקושי בגיוס עו"סים למש"חים ובשימורם. בשנים 2015 - 2022 עזבו את תפקידם 40.4% מהעו"סים שהועסקו במש"חים בתקנים שבמימון משרד הרווחה. בשנים 2022 - 2025 גדל מספר תקני העו"סים שאינם מאוישים בכ-47% (מ-776 ל-1,142). נמצא כי משרד הרווחה לא הכין אומדן תקציבי כולל המפרט את המשמעות התקציבית של יישום מלוא המלצות דוח הפרופסיה, אלא הסתפק בקביעת תוכניות עבודה ליישום חלקים מההמלצות בדוח בכל שנה בנפרד. ללא אומדן תקציבי כולל לא ניתן לעקוב אחר יישום ההמלצות לפי סדר חשיבותן ועלותן.



הקצאת תקני עו"ס לרשויות המקומיות - משרד הרווחה מקצה לרשויות המקומיות תקני עו"סים על פי נוסחה הקבועה בהוראת תע"ס 16.2, המשקללת משתנים של מספר התושבים ברשות המקומית, האשכול החברתי-כלכלי, מספר המושמים במסגרות ברשות המקומית ומספר התיקים ברשות המקומית לפי מידת האינטנסיביות של הטיפול הנדרש בהם. נמצא כי נוסחת ההקצאה של תקני עו"ס לרשויות המקומיות הקבועה בתע"ס אינה מותאמת לצורכי המש"חים, בין היתר מכיוון שאינה מביאה בחשבון את היקף הצרכים בפועל ועומס העבודה המוטל על העו"סים, וכי יש תקינת חסר ברשויות מקומיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך בעקבות הצורך במימון תואם (מצ'ינג). שינוי הנוסחה באמצעות שקלול ההיבט של איוש תקנים כתנאי לקבלת תקנים נוספים ממשרד הרווחה עלול לפגוע ברשויות מקומיות מרמה חברתית-כלכלית נמוכה, אשר ממילא מתקשות לאייש את התקנים במש"ח שלהן עקב הדרישה המקורית להעמדת תקציב תואם (מצ'ינג) לתקציב שמקצה משרד הרווחה, המכסה 75% בלבד מעלות העסקת העו"סים במש"ח. עוד נמצא כי בנוסחה עדיין לא נקבע המספר המרבי של מטופלים לכל עו"ס, אף שחלפו יותר משני עשורים מאז נקבעה. אף שמשרד הרווחה היה ער לעומסי העבודה של העו"סים, הוא טרם השלים את פיתוחה של נוסחה חדשה, וזאת אף שכבר חלפו שנתיים מאז פרוץ המלחמה, אשר הביאה להחרפת מצוקת כוח האדם במש"חים.



המערכת הממוחשבת של משרד הרווחה להקצאת תקני עו"ס לרשויות המקומיות - נמצא כי המערכת הממוחשבת של משרד הרווחה אינה תומכת בסיווג תיקי מטופלים לפי רמת האינטנסיביות של הטיפול הנדרש בהם, בהתאם למשתנים שנקבעו בנוסחת ההקצאה הקבועה בתע"ס, ולפיכך חסרים בה נתונים שישמשו בסיס למדידת עומס העבודה המוטל על העו"סים במש"חים לצורך גיבוש מדיניות הקצאה של תקנים.



מצבת העו"סים ואיוש התקנים במש"חים ברחבי הארץ - נמצא כי אף שבשנים 2022 - 2025 גדל מספר תקני העו"ס במש"חים (מ-6,192 ל-7,094, וביעור של 15%) הרשויות המקומיות לא הצליחו לאיישם, ושיעור התקנים הלא-מאוישים גדל מ-13% בשנת 2022 ל-16% עד אמצע שנת 2025.



תגבור תקני עו"סים במש"חים בעקבות המלחמה - נמצא כי התקנים הייעודיים שנוספו בעקבות המלחמה אוישו באופן חלקי מאוד בשנים 2023 - 2025 - שיעור של 18% (26.28 מתוך 149) בשנת 2023, 32% (45.65 מתוך 143.5) בשנת 2024 ו-28% (40.45 מתוך 144.75) בשנת 2025.



מצבת העו"סים במש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו - נמצא כי בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (עירויות מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) תקני העו"ס במש"ח בשנים 2022 - 2025 היו באיוש חסר (בעיריית מגדל העמק - 23%, 10%, 9%, 29% בהתאמה; בעיריית מודיעין - 5%, 2%, 1%, 4% בהתאמה; בעיריית מעלות-תרשיחא - 17%, 20%, 13%, 9% בהתאמה; בעיריית קריית מוצקין - 41%, 45%, 34%, 19% בהתאמה), ובמועצה המקומית ראש פינה היה איוש חסר רק בשנת 2024 (8%); בשתיים מהן (עירויות מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין) שיעור אי-האיוש היה ניכר, והוא אף גדל בשנת 2023 (שנת פרוץ המלחמה) אך פחת במהלכה (בשנים 2024 - 2025). עוד נמצא כי לעיריית מעלות-תרשיחא היו חסרים



תקני עו"ס, ואת התקנים שהיו לה, לרבות תקנים שהוקצו לה בעקבות המלחמה, היא התקשתה לאייש עקב היעדר יכולת להעמיד לכך מימון תואם וכן עקב המורכבות הנובעת מהמבנה הייחודי של הרשות. עם פרוץ המלחמה נאלצה המועצה המקומית **ראש פינה** לתת מענה לתושבים הנזקקים לסיוע המש"ח על ידי עובדת אחת בלבד.

קשיים בשימור עו"סים במש"ח - הביקורת העלתה כי רשויות מקומיות, לרבות ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין ומעלות-תרשיחא** והמועצה המקומית **ראש פינה**), מתקשות לשמר את העו"סים במש"חים. לדוגמה, בעיריית מודיעין שמונה עו"סיות (מתוך כ-47 תקני עו"ש מאוישים) עזבו בשנים 2024 - 2025 ונוצר קושי אמיתי למצוא עובדות שימלאו את תפקידן, ובעיריית מעלות-תרשיחא עזבו שתי עו"סיות (מתוך כ-21 תקני עו"ש מאוישים) בעקבות מלחמת חרבות ברזל.

תמרוץ המש"חים - נמצא כי מתן תמריצים הכוללים מענקים כספיים לעו"סים במש"חים על ידי משרד הרווחה, בהתאם להחלטת הממשלה 2826 לקידום מענים בתחום החינוך הבלתי פורמלי, החוסן הקהילתי והרווחה ליישובים המפונים בצפון ממרץ 2025, לרשויות המפונות בלבד הקשה על רשויות סמוכות שלא פונו (ובהן עיריית **מעלות-תרשיחא** והמועצה המקומית **ראש פינה**) לאייש את תקני העו"סים שלהן בהיעדר תמריצים דומים. עוד נמצא כי עיריות **מגדל העמק** ו**קריית מוצקין** לא קיבלו ממשרד הרווחה בשנת 2025 תוספת תקני עו"ס, בזמן שהיה בהן מחסור ניכר בעו"סים, עקב שיעור גדול של תקנים לא מאוישים (29% בעיריית **מגדל העמק** ו-19% בעיריית **קריית מוצקין**).

העומס המוטל על העו"סים במש"ח - נמצא כי אף שמשרד הרווחה גיבש המלצות בדוח תמהיל העיסוק מ-2021 הנוגעות למספר המרבי של מטופלים לכל עו"ס, הוא טרם אישר המלצות אלה. כמו כן, המלצות דוח תמהיל העיסוק נוגעות לשלושה תחומי ליבה בלבד (משפחה, מוגבלויות וסדרי דין) ולא לכל תחומי העיסוק של העו"סים במש"ח. עוד נמצא כי משרד הרווחה לא הביא בחשבון בתוכנית העבודה שלו את עומס התיקים המוטל על העו"סים וממילא לא קבע את תקציב המשרד בנושא זה לנוכח עומס העבודה הרצוי של העו"סים.

העומס במבט ארצי - נמצא כי עם הגידול במספר תיקי הרווחה במש"חים בשנים 2022 - 2024 (מ-478,533 בשנת 2022 ל-512,054 בשנת 2024) גדל גם מספר תקני העו"ס (מ-6,192 ל-7,024), ובמידה פחותה - גם מספר התקנים המאוישים (מ-5,416 ל-5,870). אף כי ממוצע התיקים לתקן מאויש נותר יציב בשנים אלו (כ-88 בשנת 2022 וכ-87 בשנת 2024), ככל הנראה הוא אינו משקף את הגידול הצפוי בהמשך בביקוש לשירותי רווחה בעקבות המלחמה. עוד נמצא כי נתוני משרד הרווחה על הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) כללו 50 מקרים (כ-6%) של עו"סים שטיפלו ביותר מ-1,000 תיקי רווחה בשנה. עוד נמצא בבדיקה מדגמית של כ-10% מהמקרים האלו שביצע צוות הביקורת, כי היה פער בין נתוני משרד הרווחה על מספר העו"סים ומספר התיקים שבהם טיפלו ובין הנתונים בעניין זה שבידי הרשויות המקומיות שנבדקו. עוד נמצא כי לא היה באפשרות משרד הרווחה לשקף באופן מדויק את העומס המוטל בפועל על העו"סים במש"ח בחלוקה לפי תפקיד.

העומס ברשויות המקומיות שנבדקו - מנתוני הרשויות המקומיות שנבדקו עולה כי בארבע מהן חל גידול מתון במספר תיקי הרווחה במש"חים בשנים 2022 - 2024 (מ-1,974 ל-1,981 בעיריית **מגדל העמק**; מ-2,512 ל-2,920 בעיריית **מודיעין**; מ-1,638 ל-1,723 בעיריית **מעלות-תרשיחא** ומ-267 ל-361 במועצה המקומית **ראש פינה**). אולם ככל הנראה גידול זה עדיין אינו משקף את הגידול הצפוי בביקוש לשירותי רווחה בעקבות השפעות המלחמה. עוד נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) היה מוטל על העו"סים במש"ח עומס כבד במיוחד של תיקים, שהגיע אף ל-335 תיקים לעו"ס בעיריית **מגדל העמק**; 236 בעיריית **מודיעין**; 392 בעיריית **קריית מוצקין** ו-230 במועצה המקומית **ראש פינה**. תחומי העיסוק שבהם עומס התיקים היה הכבד ביותר היו משפחה, אזרחים ותיקים ומוגבלויות. שיעור גדול מאוד מהעו"סים במש"ח בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (פרט לעיריית **מעלות-תרשיחא**, שלא היו בידיה נתונים בנושא) התמודדו עם עומס תיקים חריג בשנים 2022 - 2025, שהגיע ל-87% מהעו"סים בעיריית **מגדל העמק**; 40% בעיריית **מודיעין** (בשנת 2025); 26% בעיריית **קריית מוצקין**; ו-40% במועצה המקומית **ראש פינה**, ושיעור זה אף גדל מאז פרוץ המלחמה.

ממצאי שיתוף הציבור בכל הנוגע לעומס - ממצאי שיתוף הציבור מתיישבים עם ממצאי הביקורת ומעידים על עומס עבודה כבד בקרב העו"סים במש"ח, ועל התגברות בעקבות המלחמה. העומס בא לידי ביטוי במספרם הממוצע של תיקי הרווחה שבהם טיפלו העו"סים בחודש, במשך הזמן שהוקדש לטיפול בהם, במספר השעות הנוספות שנדרשו העו"סים לעבוד לכאורה ללא תמורה ובניצול חסר של ימי החופשה שהיו זכאים להם. כשליש מהמשיבים (57%, 32%) ציינו כי לא קיבלו תשלום על עבודתם בשעות נוספות, וכי מאז פרוץ המלחמה רובם (40%, 47%) עבדו ללא תמורה כספית לעיתים קרובות או קרובות מאוד.



ביטויים לשחיקה בקרב העו"סים במש"ח - אף כי תופעת השחיקה בקרב עו"סים במש"חים ידועה גם בתקופות שגרה, נמצא כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) לא בדקו את רמת השחיקה בקרב העו"סים בהן ולא נמצא כי יש מנגנונים המודדים אותה.



פעולות להפחתת השחיקה בקרב העו"סים - פעילויות הפגה - הביקורת העלתה כי בשנים 2024 ו-2025 משרד הרווחה העביר את תקציבי סל הלכידות, בסך כולל של 6.667 מיליון ש"ח בשנת 2024 (מהם מומשו 3.6 מיליון ש"ח) ו-4 מיליון ש"ח בשנת 2025 (מהם מומשו 3.3 מיליון ש"ח), לרשויות המקומיות ובהן לעיריית **מודיעין**, רק ביולי. בהתייחס לשנת 2024, בעיריית **מעלות-תרשיחא** מתן הארכה למימוש התקציב של סל לכידות לא איפשר את מימוש התקציב, בייחוד עקב תקופת המלחמה העצימה ובשל סמיכותה של הרשות המקומית לגבול הצפון. יתר על כן, בעקבות בקשה סדורה של מש"ח עיריית **מעלות-תרשיחא** מאוקטובר 2024 לקבלת ארכה למימוש התקציב אושרה לה ארכה של יומיים בלבד, ובאופן שלא איפשר את מימוש התקציב.



פעולות להפחתת השחיקה בקרב העו"סים - גמישות בניהול - נמצא כי עיריית **מגדל העמק** לא איפשרה לעו"סים במש"ח לעבוד מהבית במהלך מבצע "עם כלביא", אך הציעה להם מענה אחר של שמרטפייה עבור ילדי העובדים.



ממצאי שיתוף הציבור בכל הנוגע לשחיקה - שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון למדגם לא מייצג של 188 עו"סים במש"חים בפריסה ארצית העלה כי 54% מהמשיבים חוו שחיקה במידה רבה או רבה מאוד בעקבות המלחמה. יותר ממחצית מהמשיבים (57%) ציינו שהם מצליחים במידה בינונית לתת מענה ראוי לכל האוכלוסיות הזקוקות לטיפול, וכי הגורמים שהקשו עליהם במידה הרבה ביותר הם עומס העבודה (71%), המחסור בתקנים (61%) והגידול במספר התיקים (60%), והשחיקה בעבודה הייתה הגורם השישי בשכיחותו (45%). עוד עלה כי הפעולות השכיחות ביותר שנעשו להגברת התמיכה בעובדי המש"ח היו הפגה ותמיכה חברתית (19%), קיום הכשרות מקצועיות רלוונטיות (17%) וגמישות ניהולית (17%). ממצאים אלה מעידים ששחיקה היא תופעה נפוצה בקרב עו"סים במש"חים, וכזאת היא מצריכה מענה, הן לטובת הווחתם הנפשית וחוסנם של העו"סים, והן כדי שיוכלו להעניק טיפול הולם לתושבי הרשויות המקומיות הזקוקים לכך.



פעולות להפחתת השחיקה בקרב העו"סים - פעילויות הפגה - נמצא כי בעקבות המלחמה הקצה משרד הרווחה לכלל הרשויות המקומיות החל משנת 2024 תקציב ייעודי לפעילויות הפגה לשיפור הלכידות ותחזות השייכות של העובדים במש"ח (6.667 מיליון ש"ח בשנת 2024, שמהם מומשו 3.6 מיליון ש"ח, ו-4 מיליון ש"ח בשנת 2025, שמהם מומשו 3.3 מיליון ש"ח), לצורך שימור עו"סים במש"חים והתמודדות עם השפעות מלחמת חרבות ברזל. כל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) קיימו בשנים 2023 - 2025 פעילויות הפגה ואורור לעו"סים במש"ח להפחתת לחצים בעקבות העומס והאתגרים שחוו במהלך המלחמה.

פעולות להפחתת השחיקה בקרב העו"סים - הדרכות והכשרות - נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עירויות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) העו"סים השתתפו במהלך המלחמה בהדרכות והכשרות מטעם משרד הרווחה בנושאים שבהם היה צורך לשפר את המיומנויות המקצועיות ויכולת ההתמודדות עם השפעות המלחמה, כגון שכול ואובדן, היערכות לחירום, סיוע נפשי ראשוני ומסירת בשרה מרה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד הרווחה לבצע הערכה תקציבית כוללת של עלות יישום המלצות דוח הפרופסיה במלואן וליישם את המלצותיו, לרבות בהיבט של איוש התקנים. מומלץ למשרד הרווחה להשלים את פיתוח נוסחת ההקצאה של תקני עו"ס במש"חים, במסגרת גיבוש מדיניות הקצאה שתביא להפחתת עומס העבודה המוטל על העו"סים, ולהתאים אותה למצבן ולצורכיהן של רשויות מקומיות מרמה חברתית-כלכלית נמוכה. עוד מומלץ למשרד הרווחה לבחון מול משרד האוצר צעדים לאיתור מקורות תקציביים שיאפשרו לרשויות אלה לקבל תקנים במימון מלא של משרד הרווחה, ללא צורך במימון תואם (מצי"ג).

מומלץ למשרד הרווחה לבחון מחדש את שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון שירותי רווחה לפי מצבן החברתי-כלכלי. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יסייע לעיריית **מעלות-תרשיחא** ולרשויות בעלות מאפיינים ואתגרים דומים לאייש את התקנים שהוקצו להן. על משרד הרווחה לקבוע הנחיות בנוגע לאיוש מש"חים בעת חירום, לרבות הנחיות לגבי מספר העובדים המינימלי הנדרש, וכן דרכי פעולה למקרים שבהם אי אפשר לעמוד בו.

מומלץ למשרד הרווחה להשלים בהקדם את המהלך לקביעת המספר המרבי של תיקים בטיפולם של עו"סים בתפקידים השונים, ובכלל זה לגבש תוכנית רב-שנתית מתוקצבת לשם עמידה ביעדים אלו. זאת לנוכח הצורך בפתרון בעיית העומס המוטל על העו"סים במש"חים, אשר התגבר במהלך המלחמה, וכדי להבטיח את מתן המענה המיטבי לתושבים הזקוקים לשירותי רווחה.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול מול משרד האוצר והרשויות המקומיות ולהיערך להשפעות הצפויות של המלחמה על מערך הטיפול בתושבים ולגידול העתידי הצפוי בהיקף הביקוש לשירותי רווחה ברשויות המקומיות, ובין היתר לאמץ את המלצות דוח תמהיל העיסוק.

מומלץ לכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עירויות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) להיערך, לרבות מבחינת כוח האדם, להשפעות הצפויות של המלחמה, באופן שמספר העו"סים במש"ח יהיה בהלימה לגידול הצפוי במספר הפניות.

על הרשויות המקומיות לוודא כי התשלום לעו"סים בעד עבודתם בשעות נוספות יבוצע כקבוע בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, ויביא לידי ביטוי את מלוא היקף עבודתם.

מומלץ למשרד הרווחה ולכלל הרשויות המקומיות למדוד את רמת השחיקה בקרב העו"סים במש"חים ברשויות המקומיות, באופן שיאפשר לספק להם מענה המותאם לחומרת השחיקה.

מומלץ שמשרד הרווחה יקצה לרשויות המקומיות את תקציב סל הלכידות עם תחילת שנת העבודה, כדי לאפשר להן לבצע במועד המתאים להן את פעילות ההפגה לעו"סים להפחתת השחיקה בעבודה.

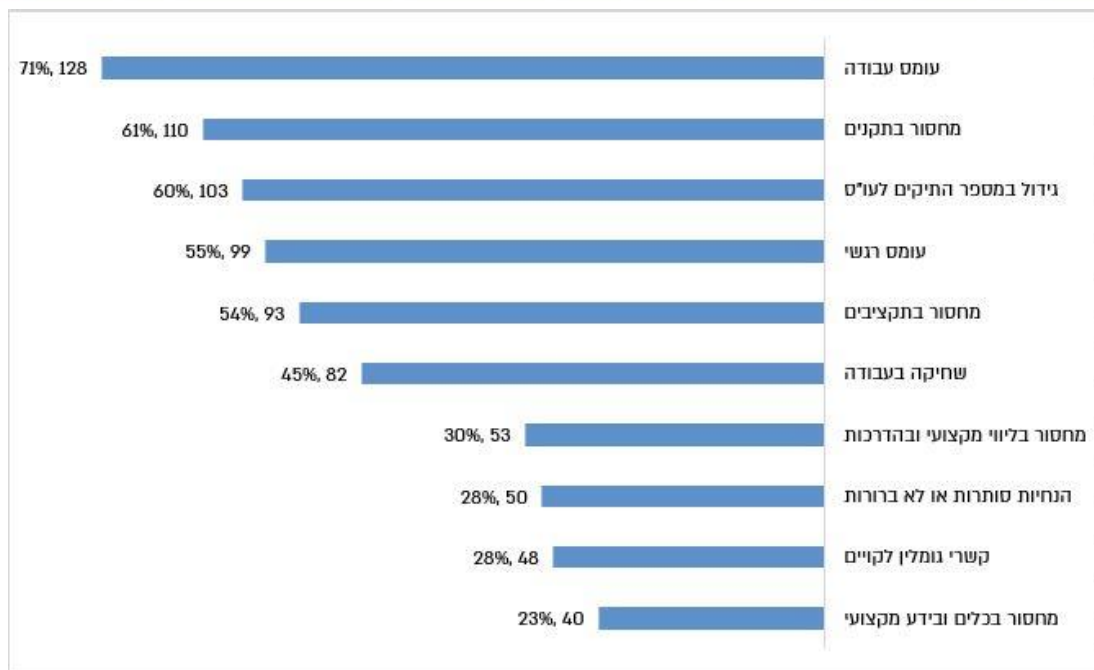
לנוכח החשיבות של פעילות הפגה להפחתת שחיקה בקרב העו"סים מומלץ למשרד הרווחה ולכלל הרשויות המקומיות, ובהן הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**), להמשיך לקיימן תוך בחינת האפקטיביות שלהן מפעם לפעם.



מומלץ לעיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא** ו**קריית מוצקין** ולמועצה המקומית **ראש פינה** להטמיע שיטות לניהול העבודה באופן גמיש ולהתחשב בצורכי העובדים בעיתות שגרה ולא רק במצבי חירום, וזאת כדי להפחית את השחיקה שלהם.



שיתוף הציבור - שכיחות הגורמים המקשים במידה רבה או רבה מאוד את ביצוע העבודה*



על פי נתוני שיתוף הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * מאחר שהיה אפשר לסמן כמה תשובות, השיעור הכולל גדול מ-100%. הנתונים מציינים את מספר התשובות "במידה רבה" ו"במידה רבה מאוד" מתוך כלל התשובות בעניין כל גורם ואת שיעורן.

שיתוף הציבור - אמירות בנושא הקושי בשימור עו"סים במש"חים

"הרשות לא מוכנה לשלם לפי תנאים הוגנים. העובדים עוזבים לפרילנס, לתחום הפרטי. אנחנו לא עומדות בתחרות."

"העובדת שלי כבר מחפשת עבודה. התקן שלה אמור להסתיים בדצמבר, אין לה ביטחון. זה המקור פרנסה שלה. איך היא תחכה עד הרגע האחרון? כל כמה חודשים מאריכים את התקן והן רוצות יציבות"

"הרבה פעמים עובדים עוזבים לאחר חודש עבודה... קשה לשמר עובדים שאינם סטודנטים עם אינטרס להישאר ולעבוד במשכורת נמוכה."

"אין לנו מנהלות לתחנות לטיפול זוגי ומשפחתי... הן פשוט לא נשארות בגלל המשכורות. הן עושות בחצי שבוע בעבודה פרטית את השכר של חודש אצלנו ברווחה."

שיתוף הציבור - אמירות בנושא השחיקה בעבודת העו"סים במש"חים

"המלחמה מצטרפת למציאות קודמת של שחיקה ועומס במחלקות הרווחה ועזיבה של עובדים."

"כמה שאנחנו עושים ועושים המון כלום לא יספיק... אנחנו מרוקנים את הים בכפית."

"השחיקה היא קשה והקושי רק ילך ויגבר."

"עומס בירוקרטי ודרישות המערכת לטופסולוגיה לא נוחה. הצורך לתעד כל דבר מקשה מאוד ומסרביל."

"זר לא יבין זאת. ליווי משפחת חטוף זה תאוריה לא מוכרת. היינו צריכים ללמוד תוך כדי ליווי איך מתמודדים עם העומס הנפשי החרגי ועם פוסט-טראומה מתמשכת של העובדים."

סיכום

שירותי הרווחה המקומיים בישראל הם הגורם המרכזי המספק שירותים חיוניים לתושבים המתמודדים עם קשיים חברתיים ברמה האישית, הקבוצתית, המשפחתית והקהילתית. אירועי שבעה באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיהם המחישו את חשיבות תפקידם של העו"סים במש"חים. מתן מענה הולם לתושבי הרשויות המקומיות הזקוקים לשירותי רווחה, בייחוד לנוכח השפעות המלחמה, חייב היערכות מתאימה של המש"חים מבחינת הגיוס והשימור של עו"סים, הבטחת יכולתם לטפל בתנאים של עומס עבודה מוגבר באוכלוסיות הזקוקות לסיוע, חיזוק חוסנם האישי ומניעת שחיקתם.

הביקורת העלתה כי מספר התקנים המאווישים במש"חים ברחבי הארץ גדל מ-5,416 בשנת 2022 ל-5,952 בשנת 2025 (גידול בשיעור של כ-10%). מספר התקנים שאינם מאוישים גדל באותן השנים מ-776 בשנת 2022 ל-1,142 ביוני 2025 (גידול בשיעור של כ-47%). מספר תיקי הרווחה הפעילים במש"חים ברחבי הארץ גדל מ-478,533 בשנת 2022 ל-518,264 בשנת 2025 (גידול בשיעור של 8%).

עוד עלה כי קיים קושי מערכתי בגיוס ובשימור של עו"סים במש"חים, וכי בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין**) תקני העו"ס במש"ח בשנים 2022 - 2025 היו באיזון חסר (בעיריית **מגדל העמק** - 23%, 10%, 9%, 29% בהתאמה; בעיריית **מודיעין** - 5%, 2%, 1%, 4% בהתאמה; בעיריית **מעלות-תרשיחא** - 17%, 20%, 13%, 9% בהתאמה; בעיריית **קריית מוצקין** - 41%, 45%, 34%, 19% בהתאמה), ובמועצה המקומית **ראש פינה** היה איזון חסר רק בשנת 2024 (8%); בשתיים מהן (עיריות **מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין**) היעדר האיזון היה בשיעור ניכר שאף גדל בשנת פרוץ המלחמה (2023) אך פחת במהלכה (בשנים 2024 - 2025). כמו כן, לעיריית **מעלות-תרשיחא** היו חסרים תקני עו"ס, ואת התקנים שהיו לה, בכלל זה תקנים שהוקצו לה בעקבות המלחמה, היא התקשתה לאייש עקב היעדר יכולת להעמיד מימון תואם.

עוד עלה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) היה מוטל על העו"סים במש"ח עומס כבד במיוחד של תיקים, וכי תחומי העיסוק שבהם העומס היה הכבד ביותר היו משפחה, אזרחים ותיקים ומוגבלויות. בכולן (פרט לעיריית **מעלות-תרשיחא**, שלא היו בידיה נתונים בנושא) שיעור גדול מאוד של העו"סים במש"ח התמודדו עם עומס תיקים חריג בשנים 2022 - 2025, ועומס זה אף התגבר מאז פרוץ המלחמה.

נמצא כי משרד הרווחה לא הכין אומדן תקציבי כולל המפרט את המשמעות התקציבית של יישום מלוא המלצות דוח הפרופסיה משנת 2021 לפי סדר חשיבותן, אלא הסתפק בקביעת תוכניות עבודה ליישום חלקים מההמלצות בדוח בכל שנה בנפרד. אף שתופעת השחיקה בקרב עו"סים במש"חים רווחת גם בתקופות שגרה, הביקורת העלתה כי משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **מגדל העמק**, **מודיעין**, **מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה**) לא בחנו את רמת השחיקה בקרב העו"סים בהן, ולא נמצא כי קיימים מנגנונים המודדים אותה. עוד עלה כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו קיימו בשנים 2023 - 2025 פעילויות הפגה ואוורור לעו"סים במש"חים, והם השתתפו בהדרכות ובהכשרות מטעם משרד הרווחה בנושאים שבהם היה צורך לשפר את המיומנויות המקצועיות של העובדים ואת יכולת התמודדותם עם השפעות המלחמה.

ממצאי שיתוף הציבור מתיישבים עם ממצאי הביקורת, והם מעידים על מחסור בעו"סים במש"חים ועל קושי בגיוסם; על עומס עבודה כבד שהתגבר בעקבות המלחמה ובא לידי ביטוי במספרם הממוצע של תיקי הרווחה שבהם טיפלו העו"סים בחודש, במשך הזמן שהוקדש לטיפול בהם, במספר השעות הנוספות שנדרשו העו"סים לעבוד ובניצול חסר של ימי החופשה שהיו זכאים להם; ועל רמת השחיקה הגבוהה בקרב 54% מהמשיבים. כמו כן עלה כי עומס העבודה הוא הגורם שמקשה את ביצוע התפקיד במידה הרבה ביותר (71%), וכי הפעולות העיקריות שסייעו להגברת התמיכה בעובדי המש"ח היו הפגה ותמיכה חברתית (19%), הכשרות מקצועיות (17%) וגמישות ניהולית (17%).

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליישום המלצות דוח הפרופסיה, לרבות בהיבט איזון התקנים, ויבחן דרכים לסייע לרשויות מקומיות שלא הצליחו לאייש את כל התקנים שהוקצו להן, וכן כי יפעל בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי והרשויות המקומיות למציאת דרכים לשימור העו"סים במש"חים. עוד מומלץ כי המשרד ישלים בהקדם את המהלך לקביעת מספר התיקים המרבי שיועבר לטיפולם של עו"סים בתפקידים השונים ויפתח כלים שיאפשרו מעקב אחר מספר תיקי הרווחה בטיפולו של כל אחד מהעו"סים במש"ח, לשם בחינת העומס המוטל עליהם, זאת בייחוד לנוכח הגידול הצפוי בהיקף הביקוש לשירותי רווחה ברשויות המקומיות. כמו כן מומלץ כי המשרד ימדוד את רמת השחיקה של העו"סים במש"חים ברשויות המקומיות, כדי שניתן יהיה לספק מענה המותאם לחומרת השחיקה, וזאת לצורך

שמירה על רווחתם של העו"סים, וכדי להבטיח כי הם יוכלו להעניק את הטיפול המיטבי למקבלי השירות, וזאת בייחוד עקב השפעות המלחמה.

מומלץ לכלל הרשויות המקומיות לבחון דרכים נוספות לגיוס עו"סים למש"חים ולמדוד את רמת השחיקה בקרב העו"סים במש"ח. כמו כן, מומלץ לרשויות המקומיות כי בהתאם לתוצאות הבחינה והמדידה האמורות הן ישקלו להקצות מתקציבן משאבים לצורך מתן מענים להורדת רמת השחיקה. עוד מומלץ כי עיריית **מגדל העמק, מודיעין, מעלות-תרשיחא וקריית מוצקין** והמועצה המקומית **ראש פינה** ימשיכו במאמצייהן לאייש את כל תקני העו"ס וכי הן יפעלו בהקדם להפחתת העומס המוטל על העו"סים, בפרט בתחומי המשפחה, האזרחים הוותיקים והמוגבלויות, ובכלל זאת ישקלו להקצות לכך תקציבים מקומיים, כדי לאפשר לעו"סים לתת את המענה המקצועי המיטבי לתושבים הזקוקים לכך. כמו כן מומלץ כי הן ימשיכו לקיים פעילות הפגה, יעודדו את העו"סים להשתתף בהדרכות ובהכשרות לחיזוק המיומנויות המקצועיות שלהם ולהפחתת השחיקה בעבודתם ויטמיעו שיטות לניהול העבודה באופן גמיש תוך התחשבות בצורכי העובדים בעיתות שגרה ולא רק במצב חירום, וזאת בייחוד לקראת ההתמודדות הצפויה עם השפעות המלחמה העתידיות.



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

קידום פעילות תנועות הנוער

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

קידום פעילות תנועות הנוער

תקציר

רקע

תנועות הנוער הן ארגונים המחנכים למעורבות חברתית. הן מספקות כר נרחב להתנסות בני נוער בעשייה מגוונת המפגישה אותם עם האידיאולוגיה התנועתית, עם הקהילה שבה הם פועלים ועם חבריהם לקבוצה. לצד פעילויות ספורט, נופש ופנאי, תנועות הנוער מקיימות פעילויות חינוכיות, חברתיות ועיוניות המסייעות ותורמות לשימור ולפיתוח של הסביבה והקהילה ומחנכות לערכים חברתיים וממלכתיים מתוך מגמה להעצים את החניך כפרט וכחבר בקבוצה ברוח התפיסה החינוכית של "נוער מחנך נוער".

פעילותן של תנועות הנוער היא חלק מהחינוך הבלתי פורמלי הנהוג בישראל. פעילויות נוער מאורגנות הן נדבך מרכזי בהתפתחותם של מתבגרים ומספקות לבני הנוער הזדמנויות ייחודיות להתפתחות, אשר לעיתים עולות באיכות ובמגוון על אלו המסופקות במסגרת החינוך הפורמלי (בתי הספר). ייחודן טמון ביכולתן לאפשר לצעירים לפתח סל ערכים, עמדות וכישורים קוגניטיביים, רגשיים ופרקטיים, השונים במהותם מאלו הנרכשים בכיתת הלימוד. מדובר ב"מיומנויות רכות" (Soft Skills), הכוללות בין היתר: תקשורת בין-אישית, מודעות רב-תרבותית, בניית הון חברתי, מנהיגות, יכולות תכנון וארגון, ביטחון עצמי, משמעת עצמית ונטילת אחריות.

הפעילות בתנועות הנוער המקדמת מעורבות קהילתית, פעילות התנדבותית ועשייה חברתית והמגבירה את תחושת המחויבות של בני הנוער כלפי החברה והמדינה קיבלה ביטוי מרכזי במהלך מגפת הקורונה וביתר שאת במלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא. סקר אקדמי רב-שנתי משנת 2023 העלה כי התנדבות בקהילה היא גורם חוסן המגן מפני התנהגויות סיכון (עישון, אלכוהול ואלימות) ומעלה את הדימוי העצמי.

מינהל חברה ונוער הוא שאחראי מטעם משרד החינוך להקנות חינוך לערכים לבני נוער במסגרת הבית-ספרית, ותפקידו לפעול לקידום החינוך לערכים גם במסגרות הפנאי המוניציפליות בשותפות עם יחידות הנוער ברשויות המקומיות.

נתוני מפתח

כ-133
מיליוני ש"ח

תקציב התמיכות הממוצע של משרד החינוך בתנועות הנוער בשנים 2020 - 2024 מתוך תקציב המשרד הכולל שהסתכם בממוצע ב-78.3 מיליארד ש"ח באותן שנים (כ-0.17%).

כ-483 מיליוני
ש"ח

סך ההכנסות המצטבר של כלל תנועות הנוער בשנת 2023; מהם כ-33 מיליוני ש"ח שמקורם בתמיכות רשויות מקומיות (7% מסך כל ההכנסות)

כ-350,000

מספר החניכים והמדריכים הצעירים בכל תנועות הנוער בשנת 2025 לפי דיווחי תנועות הנוער

13

מספר תנועות הנוער שהוכרו על ידי משרד החינוך ופעלו ברחבי ישראל בשנת 2025 ב-1,882 סניפים. מתוכם כ-58% מופעלים על ידי שלוש תנועות הנוער הגדולות - בני עקיבא, הנוער העובד הלומד והצופים העבריים

כ-33 מיליוני ש"ח

סך הכנסות תנועות הנוער מהרשויות המקומיות בשנת 2023

97%

שיעור הרשויות המקומיות שדיווחו כי הן מקיימות שיתופי פעולה עם תנועות הנוער

79%

שיעור הרשויות המקומיות שדיווחו על מחסור במבנים עבור סניפי תנועות הנוער הפועלות בתחום שיפוטן

23%

שיעור המבנים המשמשים לפעילות תנועות הנוער שהרשויות המקומיות דיווחו כי יש קושי להכיל בהם את כלל החניכים

סכום של

221 עד 799 ש"ח

דיווח על כ-86 אירועי פגיעה במוגנות לכל 10,000 חניכים

היקף התמיכה של משרד החינוך בתנועות הנוער השונות, פר חניך, בשנת 2023

מספר הדיווחים בתנועות הצופים בממוצע בשנים 2023 - 2025 לעומת פחות מדיווח אחד לכל 10,000 חניכים בתנועות בני עקיבא והנוער העובד והלומד. הנתון מעלה חשש כי חלק מתנועות הנוער מסרו דיווח חלקי בנושא

פעולות הביקורת



בחודשים מאי 2025 - ינואר 2026 בדק משרד מבקר המדינה את נושא קידומה של פעילות תנועות הנוער. הממצאים המובאים בדוח מתבססים על ביקורת עומק שנעשתה בעיריות **דימונה, חדרה, טירה ופתח תקווה** ובמועצה האזורית **מטה יהודה**, וכן על תשובות על השאלון שנשלח לרשויות המקומיות ועל מדגם שיצרה יועצת סטטיסטית על בסיס מענה של 66 הרשויות שהשיבו עליו.

הביקורת נעשתה גם ב-13 תנועות הנוער שפעלו במועד הביקורת - בני עקיבא, הנוער העובד והלומד, הצופים העבריים (הצופים), אריאל, השומר הצעיר, עזרא, הנוער הדרוזי, הצופים הערבים, האיחוד החקלאי, היכלי ענ"ג, הנוער הלאומי-בית"ר, המחנות העולים, והמכבי הצעיר שהוכרו לצורך הביקורת כגופים מבוקרים, והתבססה גם על תשובותיהן של 13 התנועות על השאלון ששלח אליהן משרד מבקר המדינה בספטמבר 2025.

הביקורת נעשתה גם במינהל חברה ונוער במשרד החינוך, ובדיקות השלמה ומפגשים נוספים התקיימו גם עם מועצת תנועות הנוער, מועצת התלמידים והנוער הארצית ובמשרד האוצר (אגף תקציבים ואגף החשב הכללי).

הביקורת כללה גם מפגשי שיתוף ציבור שהתקיימו באוקטובר ונובמבר 2025, עם הורים לילדים ונערים ברשויות המקומיות שנבדקו לעומק ועם פעילים חברתיים מקרב יוצאי העדה האתיופית **בחדרה**.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היקף תקציב תמיכות משרד החינוך בתנועות הנוער - בשנת 2020 היה תקציב התמיכות כ-145 מיליוני ש"ח מתוך תקציב משרד החינוך שהסתכם בכ-69.2 מיליארד ש"ח - כ-0.21% מתקציב המשרד; בשנת 2021 הסתכמו תמיכות משרד החינוך בתנועות הנוער בכ-0.18% מתקציב המשרד (כ-71.9 מיליארד ש"ח); בשנת 2022 הסתכם שיעור התמיכות בכ-0.17% (כ-74.8 מיליארד ש"ח); ובשנים 2023 ו-2024 פחת שיעור התמיכות בתנועות הנוער מסך כל תקציב משרד החינוך והסתכם בכ-0.15% בלבד בכל אחת מהשנים (כ-84.8 וכ-91 מיליארד ש"ח, בהתאמה). במשך השנים הסתמנו שינויים מינוריים בהיקף התקציב המקורי שהקצה משרד החינוך לתמיכות בתנועות הנוער. השוואה בין התקציב המקורי בשנת 2014 לזה בשנת 2024 מעלה כי לא חל בו גידול של ממש והוא גדל בכ-7% בלבד - מ-85.1 מיליון ש"ח ל-91.3 מיליון ש"ח. לעומת זאת התקציב המאושר ותקציב הביצוע התאפיינו בתנודתיות ובעלייה גדולה בשנים 2014 עד 2024 - גידול של כ-38% בתקציב המאושר (בסך 38.05 מיליוני ש"ח) ושל כ-25% בתקציב הביצוע (בסך 22.76 מיליוני ש"ח). ממצאים אלה מעידים שחלק גדל והולך מתקציב התמיכות בתנועות הנוער מקורו בתוספות שנתיות, קואליציוניות או אחרות, שאינן מעוגנות בבסיס התקציב ואינן נשענות על תכנון רב-שנתי ועל מדיניות תקציבית סדורה ומתמשכת של משרד החינוך. כמו כן, אף שתקציב התמיכות המקורי בתנועות הנוער גדל בשנים 2014 - 2024 רק בשיעור של 7% כאמור, מספר החניכים בתנועות הנוער גדל ב-41% בשנים האמורות - מ-250,000 לפי אומדן תנועות הנוער שביצעה הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) לשנים 2014 - 2015, לכ-353,000 חניכים בשנת 2024 על פי דיווחי תנועות הנוער למשרד החינוך.



הפער בין התמיכות החזויות של משרד החינוך אל מול התמיכות בפועל - ניתוח תקציבי תנועות הנוער לשנת 2024 מלמד כי הגם שתקציב תמיכות משרד החינוך באותה שנה היה גבוה מאוד ביחס לשנים שקדמו לה, התקציב שצפו כלל תנועות הנוער שיתקבל ממשרד החינוך היה גבוה מאוד ביחס לזה שהתקבל בפועל לאחר אישור התקציב המקורי. לדוגמה, בתנועת הצופים הייתה התמיכה החזויה כ-42.3 מיליוני ש"ח, אך בפועל התקבלו כ-27.8 מיליוני ש"ח בלבד, כ-66% מהתחזית; בתנועת הנוער העובד והלומד הייתה התמיכה החזויה בסך כ-72 מיליוני ש"ח, ואילו התמיכה בפועל הסתכמה בכ-29.9 מיליוני ש"ח - כ-41% מהתחזית; בתנועת בני עקיבא הייתה התמיכה החזויה כ-61.2 מיליוני ש"ח, אך התמיכה בפועל הסתכמה בכ-26.3 מיליוני ש"ח - כ-43% מהתחזית. מן הנתונים עולים פערים בכל תנועות הנוער בין התמיכות החזויות לבין התמיכות המעודכנות בפועל לשנת 2024, פערים הנעים בין כ-18% ועד לכ-78% הגורמים לאי-ודאות תקציבית בקרב תנועות הנוער. היעדר הוודאות עלול לפגוע ביכולתן של התנועות לבצע תכנון רב-שנתי מיטבי, לנהל פעילות חינוכית סדורה ולבנות מסגרות תקציביות יציבות, ועלול לפגוע במידה ניכרת באיכות השירות החינוכי הניתן לחניכים.



עדכון מפקד חניכים כבסיס לתקצוב מהימן - משרד החינוך אימץ את המלצות ועדת שפירא שהקים בשנת 2003 לצורך גיבוש קריטריונים אחידים להקצאה תקציבית לתנועת הנוער, המתבססים על מודל הערכה עדכני ומתמשך, שנועד לשקף באופן מדויק את גודלן והיקף פעילותן של התנועות. למרות זאת משרד החינוך הסתפק בשני הליכי אומדן בלבד - הראשון בוצע על ידי ראמ"ה בשנים 2005 - 2006, והאחרון שבהם בוצע בשנים 2014 - 2015, וגם במועד הביקורת - כעבור עשר שנים - עדיין משמש בסיס לחלוקת כ-43% מסכום התמיכות. מכאן שכמעט חצי מסכום התמיכה בתנועות הנוער נקבע על בסיס מספר החניכים שהיו פעילים בהן לפני כעשר שנים - כ-250,000 חניכים, ואינו משקף במדויק את גודלן היחסי של התנועות בפועל על פי דיווחיהן לשנת 2024 - כ-353,000 חניכים, ולמעשה מחולק ביתר או בחסר בין התנועות השונות.



ניהול נתוני הנוכחות של חניכי תנועות הנוער ומעקב אחריהם - בביקורת עלה שאף לא אחת מתנועות הנוער מנהלת מעקב שיטתי וסדור אחר השתתפות חניכיהם בפעולות השוטפות. תנועות הצופים ציינה כי היא החלה בשנת 2026 בפייילוט שמאפשר למדריכים לסמן את נוכחות החניכים הרשומים. היעדר מערכת מעקב אחר נוכחות, הן בפעילות השוטפת והן במפעלים, בהכשרות ובהדרכות, בייחוד לנוכח פיזורם הגיאוגרפי של סניפי התנועה, אינו מאפשר לתנועות הנוער לנהל מעקב מהימן אחר מספר החניכים הפעילים בתנועה. היעדר מידע על מספר החניכים הפעילים בכל אחד מהסניפים עלול להקשות על הנהלת תנועת הנוער להקצות ביעילות את המשאבים עבור חניכיה.



תמיכות הרשויות המקומיות בתנועות הנוער - נמצא כי רכיב התמיכות של הרשויות המקומיות בתנועות הנוער היה כ-33 מיליוני ש"ח בשנת 2023 - כ-7% בלבד מסך הכנסותיהן, שהיו כאמור כ-483 מיליוני ש"ח. מניתוח נתוני ההכנסות עלה כי ההיקף השנתי הממוצע של תמיכות הרשויות המקומיות לתנועה היה 2.4 מיליוני ש"ח. עוד עלה כי תנועות הצופים זוכה לתמיכה הגבוהה ביותר מהרשויות המקומיות, המסתכמת בכ-16.5 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-7% מסך כל הכנסותיה (כ-200 ש"ח לחניך); תנועת המכבי הצעיר זוכה לתמיכה מהרשויות המקומיות בסך כמיליון ש"ח ששיעורם כ-9% מסך כל הכנסותיה (כ-260 ש"ח לחניך); התנועה שזוכה לשיעור ההשתתפות הגבוה ביותר היא תנועת עזרא - 12% מסך כל תקציבה שהם כ-2.2 מיליוני ש"ח (כ-120 ש"ח לחניך). 3 מתוך 13 תנועות הנוער - תנועת הנוער הדרוזי, האיחוד החקלאי והצופים הערביים - אינן מקבלות כל תמיכה כספית מהרשויות המקומיות. מהמענה של הרשויות על שאלון משרד מבקר המדינה עלה כי 66% מהן הקימו ועדת תמיכות; כ-57% מהן תמכו בתנועות הנוער שפועלות בתחום שיפוטן בשנים 2022 - 2024 (87% רשויות המשתייכות לאשכולות הגבוהים במדד החברתי-כלכלי תומכות בתנועות הנוער בעוד רק 18% מרשויות באשכולות הנמוכים במדד תומכות בהן) ולכ-82% מהרשויות המקומיות היו תבחינים לחלוקת תמיכות לתנועות הנוער.



תמיכות הרשויות המקומיות שנבדקו לעומק בתנועות הנוער - הביקורת העלתה כי עיריית חדרה ופתח תקווה תמכו בתנועות הנוער על פי נוהלי תמיכות. התמיכה של עיריית חדרה, על פי המענה שלה לשאלון של משרד מבקר המדינה, הסתכמה בכ-160,600 ש"ח לשנת 2022, בכ-273,700 ש"ח לשנת 2023 וכ-372,000 ש"ח לשנת 2024; עיריית פתח תקווה תמכה בסכום של כ-1.114 מיליון ש"ח לשנת 2022, כ-1 מיליון ש"ח לשנת 2023 וכ-1.145 מיליון ש"ח לשנת 2024. המועצה האזורית מטה יהודה, עיריית דימונה ועיריית טירה בחרו לתמוך בתנועות הנוער שלא על פי נוהל התמיכות. המועצה האזורית מטה יהודה השיבה כי לא קבעה תבחינים ולא פועלת בה ועדת תמיכות, אך מתחילת שנת 2025 החלה בהפעלתו של מתווה שבמסגרתו היא תתמוך בתנועות הנוער הפועלות בתחום שיפוטן במימון של מתנדבים ומגוריהם, בהסעות וכן בתקציב לתנועה בסכום של כ-100 ש"ח לחניך רשום. עיריית דימונה בחרה לתמוך בתנועות הנוער באמצעות התקשרויות המתנ"ס עם כל אחת מהתנועות ללא קביעת תבחינים כלשהם לתמיכה. על פי המענה של עיריית דימונה על שאלון תנועות הצופים היא קיבלה באמצעות המתנ"ס תמיכה בסך 140,000 ש"ח גם בשנת 2022 וגם בשנת 2023 ובשנת 2024 קיבלה 100,000 ש"ח; תנועת בני עקיבא קיבלה בדרך זו 70,000 ש"ח בשנת 2022 ו-90,000 ש"ח בכל אחת מהשנים 2023-2024; ותנועת הנוער העובד והלומד קיבלה 60,000 ש"ח בכל אחת מהשנים 2022 - 2023, ואילו בשנת 2024, בעקבות ירידה ניכרת בהיקף הפעילות, הועברו אליה רק 30,000 ש"ח. עיריית דימונה העניקה גם תמיכה בשווה כסף בסך 25,000 ש"ח לשנה לכל אחת מהשנים האלו, וזאת בהתאם לחלוקה זו: תנועות הצופים העבריים ותנועת הנוער העובד והלומד קיבלו שירותים בשווי של 10,000 ש"ח לשנה כל אחת, ואילו תנועת בני עקיבא קיבלה שירותים בשווי של 5,000 ש"ח לכל שנה. גם עיריית טירה תמכה בתנועות הנוער בשווה כסף באמצעות מימון אבטחתו וניקיונו של מבנה סניף תנועת הנוער בשווי שהוערך על ידי העירייה בכ-46,000 ש"ח לכל אחת מהשנים 2022 - 2024. תמיכה בפעילות תנועות הנוער שלא בהתאם לנוהל תמיכות במוסדות ציבור אינה מותרת ופוגעת בעקרונות השקיפות והשוויון המחייבים כל גוף ציבורי התומך במוסדות ציבור. נוסף על עקרונות השקיפות והשוויון, העברת תמיכות בהתאם לנוהל התמיכות מקדמת גם את עקרונות המינהל התקין, החיסכון והיעילות ותורמת למניעת פגיעה בטוהר המידות.



סבסוד דמי חבר ומפעלים - נמצא כי תשלומי ההורים עבור דמי חבר, מפעלים והוצאות נוספות, הם הרכיב הגדול ביותר בתקציב הכנסותיהן של שש תנועות נוער - הצופים (173.2 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-73% מסך



כל ההכנסות), האיחוד החקלאי (8.8 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-66%), המכבי הצעיר (6.6 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-58%), בני עקיבא (41.2 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-54%), אריאל (6.3 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-52%) ועזרא (8.1 מיליוני ש"ח, ששיעורם כ-47%). לצד תקרת דמי החבר, מבחני התמיכות של משרד החינוך כוללים רכיב תמיכה ייעודי בתנועות נוער לצורך סבסוד דמי חבר ומפעלים חינוכיים עבור חניכים ומדריכים צעירים הזקוקים לסיוע. בביקורת עלה כי משרד החינוך ביסס את חלוקת התקציב על בסיס האומדן האחרון, שבוצע כאמור בשנים 2014 - 2015, ולפיו היקף החניכים בכל התנועות היה כ-250,000 - נתון שאינו משקף את מספר החניכים העדכני בתנועות הנוער ומכאן גם לא את היקף החניכים הזקוקים לסיוע; ואף נמצא כי תנועות הנוער אריאל, בני עקיבא, האיחוד החקלאי, הצופים, המחנות העולים, המכבי הצעיר, הנוער העובד והלומד ועזרא סבסדו דמי חבר, במצטבר, ל-54,813 חניכים יותר מהמספר שעל בסיסו גיבש משרד החינוך את תקציב סבסוד החניכים בפריפריה. מהליכי שיתוף הציבור עלה כי יש הורים שנמנעים מהגשת בקשות להנחה, מוותרים על השתתפות במפעלים או נמנעים מלכתחילה מהרשמה לפעילות בתנועות נוער, בין היתר בשל הליכי סבסוד המאופיינים לפי תפיסתם בבירוקרטיה סבוכה, במשך טיפול ממושך בבקשות ובחשש לפגיעה בפרטיות או בפגיעה בפרטיות מעבר לנדרש. לכך מצטרפים הדרישה להגשת בקשות חוזרות עבור מפעלים שונים בטווחי זמן קצרים יחסית והיעדר מנגנונים הנשענים על מידע קיים בדבר מצבה הכלכלי של משפחת החניך. עוד עלה מהליך שיתוף ציבור עם פעילים חברתיים מקרב יוצאי העדה האתיאופית **בחדרה** כי האפשרות לסבסוד השתתפות בתנועות נוער באמצעות תוכנית "הדרך החדשה" לשילוב יוצאי אתיופיה שמפעילים משרד ראש הממשלה ומשרד החינוך אינה מוכרת בקרב יוצאי אתיופיה בעיר. כמו כן, עלה כי יש קושי במימון דמי החבר, בהשתתפות במפעלי תנועות הנוער ובהתמודדות עם בירוקרטיה. בצד זאת, לשם השוואה, עלה בביקורת כי התוכנית "מפתחות", הפועלת גם היא במסגרת תוכנית הדרך החדשה והמאפשרת השתלבות בחוגי העשרה באמצעות הענקת שוברים ישירות למשפחות יוצאות אתיופיה, מוכרת לחברי הקהילה ומיושמת בשיעור מלא בשיתוף עיריית חדרה.

תמיכות משרד החינוך בשכרם של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות - אף שמשנת 2010 עלה שכרם של עובדי ההוראה בשיעור ניכר של כ-50%, נמנעו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי מלעדכן את בסיס החישוב שלפיו נקבע שיעור השתתפותו של משרד החינוך בשכר מנהלי יחידות הנוער, שמסתכם מאז בכ-130,000 ש"ח (המקבילים לשכר חודשי ברוטו משוער של כ-8,300 ש"ח). נמצא עוד כי כמעט כל הרשויות המקומיות מקבלות תמיכות ממשרד החינוך עבור השתתפותן בשכרם של מנהלי יחידות הנוער, אך היקף התמיכה אינו קבוע ואינו עומד בדרישות החוק. כך, מתוך חמש השנים שנבדקו - רק פעמיים עיריית **דימונה** ו**חדרה** והמועצה האזורית **מטה יהודה** קיבלו את סכום ההשתתפות שהן זכאיות לו על פי דירוגן במדד החברתי-כלכלי, עיריית **פתח תקווה** זכתה לסכום ההשתתפות על פי דירוגה רק פעם אחת ועיריית **טירה** לא זכתה לסכום ההשתתפות שהיא אמורה לקבל אף לא פעם אחת. עוד עלה כי שורת אי-ודאות בנוגע לסך השתתפות משרד החינוך בשכרם של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות. אף על פי שאין מדובר בתקציבים בהיקפים גבוהים ביחס לתקציב הרשות המקומית, אי-הוודאות האמורה עלולה לפגוע בניהול תקציבה של הרשות. בצו הנוער נקבע כי משרד החינוך יפרסם באתר האינטרנט (מרשתת) שלו, בראשיתה של כל שנת לימודים, את רשימת הרשויות המקומיות הזכאיות למימון חלקי של שכר מנהל יחידת הנוער באותה שנת תקציב, ואת הסכום המגיע לכל רשות בצירוף הסברים על אופן החישוב. אולם בבדיקת משרד מבקר המדינה לא נמצאה הרשימה באתר של משרד החינוך במרשתת, ולמעשה דרישות החוק לשקיפות בהעברת התמיכה לא מולאו.

מחסור במבנים עבור סניפי תנועות הנוער - ממענה הרשויות המקומיות על שאלון משרד מבקר המדינה עלה בנוגע ל-61 רשויות כי ב-79% מהן יש מחסור במבנים עבור סניפי תנועות הנוער הפועלות בתחום שיפוטן. רק 137 רשויות מקומיות - כ-53% ממספר הרשויות המקומיות בישראל - הגישו למשרד החינוך בקשה אחת או יותר לתקצוב בינוי סניפים בקולות הקוראים שפורסמו בשנים 2024 ו-2025 מהקצאות קרן העושר שהוקמה מכוח חוק הקרן לאזרחי ישראל, התשע"ד-2014 (קרן העושר). משרד החינוך אישר 69 בקשות לתקצוב עבור בינוי של סניפים חדשים בשנים 2024 - 2025. מענה הרשויות המקומיות על שאלון משרד מבקר המדינה העיד על חשיפה נמוכה לקולות הקוראים של קרן העושר ועל כך שמרבית הרשויות המקומיות כלל לא היו ערות להם, ומטבע הדברים לא פנו אליה בשום בקשה.

מרחבים מוגנים במבני תנועות הנוער או בסמוך אליהם - כ-89% מהמבנים שציינו הרשויות המקומיות במענה על השאלון סמוכים למרחבים מוגנים או מכילים מרחבים מוגנים שיכולים לספק הגנה למשתתפי פעילויות תנועות הנוער, בהתאם להנחיות פיקוד העורף. לגבי 2% מהמבנים השיבו הרשויות המקומיות כי המענה לעניין המרחבים המוגנים בהם הוא חלקי, והיתר - 26 מבנים (9%) ברשויות המקומיות **אלעד, בקעת הירדן, ג'וליס, יבנאל, ירושלים, לוד, מודיעין-מכבים-רעות, מטה יהודה, עין קיניה, פתח תקווה, קריית מוצקין, קריית גת, ורמת גן** אינם כוללים מרחבים מוגנים ואף אינם סמוכים להם.



תחזוקת המבנים המשמשים סניפים לתנועות הנוער ברשויות המקומיות - בביקורים שקיים צוות הביקורת במבני תנועות הנוער בעיריות **דימונה, חדרה, טירה ופתח תקווה** ובמועצה האזורית **מטה יהודה** עלה כי לצד מבנים שנבנו ותוחזקו בצורה טובה המאפשרת פעילות סדירה, בטוחה ומועילה עבור החניכים והמדריכים בתנועות, נמצאו גם מבנים שאינם נגישים ומבנים עם ליקויי בטיחות, תחזוקה וניקיון. כך לדוגמה מצב התחזוקה במבנה היביל שבו פועלת תנועת היכלי ענ"ג ושנמצא בבעלות עיריית **פתח תקווה**, אינו טוב ונמצאו בו תשתיות מים וחשמל גלויות לעין, כמו גם צבע מתקלף על גבי התקרות, שלולית מים ואשפה המוטלת ברחבה החיצונית. דוגמה נוספת - חלקו של סניף בני עקיבא ב**דימונה** כולל מטבח המשמש גם את בית הכנסת, והוא נמצא במצב תחזוקה ירוד, מלוכלך וכולל מקררים שאינם בשימוש וכן פחי זבל וחפצים נוספים המגבילים את יכולתם של החניכים לעשות שימוש במרחב. יתר על כן, חלק משקעי החשמל ובתי התאורה היו מנותקים חלקית מהקירות והתקרה, כמו גם לוח חשמל ללא כיסוי וחוט חשמל חשופים המהווים סכנה.



אסדרת תחום מוגנות החניכים בתנועות הנוער - נמצא כי במועד הביקורת לא קיימת אסדרה נורמטיבית מפורשת, מקיפה ומלאה, המחייבת את תנועות הנוער לעמוד באמות מידה סדורות בתחום המוגנות, בדומה לאלה שהוחלו על מסגרות החינוך הפורמאלי לפי חוזר מנכ"ל משרד החינוך מ-2023; עם זאת יש מקבץ הוראות חלקי ומצומצם בנושא במסגרת מבחני התמיכות.



דיווח על אירועי פגיעה במוגנות חניכים - בתוך כך, משרד החינוך אף לא קבע נוהל סדר לדיווח על אירועי פגיעה במוגנות בתנועות הנוער. מניתוח דיווחי תנועות הנוער למשרד מבקר המדינה על אירועי פגיעה במוגנות לכל 10,000 חניכים עולה כי בתנועת הצופים התרחשו במוצע כ-86 אירועי פגיעה במוגנות לשנה לכל 10,000 חניכים; בנוער העובד והלומד כאירוע אחד; בבני עקיבא פחות מאירוע אחד; בעזרא כשני אירועים; בנוער הלאומי בית"ר כ-11 אירועים; באריאל כשמונה אירועים; באיחוד החקלאי כאירוע אחד; במחנות העולים כשישה אירועים; ובהיכלי ענ"ג כשלושה אירועים לשנה. תנועת הנוער הדרוזי דיווחה למשרד מבקר המדינה שלא התרחשו אירועים כאלו ואילו תנועות השומר הצעיר, הצופים הערבים והמכבי הצעיר לא צרפו נתונים על אירועי פגיעה במוגנות שטופלו בשנים האמורות בתשובות שלהן לשאלונים. נתונים אלה מלמדים על פערים ניכרים בין תנועות הנוער בנוגע לדיווח על אירועי המוגנות, כפי שדיווחו. הפערים בין מספר אירועי המוגנות שעליהם דיווחו התנועות השונות, מעלים חשש כי חלק מתנועות הנוער מסרו דיווח חלקי בנושא.



נוהלי תנועות הנוער בתחום המוגנות - בביקורת גם נבדק אופן היישום של שמונה רכיבים בתחום המוגנות וכן נבחן אם פעולות בתחום המוגנות באות לידי ביטוי בנהלים של תנועות הנוער. נמצא כי בתנועת האיחוד החקלאי מיושמים כלל שמונת הרכיבים שנבחנו. בתנועות אריאל, הצופים, המכבי הצעיר והנוער הלאומי - בית"ר מיושמים במלואם שבעה מתוך שמונת הרכיבים; בתנועת המחנות העולים - שישה רכיבים; בתנועות השומר הצעיר, הצופים הערבים, הנוער העובד והלומד ובני עקיבא - חמישה רכיבים; ובתנועת היכלי ענ"ג - ארבעה מתוך שמונת הרכיבים מיושמים במלואם. בשתי תנועות - עזרא והנוער הדרוזי - מדובר בהיעדר יישום של יותר ממחצית הרכיבים. היעדר יישום של חלק ניכר מהרכיבים שנבדקו, ובפרט היעדר מדיניות דיווח, תגובה, תיעוד ומעקב בעניין אירועי פגיעה במוגנות, היעדר הנחיות לפיקוח מבוגרים בזמנים או במקומות המועדים לסיכון, היעדר חיזוקים חיוביים והיעדר תוכניות מניעה, הם בבחינת גורם סיכון מהותי לניהול לא תקין של תחום המוגנות בתנועות הנוער. מצבור חסרים זה עלול לפגוע ביכולת לחזות אירועי פגיעה במוגנות לאתגרם ולטפל בהם בזמן אמת ועלול ליצור כר נוח להתרחשותם של אירועי פגיעה ואלימות שאינם זוכים



למענה הולם. נמצא עוד כי נוהלי התנועות בני עקיבא, הנוער העובד והלומד, אריאל, השומר הצעיר, עזרא, היכלי ענ"ג, האיחוד החקלאי, הצופים הערבים, הנוער הדרוזי, הנוער הלאומי-בית"ר, מחנות העולים והמכבי הצעיר בתחום המוגנות אינם כוללים מדדים לבחינת היישום של שום סטנדרט מוגנות, לרבות סטנדרט המוגנות שנקבע בחוזר המנכ"ל משנת 2023. עוד נמצא כי אומנם נוהלי תנועות הצופים אינם כוללים את מדדי המוגנות שנקבעו בחוזר המנכ"ל משנת 2023, אך לצד זה התנועה קבעה כלים המאפשרים לה מדידה והערכה של יישום סטנדרט המוגנות.

תמיכה לפי רכיב אוכלוסיות ייחודיות - נמצא כי משרד החינוך החיל על בתי הספר את מדד שטראוס, אשר משמש תשתית להקצאת משאבים דיפרנציאלית לבתי ספר שסווגו כטעוני טיפוח ומאפשר את הגדלת ההקצאה עד פי 1.6. מנגד, בכל הנוגע לתנועות הנוער הוחל מנגנון אחר המאפשר הקצאת תקציבים לתנועות נוער שפועלות בקרב אוכלוסיות ייחודיות עד פי 1.19 בלבד. מכאן שיש פער תפיסתי בין שתי מערכות החינוך, הפורמלית והבלתי פורמלית, וזאת על אף תרומתן המשלימה של תנועות הנוער לעיצוב עתידו של הנוער בישראל. בעוד שבחינוך הפורמלי בחר משרד החינוך במדיניות תקציבית שנועדה לצמצם פערים, בכל הנוגע לתנועות הנוער משרד החינוך בחר לייחד שיעור נמוך בהרבה מהתקציב לצמצום פערים. זאת אף שעל פי הנתונים ככל שהרמה החברתית-כלכלית של הקבוצה גבוהה יותר, כך עולה שיעור השתתפותה בפעילויות תנועות הנוער.

פריסת הפעילות של תנועות הנוער - הועלה כי במחוז ירושלים פועלים 288 סניפים (16% מכלל הסניפים ברחבי הארץ); במחוז תל אביב - 200 סניפים (11%); במחוז מרכז - 360 סניפים (20%); במחוז חיפה - 182 סניפים (10%); במחוז דרום - 321 סניפים (17%); ובמחוז צפון - 488 סניפים (27%). נמצא כי סניפי תנועות הצופים מרוכזים במיוחד במחוזות מרכז ותל אביב, וסניפי הנוער העובד והלומד מרוכזים במחוז צפון, ובכלל זה באזור הגבול הצפוני. בתנועות הנוער עזרא, המכבי הצעיר, הצופים ואריאל ניכרת נוכחות נמוכה או אפסית בצפון, הגם שמחוז זה כולל 27% מסך כל הסניפים של כל התנועות. מנגד, המצב בתנועות הנוער הדרוזי, בצופים הערבים ובנוער העובד והלומד הוא תמונת ראי של התנועות האמורות, מאחר הן מאופיינות בריכוזיות גבוהה במחוזות הצפוניים ונוכחות חלקית בלבד במחוזות מרכז, ירושלים ותל אביב. בתנועות הנוער הדרוזי, המכבי הצעיר והיכלי ענ"ג, יש מחוזות שלמים שאין בהם שום סניף שלהן (מרכז, חיפה או צפון). עוד נמצא כי יש ריכוזיות גבוהה של יותר מ-40% מסניפי תנועה בודדת במחוז יחיד, כפי שמתקיים בפועל בתנועות הנוער עזרא, אריאל, המכבי הצעיר, היכלי ענ"ג, הנוער העובד והלומד, השומר הצעיר ותנועות הצופים הערבים. מכאן עולה כי אף שמבחינת התמיכות של משרד החינוך מגדירים במפורש את תגבור החינוך הערכי בכלל, ובאזורי טיפוח בפרט, כאחת מתכליות התמיכה בתנועות הנוער, וקובעים לשם כך רכיבי תמיכה ייעודיים לפתיחת סניפים חדשים (3.75% מסך תקציב התמיכות) ולתחזוקת סניפים קיימים (4.06% מסך התקציב), הרי שבפועל משקלם המצטבר ואופן הקצאתם עשויים שלא לשמש תמריץ מספק עבור חלק מתנועות הנוער להרחבת הפריסה הגיאוגרפית.

מועדי העברת תמיכות משרד החינוך - נמצא כי חלק ניכר מן התקציב השנתי של תמיכות משרד החינוך בשנים 2020 - 2023 הוזרם בפעימה הסופית רק ברבעון הרביעי, זאת הגם שבסמכות ועדת התמיכות להעביר לתנועות הנוער מקדמות של 25% לפני אישור התקציב, עד 50% לאחר אישורו ו-15% נוספים על בסיס צפי ביצוע - כל זאת ללא צורך בהוכחת ביצוע. בפועל, בשנת 2020 היה תשלום הפעימה הסופית כ-59.9 מיליון ש"ח - כ-41% מן התקציב השנתי לאותה שנה; בשנת 2021 הוא היה כ-59.1 מיליון ש"ח - כ-48% מן התקציב השנתי; ובשנת 2022 הוא היה כ-62.8 מיליון ש"ח - כ-52% מן התקציב השנתי. כמו כן, שנת 2023 מתאפיינת בכך שהחלטות מרכזיות לגבי מסגרת תקציב התמיכה והתוספות הנוגעות למלחמת "חרבות ברזל" התקבלו רק ברבעון הרביעי. דפוס זה של ריכוז עיקר התמיכות בפעימה אחת גדולה בסוף השנה התקציבית, תוך היעדר לוח פעימות קבוע וברור מראש, בייחוד כאשר מדובר בתנועות שזוכות לתמיכות משרד החינוך במשך יותר מ-20 שנים, מקשה לבצע תכנון שנתי תקין של תנועות הנוער, פוגע ביכולתן לנהל תזרים מזומנים מאוזן ויוצר תמריצים לניצול חפז של משאבים בסוף השנה, במקום שימוש מתוכנן.

פעילות תנועות הנוער בעתות חירום - בראי מגפת הקורונה, מלחמת חרבות ברזל, ומבצע עם כלביא - פעילות תנועות הנוער בעיתות חירום כרוכה בהוצאת משאבים בטווח הזמן המידי, אך נמצא כי על אף פעולותיהן הברוכות, במבחני התמיכות של משרד החינוך לא מוקצים תקציבים ייעודיים לכך. עובדה זו אילצה את התנועות לפעול במהלך אירועי החירום האחרונים ללא ודאות תקציבית, באופן שפגע ביכולת התכנון שלהן ובתגובתן המיידית על אירועים.



השפעת מבחני התמיכות על גובה התמיכה לחניך - ניכרת שונות גדולה בהיקף תמיכת משרד החינוך לכל חניך בתנועות השונות. בהשוואה בין שלוש תנועות הנוער הגדולות - הצופים, הנוער העובד והלומד ובני עקיבא, עולה כי היקף התמיכה לחניך בתנועת הנוער העובד והלומד הוא הגבוה ביותר, ועומד על 406 ש"ח; לתנועת הצופים ניתנה תמיכה של 336 ש"ח לחניך, ואילו תנועת בני עקיבא מקבלת את היקף התמיכה הנמוך ביותר מבין השלוש, בסך של 294 ש"ח לחניך. ניתן להבחין בשונות גדולה אף יותר בין היקף התמיכה לחניך בתנועת אריאל, שמסתכם בכ-221 ש"ח, ובין היקף התמיכה לחניך בתנועת הצופים הערבים, שמסתכם בכ-799 ש"ח לחניך, פער של יותר מפי שלושה וחצי בין תנועות הפועלות כולן במסגרת אותה תקנת תמיכות ממשלתית. יש לציין כי השוני עשוי לנבוע מגורמים שונים, למשל מספר החניכים - לנתון זה ניתן משקל משמעותי במנגנון התמיכה, והשפעתו מתעצמת כאשר חלים שינויים ניכרים בהתפלגות החניכים בין התנועות. לדוגמה, תנועת אריאל הציגה צמיחה משמעותית: מכ-6,229 חניכים על פי אומדן 2014 - 2015, לכ-21,000 חניכים בשנת 2023, בהתאם לדיווחיה למשרד החינוך. בהיעדר אומדן עדכני, אחיד ומבוקר, עלול להיווצר עיוות בתקצוב.



טיוב אסדרה - נמצא כי הדרישות במבחני התמיכות קובעות נטל אסדרה מחמיר ואחיד, ללא הבחנה מספקת בין תנועות הנוער לפי גודלן, היקף פעילותן, פריסתן הגיאוגרפית, מאפייני אוכלוסיית היעד או רמת הסיכון הגלומה בפעילותן. קביעת תנאי סף כמותיים גבוהים וזהים, לצד חובות ארגוניות והכשרתיות אחידות, עלולות ליצור חוסר פרופורציה בין היקף הדרישות הרגולטוריות לבין היקף התמיכה והפעילות בפועל, ובפרט ביחס לתנועות קטנות. נוסף על כך, מבחני התמיכות קובעים רשימת דרישות מתנועות מועמדות, המעוררות קושי נוכח היותן דרישות שעלולות לפגוע בעקרון השוויון. מבנה זה אינו משקף יישום של עקרונות אסדרה מדורגת ופרופורציונלית, כנדרש בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021 (חוק עקרונות האסדרה), ועלול להכביד יתר על המידה על תנועות אלו, לפגוע ביכולתן לעמוד בדרישות ולהציב חסם בפני הצטרפות תנועות חדשות וגיוון של תנועות הנוער.



בינוי סניפי תנועות הנוער - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המשך הקמת סניפי תנועות הנוער וקורא למשרד החינוך לפעול לקידום מטרה זו, אם באמצעות שימוש בהקצאות של קרן העושר ואם בדרכים אחרות. צמצומו של הפער הקיים יכול להועיל מאוד לתנועות ולחניכיהן ולקדם את המטרות שלשמן הוקמו.

מוגנות החניכים בתנועות הנוער - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את תנועות בני עקיבא והצופים, אשר הקימו מודל "סיירת מרחב בטוח" המיושם במהלך פעילות התנועות; מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בקיומה של תרבות דיווח בתוך ארגונים חינוכיים, כמרכיב מהותי בהבטחת מוגנות החניכים בתנועות הנוער ומציין לחיוב את פעילותה של תנועת הצופים בהקשר זה.

פריסת הפעילות של תנועות הנוער - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפריסה הגיאוגרפית של סניפי תנועות הנוער הלאומי-בית"ר, המחנות העולים ובני עקיבא, שמקיימות פיזור מאוזן של סניפיהן. כמו כן, תנועות הנוער העובד והלומד, בני עקיבא ואריאל בולטות שלושות לחיוב במימוש שני רכיבי התמיכה - פתיחת סניפים חדשים ותחזוקה של סניפי טיפוח ועדיפות - המסייעים בפיזור מפעל תנועות הנוער ברחבי הארץ ותורמת לילדים ונוער באזורים מגוונים יותר.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד החינוך ולאגף התקציבים במשרד האוצר לעגן את התוספות השנתיות, הקואליציוניות והאחרות בתקציב התמיכות בתנועות הנוער במסגרת בסיס התקציב ולפעול בהדרגה להגדלת משקלו היחסי של תקציב הבסיס לעומת התוספות הקואליציוניות והחד-שנתיות בתקציב הכולל. צעד זה יפחית את אי-הוודאות התקציבית של תנועות הנוער. לדברים משנה תוקף לנוכח הגידול במספר החניכים בשנים 2014 - 2025.



מומלץ למשרד החינוך לגבש ולהטמיע נוהל מקצועי שיחייב קיום הליך אומדן תקופתי של מספר החניכים והיקף פעילותן של תנועות הנוער, שיתבצע בתדירות קבועה בליווי גורמי הערכה מקצועיים וישלב בין הדיווחים של התנועות ובין בדיקות חיצוניות מדגמיות. במסגרת זו, על המשרד לבחון מודלים יעילים וחסכוניים לאיסוף נתונים, כגון מדגם מייצג, שימוש בפלטפורמות מידע דיגיטליות והצלבת נתונים עם מערכות קיימות שיפשטו את הליך האומדן.



מומלץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר לקשור באופן מפורש בין הגידול המצרפי של כלל תנועות הנוער במספר החניכים ותוצאות האומדן המעודכן ובין סכום תקציב הבסיס לתמיכות בתנועות הנוער, באופן שמספר החניכים העדכני ישתקף הן בחלוקה הפנימית בין התנועות והן בסך התקציב המוקצה למערך כולו. זאת בייחוד נוכח העובדה שהתנודות בסכום בסיס התקציב שהוקצה מדי שנה בשנים 2014 עד 2024 היו מינוריות ולא שיקפו את הגידול המצרפי של כלל תנועות הנוער במספר החניכים על פי דיווחיהן. מומלץ עוד כי משרד החינוך ומשרד האוצר יגבשו מנגנון לעדכון תקציבי התמיכות, לשמירה על ערכן ולמניעת שחיקתן, בייחוד נוכח העובדה שהתנודות בגובה התקציב אינן משקפות את הגידול הכללי באוכלוסייה בשנים 2014 עד 2024, ששיעורו כ-21%, גידול שיכול לשמש בסיס לתוספת תקציבית בשל גידול באוכלוסייה הרלוונטית, בדומה לקבוע בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992, הכולל הוראות בדבר עדכון תקציב המדינה, בין היתר בעקבות הגידול באוכלוסייה.



מומלץ לתנועות הנוער לגבש בשיתוף עם משרד החינוך אמות מידה ושיטות מוסכמות למעקב אחר נוכחות חניכים ומדריכים בפעילות התנועות, באופן שיאפשר קבלת מידע מהימן, עקבי ובר השוואה, תוך התאמת מנגנוני המעקב למאפייני החינוך הבלתי פורמלי ולאופייה הוולונטרי של הפעילות, המובלת על ידי מנהיגות צעירה, ולצורך בשמירה על פרטיות החניכים. במסגרת זו מומלץ לבחון סל פתרונות - שימוש בכלים דיגיטליים או במנגנוני דיווח חלופיים שאינם תלויי טכנולוגיה, ובלבד שיאפשרו קביעת מנגנון לכימות נוכחותם של חניכים ומדריכים בפעולות השוטפות, במפעלים, בהכשרות ובהדרכות.



על המועצה האזורית **מטה יהודה** ועל עיריית **דימונה וטירה** לפעול על פי נוהל תמיכות במוסדות ציבור ולהקפיד לתמוך בפעילות תנועות הנוער בתחומי שיפוטן על פי קריטריונים שקופים, כמותיים, איכותיים ושוויוניים, כפי שמתחייב מהנוהל.



מומלץ למשרד החינוך ולתנועות הנוער לבחון, בהתאם לנדרש במבחני התמיכות, דרכים לפשט את הליך הגשת הבקשה לסבסוד ואת הליך בחינתה ולצמצם את הפגיעה בפרטיות מעבר לנדרש לצורך בחינת הבקשה, לרבות קביעת רמת חשיפה מינימלית בנוהלי הסבסוד. מאחר שלמחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית עשוי להיות מידע רלוונטי שיכול לסייע בהליך, מומלץ כי הדבר ייעשה בהיוועצות במרכז השלטון המקומי ובמרכז השלטון האזורי. כמו כן מומלץ למשרד החינוך ולתנועות הנוער לבחון קביעת לוחות זמנים קבועים וידועים מראש לבחינת בקשות, כדי להבטיח שהן יטופלו בתוך פרקי זמן סבירים.



מומלץ למשרד החינוך להקצות את התקציב לסבסוד חניכים בפריפריה על בסיס נתונים עדכניים, לרבות דיווחי תנועות הנוער בדבר היקף הסבסוד שהן נתנו בפועל. נוסף על כך, מומלץ למשרד החינוך לעגן מנגנון שיפוי לתנועות הנוער בגין סבסוד חניכים בפריפריה, בהתאם לקריטריונים שהוא יקבע. עוד מומלץ למשרד ראש הממשלה ולמשרד החינוך, האמונים על יישום היבטי החינוך בתוכנית הדרך החדשה, לבחון, בשיתוף הרשויות המקומיות ותנועות הנוער, דרכים להנגשת המידע בדבר אפשרויות הסבסוד של הפעילות בתנועות הנוער בקרב כלל התלמידים יוצאי אתיופיה תוך שימוש בקריטריונים שוויוניים ושקופים. לנוכח המגבלה על מספר החניכים שיכולים לזכות בסבסוד והשאפה להשגת מטרת התוכנית להגברת שילוב יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית, בין היתר באמצעות הקלה בדרישות המימוניות והבירוקרטיות, מומלץ למשרד ראש הממשלה ולמשרד החינוך לבחון את האפשרות להגביר את השימוש במנגנון של מתן שוברים ישירות לחניכים בתחילת כל שנה, כמו זה הנכלל בתוכנית "מפתחות", המאפשר ניהול ומעקב סדורים בעניין מימוש הסבסודים גם על ידי החניכים עצמם.



על משרד החינוך לפעול בהתאם להוראות צו הנוער ולפרסם מדי שנה את רשימת הרשויות המקומיות הזכאיות להשתתפות במימון עלות שכרו של מנהל יחידת הנוער, וכן את אופן החישוב וסכום התמיכה המגיע לכל אחת מהן. כמו כן, מומלץ למשרד החינוך ולמרכז השלטון המקומי לבחון את גובה השכר הממוצע העדכני של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות, ובהתאם לכך לעדכן את בסיס השכר שלפיו מחושבת השתתפות משרד החינוך במימון עלות השכר כאמור. עוד מומלץ למשרד החינוך לפעול בהתאם לדרישות החוק ולתמוך בשכרם של מנהלי יחידות הנוער ברשויות המקומיות באופן סדור וקבוע כדי להפחית את אי-הוודאות המאפיינת את העברת התמיכות עד כה ולוודא כי תמיכותיו ברשויות המקומיות יאפשרו השתתפות משמעותית בשכרם של מנהלי יחידות הנוער, בייחוד על רקע השינויים הנדרשים לאור פרק הזמן שחלף מאז נקבע בסיס השכר שלפיו חושב סכום ההשתתפות. מומלץ למשרד החינוך לבחון את הסיבה לחשיפה הנמוכה של הרשויות המקומיות לפרסומי הקולות הקוראים של קרן העושר. כמו כן מומלץ כי הוא יפעל בעתיד להגברת החשיפה והמודעות של הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות לפתרונות למצוקת המחסור במבנים של סניפי תנועות הנוער בתחום שיפוטן. עוד מומלץ כי משרד החינוך יבחן אם קיימים חסמים נוספים, כמו העלויות הכרוכות בהשלמת המבנים, שהובילו להיענות הנמוכה של הרשויות המקומיות לקול הקורא - ביחס למספר הרשויות שדיווחו על מחסור במבנים לסניפי תנועות הנוער בתחום שיפוטן.



מומלץ לרשויות המקומיות **אלעד, בקעת הירדן, ג'וליס, יבנאל, ירושלים, לוד, מודיעין-מכבים-רעות, מטה יהודה, עין קיניה, פתח תקווה, קריית מוצקין, קריית גת, ורמת גן** לפעול בהקדם להסדרת סוגיית המיגון בכלל המבנים שבהם פועלות תנועות הנוער כדי שתתאפשר פעילות רציפה של תנועות הנוער גם בעיתות חירום.



מומלץ לעיריות **דימונה, חדרה, טירה ופתח תקווה** ולמועצה האזורית **מטה יהודה** לפעול בשיתוף תנועות הנוער לתיקון ליקויי הבטיחות, התחזוקה והניקיון במבני תנועות הנוער הפועלות בתחום שיפוטן.



לאור החשיבות של עקרון ייעול השימוש בקרקע ולנוכח המחסור במבנים המיועדים לפעילותם של סניפי תנועות הנוער, שעליו דיווחו כ-79% מהרשויות המקומיות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך ולרשויות המקומיות בשיתוף מועצת תנועות הנוער לבחון דרכים להתמודדות עם המחסור במבנים ובכללן עירוב שימושים במבני ציבור באמצעות בינוי והקצאה של מבנים רב-תכליתיים והקמת "מבנה צמוד בית ספר". דרכים אלה נועדו לאפשר פתיחת סניפים של תנועות נוער גם ברשויות מקומיות, ביישובים ובשכונות שבהם יש מחסור במבני ציבור.



מומלץ כי משרד החינוך יחיל על תנועת הנוער הוראות מחייבות, מקיפות וסדורות בנושא מוגנות, נוסף על אלו שנקבעו במסגרת מבחני התמיכות. כמו כן, מומלץ כי משרד החינוך יקבע בנהליו מנגנון מחייב ואחיד לדיווח על אירועי פגיעה במוגנות בתנועות הנוער, הכולל הגדרות, מתודולוגיית מדידה, תשתית



דיווח דיגיטלית ובקורות איכות ואימות נתונים. בדרך זו ניתן לשפר את ההתמודדות עם אירועי המוגנות בתנועות הנוער. נוסף על כך מומלץ לתנועות הנוער העובד והלומד, בני עקיבא, הנוער הדרוזי, השומר הצעיר, המכבי הצעיר והיכלי ענ"ג להשלים ולקבוע בנהליהן מדיניות מלאה לטיפול במכלול הסוגים של אירועי פגיעה במוגנות הכוללת תגובה על האירועים, דיווח עליהם, תיעוד שלהם ומעקב אחר ההתמודדות עימם. מומלץ לכל תנועות הנוער למפות את אופן היישום של מכלול רכיבי סטנדרט המוגנות ולהוסיף הנחיות או פעולות שחסרות בהתאם למאפייני החינוך הבלתי פורמלי, כל זאת כדי לצמצם את הסיכונים ואת אירועי הפגיעה והאלימות בקרבן. מומלץ לכל תנועות הנוער לקבוע שגרות בקרה תקופתיות של תיעוד אירועי המוגנות שהתרחשו בסניפיהן, שיאפשרו זיהוי דפוסים, הערכת טיפול והפקת לקחים. עוד מומלץ כי כלל תנועות הנוער יעגנו בנהליהן את מדדי המוגנות שנקבעו בחוזר המנכ"ל משנת 2023 בשינויים הנובעים מאופי פעילותם לצורך בחינת יישום סטנדרט המוגנות, יקיימו בדיקה תקופתית של עמידה במדדים אלה ויקבעו מנגנון סדור להפקת לקחים ולשיפור בהתאם לתוצאות המדידה.

מומלץ למשרד החינוך לשלב את עקרונות ההקצאה הדיפרנציאלית הנהוגים בחינוך הפורמלי, לרבות התאמה למדדים חברתיים-כלכליים, פריפריאליות ושיעורי השתתפות נמוכים, גם במבחני התמיכות לתנועות הנוער, תוך הגדלת משקל הרכיבים הייעודיים לתמיכה באוכלוסיות ראויות לקידום, ובהן האוכלוסיות הייחודיות (נוער עולה, נוער מנותק, נוער עובד, נוער עם מוגבלויות ותושבי הפריפריה), כדי לעודד תנועות נוער להגביר את פעילותן בקרבן.

מומלץ לתנועות הנוער עזרא, הצופים, אריאל, המכבי הצעיר, הנוער העובד והלומד, השומר הצעיר ותנועות הצופים הערבים לגבש תוכנית רב-שנתית להרחבה הדרגתית של הפריסה הגיאוגרפית של פעילותן וליצור תמהיל פריסה מאוזן יותר.

מומלץ למשרד החינוך שלא להסתפק במדיניות כללית לקידום פיזור ארצי של פעילות תנועות הנוער, אלא לבחון באופן שיטתי את פריסת הפעילות הקיימת לצורך איתור פערים, אזורים שבהם קיים מחסור או מענה חלקי וכן מגמות של ריכוז יתר. במסגרת זו מומלץ לגבש כלים יישומיים גמישים הכוללים מדדי בחינה ומעקב בשיתוף מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי, אשר יביאו בחשבון את מאפייני האזור, קיומו של יעד פוטנציאלי והיקף הביקוש. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפעל בשיתוף מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי לבחינת מנגנוני תמרוץ, הכוונה ובקרה שיתמכו בהרחבת פעילות במקומות שבהם קיים צורך בכך, כדי לקדם פריסה ארצית מאוזנת ונגישות שוויונית יותר לחניכים בכלל המחוזות.

מומלץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר לעגן במבחני התמיכות, או בנוהל ייעודי, מנגנון מואץ לקבלת החלטות בדבר תוספות תקציב ולקבוע לוחות זמנים ברורים להעברת כספים לתנועות הנוער באירועי חירום. זאת, כדי לסייע להן בפעילותן הברוכה בעיתות חירום, וכדי שלא ליצור מצב שבו עיקר התוספת מגיע רק בדיעבד.

מומלץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר לבחון האם הפערים המוצגים עולים בקנה אחד עם עקרונות מודל החלוקה ועם התפיסה שאותה ביקשו המשרדים לקדם במסגרת מודל התמיכה. עוד מומלץ לבחון אם התקצוב הניתן מאפשר את קיומה של תשתית פעילות בסיסית, וכי הוא אינו פוגע בתנועות קטנות.

מומלץ למשרד החינוך, במסגרת סמכויותיו ובהתאם לעקרונות טיוב רגולציה והפחתת עומס מינהלי במגזר הציבורי, כפי שעולים מחוק עקרונות האסדרה, לפעול בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לרבות נציגי תנועות הנוער וגורמי המקצוע בממשלה, לבחינה מקיפה ומעמיקה של מבחני התמיכות. במסגרת בחינה זו מומלץ לשקול, בין היתר, לבחון את האפקטיביות של מבחני התמיכות, על רכיביהן השונים; לבצע מיפוי שיטתי של הנטל הרגולטורי; לבחון את האפשרות לעיצוב רגולציה מדורגת ופרופורציונלית

לפי גודל התנועה ורמת הסיכון, לרבות ההכרה בתנועות חדשות; לבחון את האמצעים לייעול ולטיוב של עבודתה של ועדת התמיכות המשרדית; ולבחון את סמכויות הפיקוח והאכיפה של המשרד בתחום פעילות תנועות הנוער.

מקבץ תמונות שצולמו בסניפי תנועות הנוער ברשויות המקומיות שנבדקו לעומק



הכניסה לסניף תנועת הנוער המחנות העולים בפתח תקווה - הריצוף בתוך המבנה ומחוצה לו שבור, וכך גם מדרגת הכניסה, שאינה מאפשרת גישה לבעלי מוגבלויות. צולם על ידי צוות הביקורת ב-28.10.25.

בעקבות הביקורת פעלה תנועת המחנות העולים לתיקון הליקויים שמבקר המדינה הציג לפניו, ובין היתר תיקנה את מדרגת הכניסה למבנה הסניף המוצגת בתמונה.



מטבחון סניף תנועת אריאל במושב ב' שבמועצה האזורית מטה יהודה ובו תנור אפייה הנתמך על ידי מוט עץ סדוק ומטקת משחק, מוזן על ידי כבל מאריך וחשוף בצידו. צולם על ידי צוות הביקורת ב-16.11.25.



חדר הפעילות היחיד הנגיש לאנשים עם מוגבלות בסניף תנועת בני עקיבא בחדרה, הכולל מרצפות וספות בלויית ומלוכלכות. צולם על ידי צוות הביקורת ב-22.10.25.



המרחב המוגן בסניף תנועת הצופים בדימונה - הציוד הרב אינו מאפשר כניסה ומעבר נוחים, לא כל שכן שהייה ממושכת של חניכים ומדריכים בעת חירום. צולם על ידי צוות הביקורת ב-20.10.25.



ארון חשמל באולם הפעילות של תנועת השומר הצעיר בטירה - אינו ניתן לנעילה ובסביבתו כבלי חשמל חשופים. צולם על ידי צוות הביקורת ב-25.9.25.

ציטוטים ממפגשי שיתוף ציבור עם הורים לילדים בתנועות נוער ועם פעילים חברתיים

"

"תנועות נוער זה בעצם בסיס למנהיגות וללקיחת אחריות אחר כך. ולהיות מנהיג זה אומר מנהיג בעבודה, מנהיג בלימודים, מנהיג בשכונה, מנהיג בבית, מנהיג בוועד הבית. כל הדברים האלה. איך זה מגיע? אם אתה נמצא שם. אני ממש אוהב אותם, כי אני רואה איך הם עושים פעילות. הם מובילים. הם המדריכים. הם באים הביתה, הם לוקחים אחריות עד הסוף";

"

"זה כאב ראש ברמה שאתה אומר, בסדר, אני אוותר על ה-3 או 4 שעות התעסקות הזה של טפסים, אני אלך לעבוד את ה-3-4 שעות האלה בשביל לממן את הטיוול במקום עכשיו טפסים ומחזירים לך את הטפסים ובוא תשלח עוד משהו... כל טיוול מחדש ההורה צריך להגיע וכל פעם מחדש הוא צריך להגיש את המסמכים, וגם אם לא אז כל שנה מחדש. ובמחנה קיץ, ועדת ההנחות לא חלה, אז הוא יצטרך לשלם, הוא צריך להגיש מחדש או לשלם את ה-2,000 ש"ח. כאילו, הוא יפגוש את זה כל הזמן, ואנחנו מדברים על סכומים מאוד גבוהים שגם לא מוצגים להורים מראש";

"

"אצלנו אין מבנה קיים, כאילו, לפעילויות של הנוער. שמים אותם פעם בשבוע כשעה בחטיבת ביניים או בבניין של המתנ"ס, אבל גם שם יש פעילויות אחרות. לא במיוחד לבני נוער. אבל אני גם אומרת, שלא רק הבניין, כאילו, בשנה שעברה לא היה גם ניקיון, שהתחילו הילדים והמנהל שלהם לנקות גם לפני שהם נכנסים לעשות את הפעילויות שלהם, כי זה לא מוכן בשבילם".

סיכום

תנועות הנוער הן ארגונים המחנכים למעורבות חברתית. הן מספקות כר נרחב להתנסות בני נוער בעשייה מגוונת המפגישה אותם עם האידיאולוגיה התנועתית, עם הקהילה שבה הם פועלים ועם חבריהם לקבוצה ונכללות במסגרת החינוך הבלתי פורמלי. הפעילות בתנועות הנוער מקדמת אורחות דמוקרטית פעילה שעיקריה מעורבות קהילתית, פעילות התנדבותית ועשייה חברתית אשר מגבירה את תחושת המחויבות של בני הנוער כלפי החברה והמדינה.

נכון לשנת 2025 פעלו בישראל 13 תנועות נוער ב-1,882 סניפים, ועל פי דיווחי התנועות השתתפו בפעילויותיהן כ-350,000 חניכים. היקף ההכנסות הכולל של תנועות הנוער הסתכם בשנת 2023 בכ-483 מיליוני ש"ח. נמצא כי משרד החינוך לא הסדיר את תחום הפעילות של התנועות בכללותו ולא פרסם מסמך מחייב או מנחה בכל הנוגע לתפיסתו לגבי פעילות החינוך הבלתי פורמלי בכלל ולגבי פעילות תנועות הנוער בפרט. לצד האמור, הוא השתתף בתקציבן בשנת 2024 בהיקף של כ-137 מיליון ש"ח, מתוכם כ-33% כספים קואליציוניים ותקציבים תוספתיים. תמיכת משרד החינוך התבססה על מבחני תמיכות שגיבש, שנשענו בין השאר על מפקד חניכים שלא עודכן משנת 2015.

בביקורת עלה עוד כי היקף תמיכות הרשויות המקומיות בתנועות הנוער הסתכם בכ-33 מיליוני ש"ח בשנת 2023. 60% מהרשויות המקומיות בחרו לתמוך בפעילות תנועות הנוער בשנים 2022 - 2024, ושלוש מתוך 13 תנועות הנוער לא קיבלו כל תמיכה כספית מהרשויות המקומיות. עיריות **פתח תקווה וחדרה** תמכו בפעילות תנועות הנוער בתחום שיפוטן על פי נוהל התמיכות במסדות ציבור, ולעומת זאת עיריות **דימונה וטירה** והמועצה האזורית **מטה יהודה** תמכו בתנועות הנוער בכסף ובשווה כסף שלא על פי הנוהל. 79% מהרשויות המקומיות דיווחו למשרד מבקר המדינה כי יש מחסור במבנים עבור תנועות הנוער, וכי המחסור במבנים מורגש יותר בקרב רשויות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים יותר.

בביקורת נמצא כי אין אסדרה נורמטיבית מפורשת, מקיפה ומלאה, המחייבת את תנועות הנוער לעמוד באמות המידה בתחום המוגנות בדומה לאלה שהוחלו על מסגרות החינוך הפורמלי בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת 2023. עוד נמצא כי יש פער בין מודל הקצאת תקציבים בחינוך הפורמלי ובין התמיכות שמקצה משרד החינוך לתנועות הנוער שחניכיהן משתייכים לאוכלוסיות ייחודיות; כי אין ביעדים ובתמריץ הכספי שקבע משרד החינוך כדי להביא לפריסה כמותית מאוזנת של סניפי התנועות בין ששת מחוזות המשרד באופן מתכלל, סדור ומכוון תוצאה; כי אי-התכנסות ועדת התמיכות של משרד החינוך לאישור תקציב התמיכות במועד גרמה לקשיי נילול תקציבית בקרב תנועות הנוער; כי עלה הצורך באסדרת תקצוב פעילות תנועות הנוער באירועי חירום; וכי הדרישות במבחני התמיכות קובעים נטל אסדרה מחמיר ואחיד, ללא הבחנה מספקת בין תנועות הנוער לפי גודלן, היקף פעילותן, פריסתן הגיאוגרפית, מאפייני אוכלוסיית היעד או רמת הסיכון הגלומה בפעילותן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר לעגן את תקציב התמיכות בתנועות הנוער במסגרת בסיס התקציב, לפעול בהדרגה להגדלת משקלו היחסי של תקציב הבסיס לעומת התוספות הקואליציוניות והחד-שנתיות ולגבש מנגנון לעדכון ערך תקציב התמיכות, לשמירה על ערך זה ולמניעת שחיקתו, בייחוד נוכח העובדה שהתנודות בסכום התקציב אינן משקפות את הגידול הכללי באוכלוסייה בשנים 2014 - 2024, ששיעורו כ-21%. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד החינוך להחיל על תנועות הנוער הוראות מחייבות, מקיפות וסדורות בנושא המוגנות, נוסף על אלו שנקבעו במסגרת מבחני התמיכות. נוסף על כך, מומלץ למשרד החינוך לבחון את נחיצותן של כלל ההוראות הנכללות במבחני התמיכות הקיימים, ובהתאם לעקרונות טיוב רגולציה והפחתת עומס מינהלי במגזר הציבורי, כפי שעולים בחוק עקרונות האסדרה, לפעול בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, לרבות נציגי תנועות הנוער וגורמי המקצוע בממשלה, לבחינה מקיפה ומעמיקה של מבחני התמיכות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך ולרשויות המקומיות לפעול בשיתוף עם מועצת תנועות הנוער ותנועות הנוער עצמן לקידום פעילות תנועות הנוער ברשויות המקומיות - פעילות המחזקת את תחושת המחויבות של בני הנוער כלפי הקהילה וסביבת מגוריהם ונתפסת ככלי לקידום של מוביליות חברתית וצמצום פערים, חוסן לאומי ופיתוח כלכלי.



חלק רביעי

המרחב העירוני



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

תכנון וקידום של התחדשות עירונית ברשויות המקומיות

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪

תכנון וקידום של התחדשות עירונית ברשויות המקומיות

תקציר

רקע

התחדשות עירונית נתפסת ככלי מדיניות רב-עוצמה הטומן בחובו אפשרות להשגת מטרות בתחומים שונים - המרחב, הכלכלה והחברה - ובראשן תוספת של יחידות דיור במרקמים העירוניים הקיימים, שנבנו בעבר בצפיפות נמוכה יחסית, ובכלל זה ייעול השימוש בקרקע. ההתחדשות העירונית בישראל היא כלי אסטרטגי מרכזי בתחום התכנון והבנייה, בייחוד לנוכח הגידול המהיר של האוכלוסייה ולנוכח הצורך הגובר בפתרונות דיור איכותיים וממוגנים.

בשל מאפייניה הגיאוגרפיים והגיאופוליטיים המיוחדים של מדינת ישראל, מעבר לתפקידי החידוש והפיתוח של המרחב העירוני והגדלת היצע הדיור נועדו תהליכי ההתחדשות העירונית למלא תפקידים לאומיים נוספים - כגון הגברת מוכנותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות לאסונות טבע כמו רעידות אדמה ולאיומי מלחמה שיש להגן על העורף מפניהם, למשל ירי טילים, והגברת עמידותם בפני אסונות ואיומים אלה. מבצע "עם כלביא", שהתקיים ביוני 2025, העלה על סדר היום את סוגיית ההתחדשות של האזורים שנפגעו במהלכו מירי טילים.

לרשויות המקומיות תפקיד מקיף ומרכזי בקידום ובניהול של תהליכי ההתחדשות העירונית בתחומי שיפוטן. בין היתר, באפשרותן ליזום מיזמים של התחדשות עירונית במסלול רשויות מקומיות; באפשרותן להכין מסמכי מדיניות הנוגעים להתחדשות עירונית; והן הגורם שמספק תשתיות ושירותים כגון חינוך, תחבורה ופינוי אשפה לדיירים החדשים שיתגוררו בבניינים שהוקמו במסגרת המיזמים של ההתחדשות העירונית.

בין השנים 2021 - 2024 חלה עלייה ניכרת הן במספרן של התוכניות להתחדשות עירונית שאושרו באותן השנים והן במספר יחידות הדיור המתוכננות לבנייה מכוחן ביחס לשנים הקודמות: בשנים 2021 - 2024 אושרו תוכניות לבנייתן של כ-157,000 יח"ד מתוך כ-259,000 יח"ד שתכנוןן אושר בשנים 2010 - 2024 (כ-60%). בשנת 2024 חלה עלייה של כ-40% במספר יחידות הדיור שאושרו בתוכניות פינוי-בינוי ביחס לשנת 2023 ועלייה של כ-44% ביחס לשנת 2022.

נתוני מפתח

0

היתרי בנייה הוצאו ב-23 מיזמי פינוי ובינוי המקודמים בעיריות **בית שאן, טבריה, צפת וקריית שמונה** בשנים 2017 - 2025. כולן רשויות הנמצאות באזורים המועדים ביותר לרעידות אדמה חזקות ולסכנות מלחמה

כ-58%

472 מתוך 814 מיזמי התחדשות עירונית מקודמים ומבוצעים במחוזות המרכז ותל אביב

479,772

מספר יחידות הדיור המוצעות ב-814 מיזמי פינוי ובינוי בישראל (ללא תלות במצב קידומם), נכון ליולי 2025 - כ-590 יחידות דיור בממוצע למיזם

כ-40%

שיעור הגידול במספר יחידות הדיור שאושרו בתוכניות פינוי ובינוי בשנת 2024 (כ-57,000 יחידות דיור) יחסית לשנת 2023 (41,000 יחידות דיור)

23 שנים	23 מתוך 71	רק כ-33%	105 מיליוני ש"ח
משך תהליך ההתחדשות העירונית של מתחם ברנדייס ברעננה מתחילתו ועד אכלוסו (בשנים 1999 - 2022)	רשויות מקומיות (כ-32%) שבתחום שיפוטן מקודמים מיזמי פינוי ובינוי ולא פועלת בהן מינהלת התחדשות עירונית	שיעור הניצול של כלל התקציבים בהסכם המסגרת שנחתם עם 12 רשויות מקומיות בשנת 2023	מתוך 440 מיליוני ש"ח (כ-24%) טרם הוקצו לרשויות המקומיות שחתמו על הסכם מסגרת עם הרשות להתחדשות בשנת 2023

פעולות הביקורת



משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני עד אוקטובר 2025 היבטים שונים הנוגעים לקידום של התחדשות העירונית ברשויות מקומיות באמצעות תוכניות פינוי בינוי בשנים 2021 - 2024. הבדיקה נעשתה בחמש עיריות - **לוד, נתניה, קריית ים, קריית שמונה ורעננה** (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ברשות מקרקעי ישראל במשרד הבינוי והשיכון ובמינהל התכנון במשרד הפנים. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הגורמים המעורבים בתכנון ההתחדשות העירונית בישראל ובקידומה; הקמת מינהלות עירוניות להתחדשות עירונית ותפקידן; מסמכי מדיניות ותוכניות אב להתחדשות עירונית ברשויות הנבדקות; המינהלות העירוניות ברשויות שנבדקו; ניתוח מיזמים להתחדשות עירונית ברשויות שנבדקו והחסמים שנמצאו בהם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היבטים בהתחדשות עירונית בישראל

- **מיזמי התחדשות עירונית לפי מחוזות תכנון** - במחוזות המרכז ותל אביב מקודמים ומבוצעים כ-58% מכלל המיזמים במסגרת התחדשות עירונית (472 מיזמים במחוזות אלה מתוך 814 מיזמים), בהם כ-56% מכלל יח"ד המוצעות מתוך כלל המיזמים (כ-145,000 יח"ד מוצעות במחוז מרכז וכ-123,000 יח"ד מוצעות במחוז תל אביב); בירושלים מקודמים ומבוצעים 137 מיזמים, שהם כ-95% מהמיזמים במחוז ירושלים ובהם כ-48,000 יח"ד מוצעות מתוך כ-57,000 יח"ד מוצעות בכל המחוז; במחוזות הצפון והדרום יחד מקודמים ומבוצעים 98 מיזמים ובהם כ-80,000 יח"ד מוצעות - כמות דומה למספר המיזמים במחוז חיפה (97 מיזמים ובהם כ-71,000 יח"ד מוצעות).
- **הגורמים המעורבים בתכנון התחדשות עירונית ובקידומה** - תהליכים של התחדשות עירונית מצריכים תיאום בין גורמים רבים החל במשרדי ממשלה, גופי תכנון ורשויות מקומיות, וכלה בגורמים פרטיים כגון בעלי הדירות ויזמים, והם כרוכים באתגרים משפטיים, חברתיים וכלכליים.
- **מינהלות עירוניות ברשויות המקומיות** - מנתוני הרשות להתחדשות עירונית עלה כי בשנים 2017 - 2025 גדל מספר המינהלות להתחדשות עירונית פי 5.8 (מ-8 ל-46 מינהלות ב-48 רשויות מקומיות) שהוקמו באמצעות חמישה קולות קוראים שפרסמה הרשות להתחדשות בשנים אלה. המינהלות הוקמו הן ברשויות מקומיות איתנות והן ברשויות השוכנות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית. במועד סיום הביקורת 23 רשויות מקומיות קידמו מתחמי התחדשות עירונית שלא באמצעות מינהלת.



מינהלות עירוניות ברשויות שנבדקו - בארבע מתוך חמש הרשויות שנבדקו יש מינהלת עירונית - **לוד, קריית ים, נתניה וקריית שמונה**; **ברעננה** לא הוקמה מינהלת עירונית. עלו פערים ביחס בין מספר יח"ד שקיבלו היתר בנייה לבין מספר יח"ד שתוכננו במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית ברשויות שנבדקו:



נתוני מינהלות עירוניות ברשויות שנבדקו (יולי 2025)*

שם הרשות	לוד	נתניה	קריית ים	קריית שמונה**
שנת ההקמה	2017	2017	2019	2025
מספר בעלי התפקידים	9	8	3	3
הכפיפות הארגונית	החברה הכלכלית	מהנדס העיר	מנכ"ל הרשות	מנכ"ל הרשות
מספר הפרויקטים שקודמו מאז הקמת המינהלת	10	41	6	12
מספר פרויקטים במימוש מאז הקמת המינהלת***	4	15	2	0
מספר הפרויקטים שבהם ניתן טופס 4 מאז הקמת המינהלת	0	3	0	0
מספר יח"ד במצב מוצע מאז הקמת המינהלת	18,783	15,819	8,792	9,205
מספר יח"ד שקיבלו היתר בנייה מאז הקמת המינהלת	1,501	5,626	609	0
מספר יח"ד שקיבלו היתר בנייה מתוך סך יח"ד במצב מוצע	7.99%	35.56%	6.93%	0

על פי נתוני הרשות להתחדשות עירונית.

* יחידות הדיור המוצגות לעיל כוללות הן את אלו שבשלב התכנון והן את אלו שעבורן התקבלו היתרי בנייה.

** המינהלת העירונית בקריית שמונה הוקמה בדצמבר 2024 והחלה לפעול כמינהלת עירונית ביולי 2025.

*** פרויקטים במימוש הכוונה לפרויקטים שבהם הוחל תהליך של הוצאת היתרי בנייה.

בעיריית **לוד** מאז הקמתה של המינהלת היא קידמה עשרה פרויקטים של מיזמי התחדשות עירונית להקמת כ-18,800 יח"ד, ובמסגרתם הוצאו כ-1,500 היתרי בנייה (כ-8% מתוך כלל יח"ד במצב מוצע); בעיריית **נתניה** מאז הקמתה של המינהלת היא קידמה 41 פרויקטים של מיזמי התחדשות עירונית להקמת כ-15,800 יח"ד, ובמסגרתם הוצאו כ-5,600 היתרי בנייה (כ-36% מתוך כלל יח"ד במצב מוצע); בעיריית **קריית ים** מאז הקמתה של המינהלת היא קידמה שישה פרויקטים של מיזמי התחדשות עירונית להקמת כ-8,800 יח"ד, ובמסגרתם הוצאו כ-610 היתרי בנייה (כ-7% מתוך כלל יח"ד במצב מוצע); המינהלת העירונית בעיריית **קריית שמונה** החלה לפעול ביולי 2025, וצוות המינהלת קידם עוד קודם לכן 12 מיזמים של התחדשות עירונית להקמת כ-9,200 יח"ד, אולם שום מיזם אינו נמצא בהליכי מימוש נכון ליולי 2025.



פריסת מיזמים להתחדשות עירונית על רקע כדאיות כלכלית - החלטת הממשלה מס' 875 מדצמבר 2021 ודוח ההמלצות של הוועדה הבין-משרדית להתחדשות עירונית בפריפריה מספטמבר 2022 ייחסו חשיבות רבה לקידום התחדשות עירונית ביישובי הפריפריה בכלל ובקריית שמונה בפרט בשל הצורך במיגון המבנים בתחום שיפוטה ובחזוקם עקב הסיכונים הביטחוניים, ובשל סמיכותה לקו השבר הסורי-אפריקאי, המגביר את הסיכון לרעידות אדמה. עלה קשר בין גובה המכפיל הממוצע למחוז (סכום יחידות הדיור המוצעות להקמה במיזמי התחדשות עירונית במחוז בחלוקה לסכום הדירות הקיים במיזמים אלו), ובין שיעור המיזמים המקודמים והמבוצעים באותו מחוז. במחוזות שבהם המכפיל הממוצע למחוז הוא 5 ומעלה, שיעור המיזמים קטן יותר, ובמחוזות שבהם המכפיל הממוצע נמוך יותר, מקודמים ומבוצעים מיזמים רבים יותר. השיעור המצטבר של המיזמים המקודמים במחוזות הצפון, חיפה והדרום עומד על כ-24% - פחות משיעור המיזמים במחוז המרכז שעומד על כ-24.6% (195 מיזמים במחוזות הצפון, חיפה והדרום לעומת 200 מיזמים במחוז המרכז לבדו). נתונים אלה מצביעים על קשר בין הכדאיות הכלכלית של מיזם להתחדשות עירונית ובין סיכויי המימוש שלו. הואיל ולשווי הקרקע (ללא התערבות ממשלתית) יש השפעה מכרעת על הכדאיות הכלכלית ועל כן גם מתאפשר בהם מכפיל נמוך, בפועל רוב המיזמים המתממשים הם כאלה שהמכפיל בהם נמוך. המשמעות הכללית היא תוספת קטנה יותר של דירות חדשות וריכוז המיזמים באזור המרכז.



סקירה בין-לאומית: מדיניות לאומית בנושא התחדשות עירונית והשפעותיה - לעומת ישראל, לשתיים מתוך שלוש המדינות שנסקרו - בריטניה ויפן - יש מדיניות כתובה ומוגדרת בנושא התחדשות עירונית, המציגה את המטרות הלאומיות ואת מערך היחסים בין דרגי השלטון במסגרת החתירה להשגתן. במדינה השלישית שנסקרה - הולנד - החליטה הממשלה על ביזור סמכויות ועל הפחתת רגולציה כדי להעניק עצמאות רבה יותר לדרג השלטון המקומי בקידום מיזמי התחדשות עירונית. בישראל נוסחו קווי מדיניות מומלצים בתמ"א 35, הוקמו מוסדות ייעודיים ונחקקו חוקים לקידום התחדשות עירונית. עם זאת, ועל אף המלצותיו של מבקר המדינה בעבר, הצעדים למימוש המדיניות לא יושמו במלואם ובפרט לא הוכנו מסמך מדיניות לאומי להתחדשות עירונית או תוכנית לאומית אחודה להתחדשות עירונית.



פעילות המינהלות העירוניות לקידום התחדשות עירונית - ברשויות מקומיות שבהן פועלת מינהלת יש יחס גבוה יותר של יח"ד קיימות המעורבות בתהליכי התחדשות (המיועדות להריסה ולהתחדשות) למספר התושבים לעומת מספר יח"ד המקביל ברשויות ללא מינהלת (1.7% - 2.0% לעומת 0.8%). כמו כן היחס הגבוה ביותר - הן של יח"ד קיימות והן של יח"ד מתוכננות (2.0% ו-8.3% בהתאמה) - נמצא ברשויות שבהן פועלת מינהלת להתחדשות עירונית.



פעילות מינהלות עירוניות ברשויות שנבדקו - בעיריית רעננה אין גורם המרכז את כלל הידע והחסמים בתחום ההתחדשות העירונית ואת הפעולות הנדרשות למניעת חסמים אלה או לטיפול בהם. העירייה לא ניגשה לקולות הקוראים שהפיצה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להקמת מינהלות עירוניות. כל המינהלות העירוניות ברשויות שנבדקו פעלו לקידום התחדשות עירונית בתחום שיפוטן בשלושה מישורים - מול גורמים ברשות המקומית, מול יזמים ומול דיירים המתגוררים בשטחים המיועדים להתחדשות.



הצגת המידע על היקף ההתחדשות העירונית ברשויות שנבדקו - התגלו פערים ניכרים בין הנתונים שהציגו משרד השיכון, הרשות להתחדשות עירונית והרשויות שנבדקו בנוגע להיקפי ההתחדשות העירונית ברשויות. למשל, נמצא פער של כ-40,000 בין נתוני שלושת המקורות לגבי מספר יחידות הדיור בלוד המעורבות בתהליכי ההתחדשות העירונית ופער של כ-15,000 בין נתוניהם לגבי מספר יחידות הדיור המצויות בשלב הרישוי בעיר. כמו כן, לרשות להתחדשות עירונית אין נתונים על המיזמים המקודמים בתחום שיפוטה של קריית שמונה. הפערים מעידים על היעדר תיאום בעדכון המידע בין הגופים האמורים לשתף פעולה בתהליכי ההתחדשות העירונית - דבר העלול להשפיע על קבלת החלטות ועל הפניית משאבים הולמת לצורך קידום מיזמים אלה.



הסכמי מסגרת לפיתוח תשתיות בהתחדשות עירונית - קיימים הבדלים ניכרים בין הרשויות המקומיות במימוש זכאותן לתקציבים שאושרו להן בהסכמי המסגרת שחתמו מול הרשות להתחדשות עירונית בשנת 2023: יש עיריות שניצלו שיעור גדול מהתקציב שהוקצה להן, ובהן עיריית **רמת גן** שניצלה כ-98% מהתקציב שאושר לה בהסכם המסגרת; עיריית **בת ים**, שניצלה כ-82% מהתקציב; עיריית **ירושלים** שניצלה כ-76% מהתקציב. לעומת זאת היו עיריות ששיעור ניצול התקציב שהוקצה להן היה קטן עד אפסי ובהן עיריית **בית שמש** שניצלה כ-2% מהתקציב שהוקצה לה, והעיריות **לוד וקריית ים** שלא ניצלו כלל את התקציבים שאושרו להן. עוד נמצא כי סך כל התקציבים שכבר אושרו לרשויות במסגרת הסכם המסגרת עומד על כ-335 מיליון ש"ח, ומכאן שכ-105 מיליון ש"ח טרם הוקצו לרשויות שחתמו על הסכם המסגרת. יובהר כי הרשות להתחדשות עדיין יכולה להקצות את יתרת התקציב שבהסכם בהתאם לתאריכי היעד שנקבעו בו, כלומר - בגין היתרי בנייה שיינתנו עד 31.7.26 עבור הקמה או שדרוג של תשתיות שיבוצעו עד תום שנת 2030. שיעור הניצול של כלל התקציבים בהסכם המסגרת הוא כ-33% בלבד. ההבדלים בין הרשויות המקומיות שחתמו על הסכם המסגרת משנת 2023 מבחינת השיעורים של מימוש הזכאות ומבחינת יתרת התקציב שטרם הוקצתה להן עשויים להעיד על חסמים בבניית התשתיות הדרושות לקידום ההתחדשות העירונית.



מימוש התקצוב מכוח הסכם המסגרת ברשויות שנבדקו - עיריית **לוד** טרם מימשה התחייבויות לתקצוב מהרשות להתחדשות בסך כ-28 מיליון ש"ח; עיריית **נתניה** מימשה כ-3.5 מיליון ש"ח מתוך כ-23 מיליון ש"ח שהרשות להתחדשות התחייבה להעביר לה; ועיריית **קריית ים** טרם מימשה התחייבויות לתקצוב מהרשות להתחדשות בסך כ-3 מיליון ש"ח. העיריות **לוד, נתניה וקריית ים** מתקשות במימוש הזכאות לתקצוב מכוח הסכם המסגרת. העיריות **לוד ונתניה** ציינו כי יש להן קשיי נזילות הנובעים מהצורך לשלם על חידוש התשתיות או על הקמתן לפני קבלת המימון, וכי הן מתקשות להעריך את העלות האמיתית של התשתיות במהלך הכנתן של תחשיב הזכאות בעת החתימה על ההסכם.



מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית - חשוב להכין מסמכי מדיניות כאמצעי מקדים לקראת התכנון והביצוע של התחדשות עירונית, וכן חשוב כי יהיו בידי הרשות להתחדשות כלים שבאמצעותם תפעל מול הרשויות המקומיות להכנת מסמכי מדיניות או חלפיהם לצורך קידום תוכניות מפורטות להתחדשות עירונית. הועלה כי על אף חשיבות הכנתו של מסמך מדיניות בנושא התחדשות עירונית, הרשות להתחדשות ומינהל התכנון לא קבעו קריטריונים ברורים בנוגע לאופן הכנתו של המסמך או לתוכנו.



מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית ברשויות שנבדקו - מסמכי המדיניות של עיריות **נתניה, קריית ים, קריית שמונה ורעננה** לא כללו התייחסות לשלבי הביצוע של מיזמי התחדשות עירונית. בהיעדר הנחיות לכתיבת מסמכי מדיניות ובהיעדר התייחסות במסמכי המדיניות לשלבי הביצוע, עלול להיווצר חוסר תיאום בין הגורמים השונים העוסקים בקידום וביצוע של המיזמים, והדבר עלול לגרום להתמשכות התהליך, להגברת ההתנגדויות לתוכנית ואף לסכסוכים משפטיים. התמשכות התהליך פוגעת הלכה למעשה בדיריים הממשיכים להתגורר בסביבה הדורשת התחדשות.



התמשכות תהליכים במיזמים להתחדשות עירונית ברשויות שנבדקו

● **לוד: מתחם כצנלסון - עיכוב בשל הליך השגה על חוות דעת שמאית -** כארבע שנים חלפו בין אישור התוכנית של מתחם כצנלסון **בלוד** על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז בנובמבר 2021 ובין פרסום השומה הסופית של הקרקע המשלימה במתחם על ידי השמאי הממשלתי בספטמבר 2025. יצוין כי במהלך תקופה זו חלף פרק זמן של כשנה וארבעה חודשים בין המועד שבו הוגשה ההשגה על השמאות של רמ"י לגבי שווי הקרקע המשלימה ועד לתחילת הדיון בה אצל השמאי הממשלתי. במסגרת הליכי השמאות השונים רמ"י קבעה כי שווי הקרקע המשלימה הוא 41 מיליון ש"ח, ואילו לפי עמדת היזם שווי קרקע הוא כ-16 מיליון ש"ח. במסגרת ההשגה על השמאות שביצעה רמ"י קבע השמאי הממשלתי כי שווי הקרקע המשלימה הוא כ-24 מיליון ש"ח. עקב התמשכות הליכי השמאות האמורים טרם הונפקו היתרי בנייה מכוחה.

● **קריית ים: מתחם יוספטל - ודאות כלכלית -** מתיאור מהלך האירועים במתחם יוספטל בקריית ים ובהם התנעת המיזם בשנת 2018; ביצוע בדיקות כדאיות כלכלית למתחם בשנים 2019 - 2023; הגשת התוכנית להתחדשות עירונית לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) בשנת 2023 ואישורה באותה השנה; הגשת התנגדויות ועתירות בעניין התוכנית בשנים 2023 - 2024; ובדיקת רמ"י של בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז במיזם בשנת 2025 (שטרם הסתיימה במועד סיום הביקורת), עלה כי בדצמבר 2025, כשנתיים לאחר אישור התוכנית בוותמ"ל, מימוש התוכנית במתחם יוספטל בקריית ים מתעכב ועדיין לא הונפקו לו היתרי בנייה.

● **קריית שמונה: מתחם יעקב מלול - התחדשות עירונית בפריפריה -** על אף החשיבות הרבה של קידום ההתחדשות העירונית בפריפריה כאמור, מתיאור האירועים במתחם יעקב מלול בקריית שמונה, ובהם הגשת תוכנית להתחדשות עירונית במתחם זה בשנת 2021 ואישורה בדצמבר 2022; הגשת תוכנית איחוד וחלוקה לחלק מהמתחם בשנת 2023 שטרם אושרה במועד סיום הביקורת; עלה כי על אף חלוף הזמן משנת 2021 ועד מועד סיום הביקורת - אוקטובר 2025, לא ניתן להתחיל בביצועה של תוכנית יעקב מלול משום שתוכנית איחוד וחלוקה למתחם יעקב מלול עדיין נמצאת בהליכים תכנוניים, עקב כך שטרם יושבה המחלוקת עם רמ"י.

● **רעננה: מתחם ברנדייס - משך הליכי התכנון במיזם ההתחדשות העירונית -** התארכות משכי התכנון של מתחם ברנדייס ברעננה לכ-23 שנים ומגוון החסמים שעלו בעניינו, כגון הליכים משפטיים והתנגדויות לתוכנית, מעידים על המורכבות הרבה הכרוכה בקידום ובביצוע של תהליכי התחדשות עירונית. מתמונת המצב המצטיירת לנוכח תהליך זה עולים היתרונות הגלומים בפעולת הרשויות המקומיות ליצירת ודאות מהבחינה התכנונית וקניינית. שיתוף פעולה בין כל בעלי העניין המעורבים במיזם היה עשוי לקצר את משך תהליכי התכנון ואת משך הדיונים המשפטיים (או ליתרם).

עלה כי אי-ודאות כלכלית ותכנונית מספקת הייתה גורם מרכזי נוסף להיווצרות חסמים בקידום התחדשות עירונית. בשל מורכבותם של תהליכי ההתחדשות העירונית והצורך בתיאום בין גורמים רבים העוסקים בקידום, עשוי עיכוב יחיד, הנגרם מפערים בתיאום הציפיות בין בעלי עניין, לגרום לעיכובים מתמשכים בקידום המיזמים. המיזמים שנסקרו בעיריות **קריית ים** ו**רעננה** ממחישים את העיכובים שעשויים להיגרם - בין השאר בשל הצורך בהעברת המחלוקות לגבי קידום הפרויקט להכרעתו של בית המשפט (**קריית ים**) - ואת האיומים על מימוש מיזמים בשל היעדר שיתוף פעולה מלא בין כל בעלי העניין לכל אורך תהליך ההתחדשות העירונית (**רעננה**).



הקמת מערך המינהלות ופריסתו - מערך המינהלות הוא נדבך חיוני בקידום תהליכי ההתחדשות העירונית, בליווי התהליכים וביישומם. המינהלות מביאות תועלות לרשות המקומית, לתושבים ולבעלי עניין אחרים, ותועלות אלה מתבטאות בין היתר ביכולת לרכז את הידע הרלוונטי להתחדשות העירונית בתחום שיפוטה של הרשות המקומית לשם יצירת רציפות ועילות בטיפול בתהליכים הממושכים והמורכבים הללו. בארבע מהרשויות שנבדקו - **לוד**, **נתניה**, **קריית ים** ו**קריית שמונה** - המינהלות קידמו עבודה חברתית וליוו ברציפות אוכלוסיות מוחלשות בתהליכי ההתחדשות. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה של הרשות להתחדשות להרחבת מערך המינהלות ברשויות מקומיות השוכנות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית וגם ברשויות שבהן הכדאיות הכלכלית של קידום ההתחדשות העירונית בתחום שיפוטן פחותה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד ראש הממשלה, לרשות מקרקעי ישראל ולמינהל התכנון - שהם הגופים הלאומיים העוסקים בקידום ובתכנון התחדשות עירונית - ולרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, שהיא הגוף הממשלתי האמון על תחום ההתחדשות העירונית - לעודד מיזמי התחדשות עירונית בישובים שבהם המכפיל גבוה ועדיין אין כדאיות כלכלית מספקת, בין היתר באמצעות יצירת תנאים כלכליים שיאפשרו את הקידום והביצוע של מיזמים אלה; לבצע בחינה עדכנית של הפערים והחסמים ולביצוע מיזמי התחדשות עירונית בפריפריה ובאזורים הרגישים יותר לרעידות אדמה בכלל ובקריית שמונה בפרט ולמצוא דרכים לצמצום או להסרתם; ולפעול במשותף לצמצום הפער בין הצורך לקדם ולבצע התחדשות עירונית באזורים שבהם נדרש חיזוק מבנים, לבין הקידום והביצוע שלהם בפועל. כמו כן מומלץ לגופים אלה לפעול במשותף להסרת החסמים המעכבים יישום תהליכי התחדשות עירונית, בייחוד באזורים המועדים לרעידות אדמה חזקות בצפון הארץ ולאורך גבולה המזרחי.



מומלץ לרשות להתחדשות עירונית לפעול בהתאם למדיניות המוצעת בתמ"א 35 - וזאת בשיתוף משרד הפנים, משרד השיכון, משרד ראש הממשלה ומשרד המשפטים - ולהכין מסמך מדיניות לאומי להתחדשות עירונית, אשר ייצור מסגרת ערכית אחודה להמשך יישום החקיקה הקיימת בתחום ההתחדשות העירונית, להשגת יעדיה ומטרותיה של ההתחדשות העירונית ולהפקת מרב היתרונות הגלומים בה. מומלץ כי המסמך יגדיר, בין השאר, מטרות לאומיות לפריסה, לקידום ולביצוע של התחדשות עירונית בהתייחס למאפיינים ולצרכים של אזורים שונים; אזורי עדיפות לקידום התחדשות עירונית; יעדי ביצוע למדיניות ומתווה למערכת היחסים בין הגורמים העוסקים בהתחדשות העירונית בישראל, אופני שיתוף הפעולה בין הגורמים ותפקידי הרשויות המקומיות בנושא זה.



לנוכח הנתונים המעידים על תרומתן הרבה של המינהלות לקידום תהליכי התחדשות עירונית - וזאת לעומת רשויות שבהן לא פועלות מינהלות התחדשות עירונית, ולנוכח חשיבותן ומרכזיותן של המינהלות העירוניות בקידום תהליכי התחדשות עירונית, מומלץ כי משרד השיכון והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ימשיכו לקדם את הקמתן של מינהלות עירוניות ברשויות המקומיות.



מומלץ כי עיריית רעננה תפעל להקים מינהלת עירונית או יחידה ארגונית שיועדה לריכוז הידע והטיפול בכל הנוגע לתהליכי ההתחדשות העירונית בעיר ופועלת למימוש ייעוד זה, וזאת בהנחייתה ובסיועה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.




על משרד השיכון והרשות להתחדשות עירונית לוודא כי המידע שברשותם עדכני ומדויק, וכי המידע שהם מציגים לציבור משקף את המצב לאשורו. זאת כדי שיוכלו לעקוב ביעילות אחר תהליכי ההתחדשות העירונית, להסיק מהם מסקנות בזמן אמת, להפיק מכך לקחים לעתיד ולהציג לציבור מידע אמין בנושא.




מומלץ לרשות להתחדשות בשיתוף הרשויות המקומיות שחתמו על הסכם המסגרת בשנת 2023 ובהן **לוד, נתניה וקריית ים** - לבחון את הסיבות לניצול החלקי (או לאי-הניצול) של התקציבים שאושרו (בנתניה - 15%, בלוד ובקריית ים - 0%), לבחון אם יש חסמים מובנים שניתן להתגבר עליהם באופן שיאפשר את הקצאת יתרת התקציב שנותר בהסכם המסגרת עבור הקמה או שדרוג של תשתיות עד תום שנת 2030, מועד סיום תקופת ההסכם. עוד מומלץ כי הרשות להתחדשות תבחן את יעילות פעולתו של מנגנון הסכמי המסגרת בכללותו ותשקול אם ניתן לטייב אותו לשם השגת המטרה שלשמה נחתם - עידוד ההתחדשות העירונית ושדרוג התשתיות הקשורות לכך.

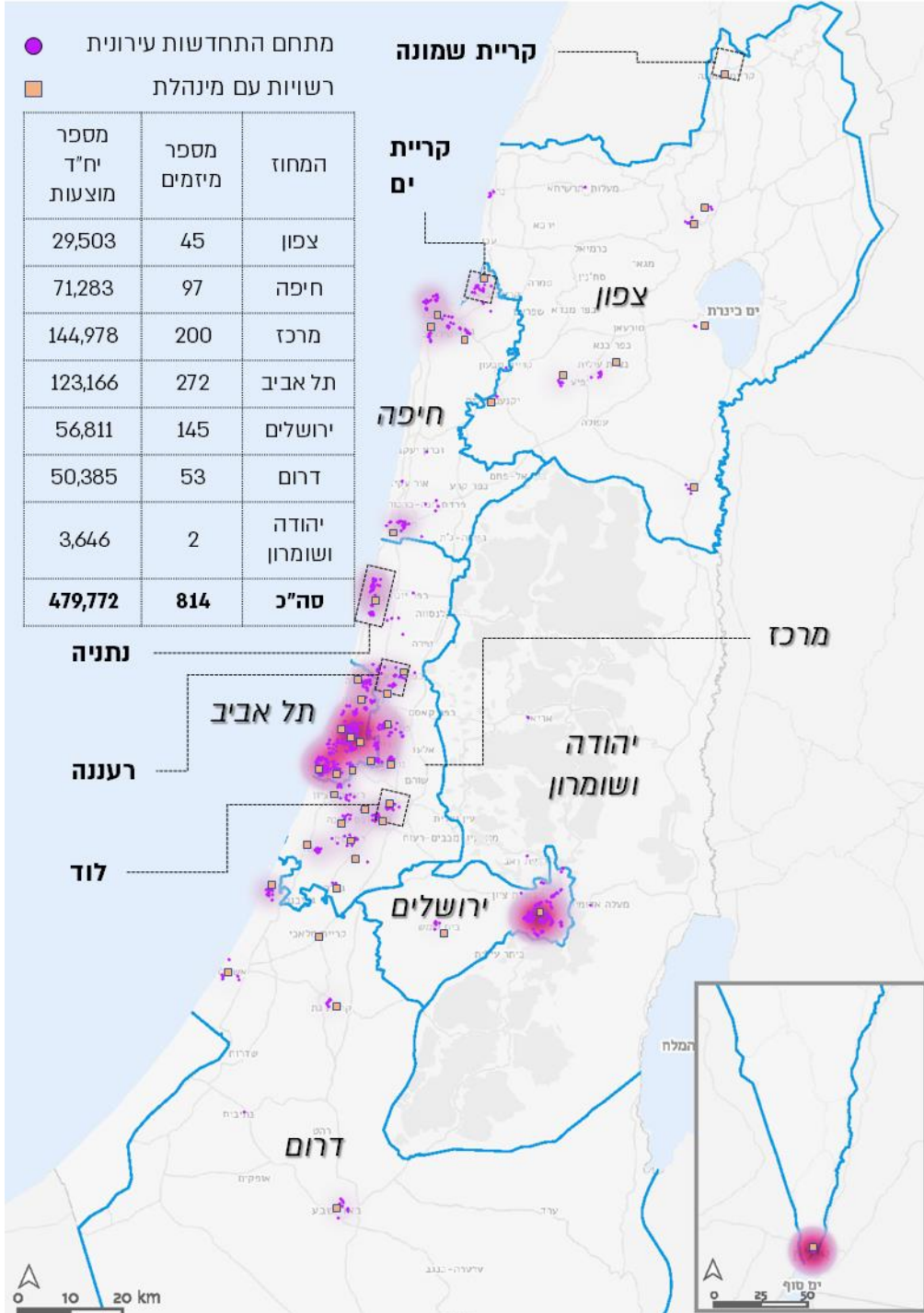


מומלץ כי עיריות **נתניה, קריית ים, קריית שמונה ורעננה** ישולבו במסמכי המדיניות שלהן הנחיות הנוגעות גם לשלבי הביצוע, וזאת עקב המורכבות הרבה של תהליכי ההתחדשות העירונית גם מעבר לשלבי התכנון. 

מומלץ כי הגורמים המעורבים בקידום מיזמי התחדשות עירונית ובתכנונם, ובהם מינהל התכנון, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ורשות מקרקעי ישראל, יספקו במידת האפשר ודאות לגבי הכדאיות הכלכלית של מימוש תוכנית התחדשות עירונית, כדי לקדם את תהליכי ההתחדשות העירונית ביעילות ולהאיץ ככל האפשר את מימוש המיזמים. 

מומלץ לרשות להתחדשות עירונית, לרשות מקרקעי ישראל ולעיריית **קריית שמונה**, ליישב את המחלוקות בנוגע לתוכנית איחוד וחלוקה במתחם יעקב מלול בעיר, כדי שניתן יהיה להנפיק היתרים מכוחה ולהתחיל בביצוע התחדשות עירונית במתחם. 

התחדשות עירונית לפי מספר המיזמים, בחלוקה למחוזות תכנון וברשויות שנבדקו - מפת חום, יולי 2025



המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל, שכבת מחוזות של משרד הפנים ונתוני הרשות להתחדשות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

התחדשות עירונית היא כלי אסטרטגי לקביעת מדיניות בתחום התכנון והבנייה, הטומן בחובו פוטנציאל להשגת מטרות שונות בתחום המרחב, הכלכלה והחברה - ובראשן תוספת יחידות דיור במרקמים עירוניים קיימים שנבנו בעבר בצפיפות נמוכה יחסית, ובכלל זה ייעול השימוש בקרקע. זאת בייחוד לנוכח הגידול המהיר באוכלוסיית המדינה והצורך הגובר ביחידות דיור איכותיות וממוגנות בפני פגיעות ומקרים מרעידות אדמה ומירי רקטות וטילים. צורך זה בא לידי ביטוי ביתר שאת במהלך מלחמת "חרבות ברזל" ובמצע "עם כלביא".

לרשויות המקומיות תפקיד מקיף ומרכזי בקידום ובניהול של תהליכי ההתחדשות העירונית בתחום שיפוטן. בין היתר באפשרותן ליזום מיזמים של התחדשות עירונית במסלול רשויות מקומיות ולהכין מסמכי מדיניות הנוגעים להתחדשות עירונית, והן הגורם שיספק תשתיות ושירותים, בכלל זה בתחומי החינוך, התחבורה ופינוי האשפה, לדיירים החדשים שיתגוררו בבניינים שהוקמו במיזמים של ההתחדשות העירונית.

בביקורת נמצא כי הגורם העיקרי המשפיע על הקידום והביצוע של מיזמים להתחדשות עירונית הוא הגורם הכלכלי, וכי עיקר המיזמים להתחדשות עירונית (58%) מקודמים ומבוצעים במחוזות המרכז ותל אביב. הצורך בחיזוק מבנים בפני רעידות אדמה אינו מקבל מענה מספק במסגרת המאמצים לקדם התחדשות עירונית, וביישובים החשופים לסכנות מעין אלה לא מקודמים די הצורך מיזמים רחבי-היקף להתחדשות המרקם הבנוי. על אף המלצותיו של מבקר המדינה בעבר, לא הוכנו מסמך מדיניות לאומי להתחדשות עירונית או תוכנית לאומית אחודה להתחדשות עירונית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגורמים הרלוונטיים, ובהם משרד ראש הממשלה, רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון והרשות להתחדשות - שהיא הגוף הממשלתי האמון על תחום ההתחדשות העירונית, לעודד מיזמי התחדשות עירונית ביישובים שבהם המכפיל גבוה, ועדיין אין כדאיות כלכלית מספקת, בין היתר באמצעות יצירת תנאים כלכליים שיאפשרו את הקידום והביצוע של מיזמים אלה.

הבנה של החסמים והסיבות להיווצרותם תסייע להפחיתם ואף למנוע אותם כליל במקרים מסוימים. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להתחדשות בשיתוף הגורמים המרכזיים העוסקים בהתחדשות עירונית, ובהם מינהל התכנון, הוותמ"ל ורשות מקרקעי ישראל, לאסוף מידע על החסמים המאפיינים תהליכי פינוי ובינוי על כל שלביהם, לנתח אותם ולהמציא דרכים להסרתם - בין השאר על ידי ניסוח מדיניות התחדשות עירונית לאומית שתעסוק בחסמים שתוארו לעיל ובחסמים אחרים - ותציע דרכים לטיפול בהם.



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

שימוש במצלמות לאכיפת דיני התעבורה על ידי הרשויות המקומיות

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

שימוש במצלמות לאכיפת דיני התעבורה על ידי הרשויות המקומיות

תקציר

רקע

בעשורים האחרונים גובר השימוש ברחבי העולם ובישראל באמצעים טכנולוגיים המיועדים לפיקוח ולמעקב חזותי מרחוק על המרחב הציבורי, ביניהם מצלמות המשמשות את הרשויות המקומיות לאכיפת חוקי החניה (אכיפת עבירות חניה) ולאכיפת החוק בנוגע לשימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית (אכיפת עבירות נת"ץ). שימוש זה מיעל את האכיפה ברשויות המקומיות, אולם הוא טומן בחובו סיכון של פגיעה בזכות הפרטיות של עוברי הדרך. לפיכך, צילום במרחב הציבורי, ובכלל זה צילום לצורך תיעוד עבירות, מחייב את הרשויות המקומיות להשתמש במצלמות האכיפה באופן מידתי, הוגן ולצורך הגשמת התכלית של אכיפת עבירות אלה, תוך שמירה על הזכות לפרטיות של עוברי הדרך ועמידה בהוראות הדין בנושא.

הסמכות של הרשויות המקומיות להציב ולתפעל מצלמות אכיפה שיתעדו עבירות נת"ץ וכן למסור הודעות קנס בהתאם מעוגנת בסעיף 1א27 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (פקודת התעבורה) ובתקנות התעבורה (הפעלת מצלמות בידי רשות אוכפת לשם תיעוד שימוש שלא כדין בנתיב תחבורה ציבורית), התשע"ז-2016 (תקנות הפעלת מצלמות נת"ץ) שהותקנו מכוחה. פקודת התעבורה מעניקה לרשויות המקומיות סמכות לאכוף עבירות בנת"ץ באמצעות מצלמות. השימוש במצלמות לצורך תיעוד עבירות חניה ברשויות המקומיות הוסדר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2018 "נוהל שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה ברשויות המקומיות" שפורסם במרץ 2018 (חוזר מנכ"ל 4/2018).

בדצמבר 2025, לאחר מועד סיום הביקורת, ניתן פסק דין על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב-יפו אשר אימץ את עמדת המדינה, ובו נקבע כי לא ניתן להשתמש במצלמות LPR לצורך אכיפת עבירות חניה מוסדרות שאינן עבירות איסור חניה, כגון חניה ב"כחול-לבן", ללא הסמכה מפורשת בדין, הסמכה שלא קיימת היום. עוד נקבע בפסק הדין כי לא ניתן להשתמש במצלמות LPR גם לצורך אכיפת עבירות איסורי חניה שעניינן הפרעה לציבור, כגון חניה ב"אדום-לבן", ללא הסמכה מפורשת בדין. עוד העיר בית המשפט, בלי לקבוע בכך מסמרות, כי הוא נוטה לקבל את עמדת המדינה ולפיה חוזר מנכ"ל 4/2018 אינו עוסק במצלמות LPR, ולכן לכאורה אין כיום הסמכה בדין לשימוש במצלמות אלה לצורך אכיפת עבירות איסורי חניה. בעקבות פסק הדין, הרשות להגנת הפרטיות פרסמה ב-26.4.26 הבהרה ולפיה "חל איסור על שימוש במצלמות הכוללות טכנולוגיית זיהוי לוחיות רישוי... לצרכי אכיפת עבירות חניה על ידי רשויות מקומיות בהעדר הסמכה מפורשת לכך בחקיקה, לנוכח הפגיעה בפרטיות הכרוכה בשימוש במצלמות מסוג זה לצרכי אכיפה". יודגש כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו - **הרצלייה, חדרה, רמת גן ובנימינה-גבעת עדה** מסרו כי המצלמות לאכיפת עבירות חניה שהן הציבו בתחום שיפוטן אינן מצלמות LPR.

כל הרשויות המקומיות שנבדקו הציבו ביוזמתן מצלמות לאכיפת עבירות חניה בתחום שיפוטן, והעיריות **הרצלייה** ו**רמת גן** הציבו מצלמות לאכיפת עבירות נת"ץ; עיריית **הרצלייה** החלה להפעיל מצלמות לאכיפת עבירות בנת"ץ (באורך כולל של כ-2.2 ק"מ) ועבירות חניה בשנת 2023, ונכון לשנת 2025 היא הפעילה 77 מצלמות נייחות בכ-45 אתרים בעיר, ומצלמות ניידות לאכיפת עבירות חניה המוצבות על שני רכבי הפיקוח העירוני; עיריית **חדרה** החלה להפעיל מצלמות לאכיפת עבירות חניה בשנת 2022 ונכון לשנת 2025 היא הפעילה 12 מצלמות בכ-11 אתרים בעיר, אולם לא אכפה עבירות בנת"ץ הקיים בעיר (באורך של כ-1 ק"מ); עיריית **רמת גן** החלה להפעיל מצלמות לאכיפת עבירות נת"ץ (באורך של כ-3.3 ק"מ) בשנת 2021 ונכון לשנת 2025 היא הפעילה 100 מצלמות נייחות בעיר, ומצלמות ניידות לאכיפת עבירות חניה המוצבות על שני כלי רכב; המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** החלה להפעיל ארבע מצלמות לאכיפת עבירות חניה בשנת 2023 אולם הפסיקה לאכוף באמצעותן במרץ 2024.

נתוני מפתח

<p>כ-44 מיליון ש"ח</p> <p>הערך הכספי של הדוחות שהופקו בשנת 2024 על ידי הרשויות שנבדקו בגין עבירות חניה ועבירות נת"ץ: כ-28.2 מיליון ש"ח בעיריית הרצלייה; כ-14.3 מיליון ש"ח בעיריית רמת גן; כ-1.2 מיליון ש"ח בעיריית חדרה; וכ-119,000 ש"ח במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה</p>	<p>כ-121,000 דוחות</p> <p>הופקו על ידי הרשויות שנבדקו בשנת 2024 בגין עבירות חניה ונת"ץ: 81,026 דוחות בעיריית הרצלייה; 36,192 דוחות בעיריית רמת גן; 3,651 דוחות בעיריית חדרה; ו-493 דוחות במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה</p>	<p>189 מצלמות</p> <p>הופעלו בשלוש רשויות שנבדקו בשנת 2025, לצורך אכיפת עבירות חניה ונת"ץ: 77 מצלמות בעיריית הרצלייה; 100 מצלמות בעיריית רמת גן; 12 מצלמות בעיריית חדרה. 4 מצלמות נוספות הופעלו במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה עד מרץ 2024</p>	<p>רק 6 מ-38</p> <p>6 רשויות מקומיות בישראל פרסמו באתר שלהן במרשתת שהן אכפו עבירות נת"ץ באמצעות מצלמות בתחומן, מתוך 38 רשויות שיש בתחומן נת"ץ</p>
<p>8 מצלמות</p> <p>הופעלו על ידי הרשויות שנבדקו אף שלא תיעדו עבירות או שתיעדו עבירות מעטות בשנים 2023 - 2025: ארבע מצלמות בבנימינה-גבעת עדה; שלוש מצלמות בהרצלייה; ומצלמה אחת בחדרה</p>	<p>כ-257,000</p> <p>מספר האירועים החשודים כעבירות שנחקרו על ידי הפקחים ברשויות המקומיות שנבדקו בלי לציין את סיבת המחיקה (לאחר שנבחנו ונמצא כי הם אינם כוללים את הנתונים הנדרשים להוכחת ביצוע עבירות); בעיריית חדרה 1,198 אירועים; ובעיריית רמת גן כ-256,000 אירועים</p>	<p>100% - 96%</p> <p>שיעור בדיקת האירועים החשודים כעבירות, מתוך כלל האירועים שנוצרו על ידי המצלמות בעיריית הרצלייה, חדרה ורמת גן בשנת 2025</p>	<p>31% - 15%</p> <p>שיעור העלייה במהירות הנסיעה של האוטובוסים בניו יורק בעקבות אכיפה בנת"ץ באמצעות מצלמות שתרמה לירידה ניכרת במספר כלי הרכב החוסמים את הנתביים</p>

פעולות הביקורת



משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יוני עד אוקטובר 2025 (תקופת הביקורת) היבטים שונים בנוגע להפעלת מצלמות לאכיפת עבירות תעבורה על ידי רשויות מקומיות. הבדיקה נעשתה בארבע רשויות מקומיות: בשלוש עיריות - הרצלייה, חדרה ורמת גן; ובמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה); במשרד הפנים; ובמרכז השלטון המקומי. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: קיומה של מדיניות אכיפה באמצעות מצלמות ברשויות שנבדקו וכן פרסומה לציבור, יידוע הציבור וסקיפות מדיניות האכיפה, הצבה של מצלמות אכיפה ותפעולן, בדיקת האירועים המצולמים והפקת דוחות, והיבטים כלכליים לאכיפת עבירות תעבורה באמצעות מצלמות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אכיפת עבירות נת"ץ - הסמכות לפנות לרשויות מקומיות בבקשה להתחיל באכיפת עבירות נת"ץ הוקנתה לשרת התחבורה כבר בסוף שנת 2022, אולם נכון למועד סיום הביקורת פוטנציאל אכיפתי זה טרם מומש. משרד התחבורה לא קידם את תהליך הפנייה לרשויות המקומיות שאינן אוכפות עבירות נת"ץ בבקשה להתחיל באכיפה, וממילא הוא גם לא הגיע לשלב שבו נדרש לבחון את העברת סמכות האכיפה מרשויות שאינן אוכפות לידיו. היעדר אכיפה בנת"צים עלול להפחית מהתועלת הגלומה בנסיעה בתחבורה הציבורית - תועלת כלכלית, חברתית, בטיחותית וסביבתית למשק. כך למשל נמצא כי מבין הרשויות שנבדקו עיריית **חדרה** לא אכפה את השימוש שלא כדין בנתיב התחבורה הציבורית הקיים בעיר, ומשרד התחבורה לא מימש את סמכותו ולא פנה אליה בנושא.



מינוי אחראי על מצלמות האכיפה - על אף הוראות חוזר מנכ"ל 4/2018, הפעילה עיריית **חדרה** מצלמות אכיפה במשך יותר משנה באחריותו של מנהל אגף האכיפה והביטחון הנוכחי, לרבות ביצוע פעולות שצוינו בחוזר מנכ"ל, זאת בלי שהוא מונה כאחראי על מצלמות החניה. בעקבות הביקורת, בדצמבר 2025 מינתה המנהלת הכללית של עיריית **חדרה** את מנהל אגף האכיפה והביטחון הנוכחי של העירייה כאחראי על המצלמות לאכיפת חוקי החניה בתחום שיפוטה.



קביעת מדיניות אכיפה - על אף הנחיות חוזר מנכ"ל 4/2018, "נוהל אבטחת מידע לעובדים" של עיריית **חדרה** אינו מתייחס לסוגיות הקשורות לאבטחת המידע במערכת מצלמות האכיפה ולמורשי הגישה למערכת החשופים למידע המצולם, וכי העירייה לא קבעה נוהל בנוגע לתהליך הצבת המצלמות לאכיפת חוקי החניה בשטחה או בנוגע לשמירת הצילומים. כמו כן על אף הנחיות חוזר מנכ"ל 4/2018, למועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** לא היה נוהל אבטחת מידע למערכת מצלמות האכיפה, אף שנוהל אבטחת מידע נועד להבטיח כי תפעול המצלמות, שמירת המידע המתועד בצילומים והפקת הצילומים ודוחות החניה ייעשו באופן המפחית ככל הניתן את סיכוני אבטחת המידע, בהתאם להוראות כל דין.



פרסום מדיניות האכיפה לציבור - על אף החשיבות בפרסום מידע לציבור לגבי מדיניות האכיפה באמצעות מצלמות, זאת כדי להבטיח התנהלות יעילה ואחידה של הפקחים ושל המערכות האוטומטיות, כדי ליידע את הציבור על התנהגות מקובלת וסבירה שאינה דורשת אכיפה, ואילו פעולות יובילו לפעולה אכיפתית מיידית, עיריית **הרצלייה ורמת גן** פרסמו לציבור באתר שלהן במרשתת מידע חלקי לגבי מדיניות האכיפה שלהן באמצעות מצלמות; ועיריית **חדרה** פרסמה באתר שלה במרשתת מסמך מדיניות לאכיפת החניה המתייחס, בין היתר, למדיניות אכיפת עבירות חניה באמצעות מצלמות. העיריית **חדרה ורמת גן**, לא פרסמו לציבור מידע לגבי היקף הקנסות שניתנו כתוצאה מהשימוש במצלמות האכיפה, והרשויות שנבדקו - **הרצלייה, חדרה ורמת גן** לא פרסמו נתונים לגבי התועלת של האכיפה באמצעות המצלמות ברשות, כגון הפחתת עומסי התנועה או השפעה על הסדר הציבורי כתוצאה מהשימוש בהן; זאת בשונה מתמונת המצב שעולה מהסקירה הבינלאומית לפיה הרשויות המקומיות בלונדון ובניו יורק פרסמו לציבור מידע שנתי לגבי היקף הקנסות והתועלות שנבעו מהשימוש במצלמות האכיפה שהציבו. פרסום המידע כאמור עשוי לתרום להעלאת אמון התושבים בפעולות הרשות המקומית, להוביל לצמצום טענות הציבור וליצור הרתעה אפקטיבית בקרב הנהגים שתתרום לגיבוש תרבות נהיגה אחראית יותר.



התנאים להצבת מצלמות אכיפה - על אף הנחיות חוזר מנכ"ל 4/2018, כי נדרש אישור אחראי להצבת כל מצלמה, בשנים 2021 - 2025 הציבה עיריית **חדרה** מצלמות לאכיפת עבירות חניה בארבעה אתרים בלי שאחראי מצלמות החניה אישר את הצבתן; המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** לא הכינה תיקי אתר הכוללים מידע מקיף לגבי כל אחד מאתרי מצלמות האכיפה בתחום שיפוטה; באחד מתיקי האתר של מצלמות



תמוז התשפ"ו ■ יוני 2026

שימוש במצלמות לאכיפת דיני התעבורה על ידי הרשויות המקומיות

האכיפה שהכינה עיריית **רמת גן** היה חסר מידע לגבי תכלית מצלמות האכיפה, העבירות המתועדות באמצעותן, כיווני המצלמות ותיעוד השטח המצולם. האחראי למצלמות האכיפה בעיריית **הרצלייה** אישר את הצבתה של כל אחת מהמצלמות שהציבה העירייה בתחום שיפוטתה.

אישורי האחראי להפעלת מצלמות אכיפה - על אף החובה שנקבעה בחוזר מנכ"ל 4/2018, האחראי על מצלמות האכיפה בעיריית **חדרה** לא אישר בכתב, אחת לשלוש שנים, את הצורך בהצבת המצלמות במיקום שבו הוצבו ואת התנאים להצבתן.

הפעלת מצלמות האכיפה בהתאם לתכליתן - עלה כי המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** המשיכה לתעד את המרחב הציבורי בכל שעות היממה באמצעות ארבע מצלמות האכיפה שהציבה אף על פי שהיא כבר לא הפעילה את המצלמות לצורך המטרה המקורית שהיא הגדירה עבורן בספטמבר 2023, והחל במרץ 2024 היא הפסיקה לאכוף עבירות חניה באמצעותן והסיטה את השימוש בהן לצורכי ביטחון; העיריית **הרצלייה** ו**חדרה** הפעילו כמה מצלמות אכיפה שבהן לא תועדו עבירות או שתועדו בהן עבירות מעטות בשנים 2023 - 2025. כך למשל, עיריית **הרצלייה** הפעילה שלוש מצלמות אכיפה שבהן לא תועדו עבירות או שתועדו בהן עבירות מעטות בשנים 2023-2025; עיריית **חדרה** הפעילה מצלמת אכיפה אחת שהדוחות השנתיים שניתנו בהסתמך על העבירות שתועדו בה היה קטן. צילום באמצעות מצלמות האכיפה בידיעה שהן אינן משרתות עוד את המטרה שלשמה הן הוצבו, מנוגד להוראות חוזר מנכ"ל 4/2018.

משך שמירת הצילומים - נמצא כי המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** שמרה את הצילומים ממצלמות האכיפה למשך 21 ימים, זאת בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל 4/2018 המתיר את שמירת החומרים המצולמים למשך עשרה ימי עבודה לכל היותר.

פיקוח על מחיקת צילומים החשודים כעבירות - בעיריית **הרצלייה** ו**חדרה** הפקחים שבחנו אירוע חשוד וראו כי הוא אינו כולל את הנתונים הנדרשים להוכחת ביצוע עבירה נדרשים לציין במערכת את הסיבה למחיקת האירוע, והנימוק נשמר במערכת. נמצא כי בעיריית **חדרה**, ב-12% מהאירועים החשודים שנמחקו (1,198 אירועים) בשנת 2024, לא צוינה הסיבה למחיקה והנימוק למחיקה היה "אחר" (ביתר המקרים הפקחים ציינו את הסיבה למחיקת האירוע והנימוק נשמר במערכת); בעיריית **רמת גן** הפקחים מחקו כ-256,000 אירועים החשודים כעבירות ממאגר הצילומים בשנת 2024, אך אין בידי העירייה מסמכים המתעדים את הסיבות למחיקת האירועים האמורים. כמו כן, בעיריית **חדרה** ו**רמת גן** לא התבצעה בקרה על פעולות הפקחים למחיקת האירועים החשודים כעבירות. ציון סיבת המחיקה יאפשר מעקב אחר עליות המחיקה וכן יאפשר בקרה על מחיקת הצילומים על ידי הפקחים במרכז האכיפה. בחינת סיבות המחיקה של האירועים כאמור עשויה להוביל לשיפור ההגדרות שהוזנו למערכת, שלפיהן היא מזהה את האירועים, ולייעול עבודת הפקחים במרכז האכיפה.

שמירת הצילומים באופן שאינו מאפשר זיהוי עוברי דרך - בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל 4/2018, המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** לא השתמשה בטכניקות הסוואה לצורך טשטוש עוברי הדרך בצילומים שתועדו באמצעות מצלמות האכיפה שהציבה, ונמצא כי בצילומים שהופקו באמצעות מצלמות האכיפה של המועצה ניתן לזהות עוברי דרך. כמו כן, בניגוד להוראות פקודת התעבורה, תקנות הפעלת מצלמות נת"ץ וחוזר מנכ"ל 4/2018, עיריית **רמת גן** שמרה צילומים שהופקו באמצעות מצלמות האכיפה שהיא מפעילה באיכות שאיפשרה לפקחים הצופים בהם לזהות עוברי דרך. כן נמצא כי בעיריית **הרצלייה** ו**חדרה**, הפקחים יכלו לבטל את הטשטוש בנוגע לצילומים שתועדו במצלמות לאכיפת עבירות חניה, באמצעות פעולה יזומה, בשלב שבו הם בחנו את הצילומים האמורים כדי לקבוע אם מתועד בהם ביצוע עבירה. העיריית **הרצלייה** ו**חדרה** מסרו כי בעקבות הביקורת, ספק מצלמות האכיפה שעימן התקשרו חסם את אפשרות הפקחים להסיר את הטשטוש בכל שלב.

קביעת אסטרטגיית יציאה - עלה כי עיריית **הרצלייה**, **חדרה** ו**רמת גן** לא קבעו מראש אסטרטגיית יציאה, בדומה לנעשה בעולם, שלפיה יוחלט אם להעביר מצלמה ממקומה או להפסיק את האכיפה באמצעותה במקום הנוכחי, לרבות במקרים של שיפור ברמת הציות והפחתת מספר העבירות באותו אתר.

בחינת המשך הצבת מצלמות ואפקטיביות פעילותן בהתבסס על נתוני הדוחות שהופקו ברשויות שנבדקו - בעיריית הרצלייה וחדרה פחת הממוצע החודשי של מספר הדוחות שהופקו במהלך השנים 2024 - 2025 באמצעות מצלמות - בארבע מצלמות בעיריית חדרה ובשבע מצלמות בעיריית הרצלייה; לעיריית רמת גן אין אפשרות להפיק נתונים של מספר הדוחות שהופקו בכל מצלמה, אולם שיעור הדוחות מתוך כלל האירועים שנבדקו במערכת המצלמות לאיתור עבירות חניה של העירייה פחת בשנים 2021 - 2025 - משיעור של 37% בשנת 2021 ל-13% בשנת 2025. ירידה במספר הדוחות עלולה להצביע על עלייה ברמת הציות בעקבות האכיפה באמצעות המצלמות ועל הפחתת האפקטיביות שלהן במקום מסוים. בחינה של אפקטיביות פעילותן של מצלמות האכיפה לצורך תיעוד עבירות והחלטה על המשך הצבת המצלמות במקומות בהם האפקטיביות שלהן פחתה, יאפשרו שימוש בהן תוך צמצום הפגיעה האפשרית בזכות לפרטיות.



הקצאת ההכנסות מדוחות על עבירות נת"ץ לתחבורה ציבורית - על אף הוראת פקודת התעבורה, כי על הרשות המקומית להקצות לפחות מחצית מההכנסות בניכוי ההוצאות לשם אכיפת עבירות נת"ץ (הכספים המיועדים) שהפיקה מקנסות בגין עבירות נת"ץ, לתפעול ולתחזוקה של התחבורה הציבורית, לתשתיות התחבורה הציבורית ולשבילי אופניים, להפחתת השימוש ברכב פרטי ולעידוד תחבורה שיתופית, בתחום שיפוטה, וכי עליה לנהל את הכספים המיועדים בחשבון בנק נפרד המיועד למטרה זו בלבד, עיריית רמת גן לא ניהלה את הכספים המיועדים - כ-11.5 מיליון ש"ח - בחשבון בנק נפרד המיועד למטרות אלו, אף שהקצתה אותם לאותן המטרות. רק ביוני 2025 פתחה עיריית רמת גן חשבון בנק ייעודי לכספים המיועדים, וכי נכון למועד סיום הביקורת טרם בוצעו בו הפקדות כספים. זאת, אף שהעירייה החלה לאכוף עבירות נת"ץ עוד בשנת 2021, וכבר בשנה זו צברה כספים מיועדים.



שיעור בדיקת האירועים החשודים כעבירות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העיריית הרצלייה, חדרה ורמת גן על השיעור הגבוה של בדיקת האירועים החשודים כעבירות, מתוך כלל האירועים שנוצרו על ידי המצלמות בשנת 2025 - כ-100% בעיריית הרצלייה ורמת גן ו-96% בעיריית חדרה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה יקדם פנייה לרשויות המקומיות שאינן אוכפות עבירות נת"ץ כדי להניע אותן לממש את סמכותן לאכוף את העבירה כאמור, בהתאם לסמכות הקבועה בפקודת התעבורה. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יפעיל את סמכותו לפי פקודת התעבורה, במידת הצורך, ויאכוף עבירות נת"ץ בתחומן של רשויות מקומיות שאינן אוכפות עבירות כאמור כדי להפחית את עומס הנסיעה בנתיבים אלו וכדי להעלות את התועלת שעשויה לנבוע מהם. מומלץ כי עיריית **חדרה** תבחן מעת לעת את הצורך בביצוע אכיפה באמצעות מצלמות בנוגע לשימוש שלא כדין בנתיב התחבורה הציבורית בתחום שיפוטה, גם כשמדובר בנתיב קצר באופן יחסי.



מומלץ כי עיריית **חדרה** והמועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** יגבשו נהלים פנימיים לגבי כלל ההיבטים הנוגעים להצבת מצלמות ולאכיפת עבירות החניה בתחום שיפוטן, לרבות הגדרת בעלי התפקידים המרכזיים וסמכויותיהם, קביעת תהליך מוסדר להצבת המצלמות וכן קביעת כללים לאבטחת המידע, לשמירת הצילומים ולשימוש בהם.



מומלץ כי עיריית **הרצלייה** ו**רמת גן** ישלימו את המידע באתרי המרשתת שלהן לגבי מדיניות האכיפה באמצעות המצלמות שהציבו: עיריית **הרצלייה** - את רשימת כל עבירות החניה שהיא מתעדת באמצעות מצלמות האכיפה ואת שיעורי הקנסות, מועדי האכיפה באמצעות המצלמות ומשך הזמן המותר לעצירה שבו לא תתבצע אכיפה; ועיריית **רמת גן** - את מטרות האכיפה, פירוט כל סוגי העבירות שהיא מתעדת באמצעות המצלמות, מועדי האכיפה של עבירות החניה ומשך הזמן המותר לעצירה שבו לא תתבצע אכיפה. פרסום מידע לציבור בנוגע למדיניות האכיפה באמצעות מצלמות מסייע להבטחת התנהלות עקבית ואחידה של מערכי הפיקוח והמערכות האוטומטיות. שקיפות זו תתרום לביסוס ודאות בקרב הציבור, בכך שהיא מתווה גבול ברור בין פעולה מותרת לבין התנהגות הגוררת אכיפה מיידית. עוד מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **הרצלייה**, **חדרה** ו**רמת גן** יפרסמו לציבור נתונים לגבי התועלת של האכיפה באמצעות המצלמות, והעיריית **חדרה** ו**רמת גן** יפרסמו מידע לגבי היקף הקנסות שניתנו בעקבות השימוש במצלמות האכיפה.



על עיריית **חדרה** להציב מצלמות רק לאחר שמנכ"ל העירייה, בכובעו כאחראי על הצבת המצלמות, או הממונה כאחראי למצלמות האכיפה מטעמו אישרו את הצבתה של כל מצלמת אכיפה שהיא מפעילה בתחום שיפוטה; אישור כאמור יינתן רק לאחר שהתקיימו כל התנאים שהוגדרו לשם כך בחוזר מנכ"ל 4/2018, ומטרתו העיקרית היא לצמצם ככל האפשר את הפגיעה האפשרית בפרטיות. מומלץ כי עיריית **רמת גן** תשלים את החומרים החסרים בתיקי אתרי מצלמות האכיפה שהציבה בתחום שיפוטה; כך יהיה בידה את כל המידע לגבי האתרים, לרבות תכלית מצלמות האכיפה בכל אתר, העבירות המתועדות באמצעותן, כיווני המצלמות והשטח המצולם. מומלץ כי המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה**, אם תשוב בעתיד לאכוף עבירות חניה באמצעות מצלמות, תכין תיקי אתר למצלמות האכיפה שבתחום שיפוטה; כך יהיה בידה כל המידע לגבי האתרים, לרבות תכלית מצלמות האכיפה בכל אתר, העבירות המתועדות באמצעותן, כיווני המצלמות והשטח המצולם.



על עיריית **חדרה** לבחון מפעם לפעם ולכל המאוחר מדי שלוש שנים אם הנסיבות שהצדיקו מלכתחילה את הצבת המצלמות לאכיפת עבירות חניה עדיין תקפות, וכן עליה לאשר זאת בכתב בהתאם לחוזר מנכ"ל 4/2018. מומלץ לעיריית **הרצלייה**, נוכח מיעוט העבירות שתועדו בשלוש המצלמות שהציבה, כי אישור בכתב של האחראי בדבר נחיצות המצלמות יינתן, בין היתר, לאחר בחינה של מספר העבירות שתועדו בכל מצלמה. זאת כדי לוודא כי הנסיבות שהצדיקו את הצבת המצלמות לאכיפת חוקי החניה מלכתחילה עדיין תקפות.



משהחליטה שלא להמשיך לאכוף את חוקי החניה באמצעות המצלמות שהציבה לצורך זה, על המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** להפסיק לתעד באמצעות המצלמות את המרחב הציבורי ולהסיר את השילוט שהציבה לצורך יידוע הציבור לגבי האכיפה. על המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה**, אם תשוב בעתיד לאכוף עבירות חניה באמצעות המצלמות שהציבה, להסדיר את המערכות הטכנולוגיות, כדי להבטיח שהצילומים יישמרו בהתאם לדרישות חוזר מנכ"ל 4/2018.



משהחליטה המועצה המקומית **בנימינה גבעת-עדה** להשתמש במצלמות שהציבה לצורך אכיפת עבירות חניה כמצלמות לצרכי ביטחון, מומלץ כי היא תפעל בהתאם להנחיית רשם מאגרי המידע 4/2012, בין היתר, בכל הנוגע להגדרת התכלית שהיא מבקשת להשיג באמצעות המצלמות.



מומלץ **לעיריית רמת גן** כי בעת בחינת אירוע החשוד כעבירה, שנמצא כי אין לתת דוח בגינו וכי יש למחוק אותו ממאגר הצילומים, היא תתעד את סיבות המחיקה במערכת. עוד מומלץ כי עיריית **חדרה** תבחן את המקרים שבהם היא מוחקת צילומים המתעדים אירועים החשודים כעבירות ללא נימוק מפורש ומסווגת את המחיקה בסיווג "אחר", וכי היא תעדכן את הסיבות למחיקה באופן שהנימוק יצוין במפורש.



נוכח היעדר תיעוד לפעולות הפיקוח והבקרה על האירועים החשודים כעבירות שהפקחים מוחקים ממאגר הצילומים לאחר שבחנו אותם, מומלץ כי עיריית **חדרה ורמת גן** ינצלו את מרווח הזמן העומד לרשותן בין החלטת הפקח במרכז האכיפה למחיקה ועד למחיקה של הצילומים ממאגר הצילומים, ויבחנו, לפחות באופן מדגמי, את האירועים החשודים כעבירות שנמחקו על ידי הפקחים.



לצורך צמצום החשש לפגיעה בפרטיות התושבים, על המועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה**, אם תשוב בעתיד לאכוף עבירות חניה באמצעות המצלמות שהציבה, לפעול בהתאם לחוזר מנכ"ל 4/2018 ולשמור את הצילומים שמקורם במצלמות האכיפה באופן שלא יאפשר זיהוי של עוברי הדרך, גם לא על ידי צילומי תקריב. על עיריית **רמת גן** להקפיד לפעול בהתאם לפקודת התעבורה וחוזר מנכ"ל 4/2018 ולשמור את הצילומים שהיא מפיקה באמצעות מצלמות האכיפה שהציבה באופן שלא יאפשר זיהוי של עוברי דרך, זאת גם בשלב בדיקת הצילומים על ידי הפקחים. מומלץ לעיריית **הרצלייה וחדרה** למנוע כל אפשרות לביטול הטשטוש האוטומטי של עוברי הדרך, בזמן בדיקת הצילומים לאכיפת עבירות חניה.



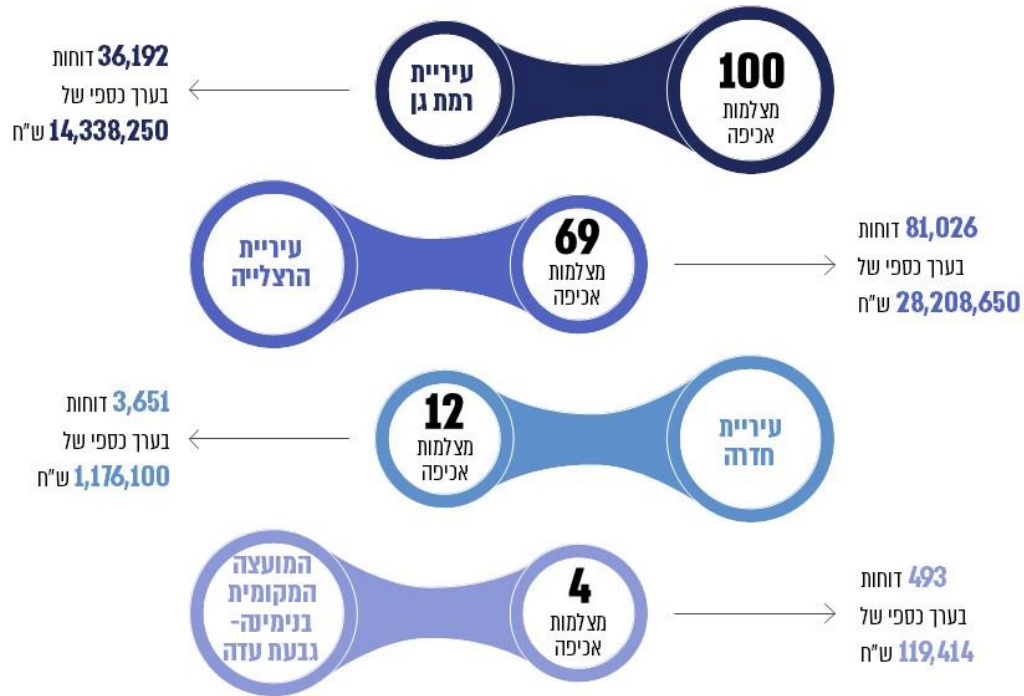
מומלץ כי במסגרת ניתוח הנתונים שמבצעת עיריית **חדרה** מפעם לפעם, היא תבחן באופן סדור את אפקטיביות המצלמות במיקומן הנוכחי. כמו כן, מומלץ כי עיריית **הרצלייה וחדרה** יתחשבו, במסגרת הבדיקות שהן מבצעות, בין היתר בשינוי השנתי במספר הדוחות בכל מצלמה; מומלץ לעיריית **רמת גן** לפעול לכך שניתן יהיה לייצא נתונים ממערכת המצלמות לכל מצלמה בנפרד, כך שניתן יהיה לנתח את האפקטיביות של כל מצלמה ולבחון את הצורך בשינוי מיקומה בהתאם. עוד מומלץ לעיריית **רמת גן** לבחון את הסיבות לירידה בשיעור הדוחות המופקים מתוך כלל האירועים שנבדקו בשנים 2021 - 2025.



מומלץ לעיריית **הרצלייה, חדרה ורמת גן** לגבש אסטרטגיית יציאה לפני הצבת המצלמה, הכוללת אמות מידה להפסקת האכיפה במצלמה במקום מסוים, בדומה לנעשה בעולם, שתשמש אותה אם בעקבות האכיפה תעלה רמת הציות במקום מסוים ויפחת מספר העבירות.



הנתונים לגבי אכיפת עבירות נת"ץ ועבירות חניה ברשויות שנבדקו, *2024



על פי נתוני הרשויות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לגבי המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה, הנתונים מתייחסים לתקופה אוקטובר 2023 - מרץ 2024 - התקופה שבה השתמשה העירייה במצלמות לאכיפת עבירות חניה.

סיכום

בעשורים האחרונים גובר השימוש באמצעים טכנולוגיים ובהם מצלמות אכיפה לשימושים מגוונים ובכלל זה תיעוד עבירות תעבורה ואכיפתן. השימוש של הרשויות המקומיות במצלמות לאכיפת עבירות חניה ונת"ץ מייעל את האכיפה בתחום שיפוטן, אולם הוא עלול לפגוע בפרטיות של עוברי הדרך, ולכן מחייב בחינה זהירה ושימוש מידתי ומוגבל.

ממצאי הביקורת העלו כי משרד התחבורה לא קידם את תהליך הפנייה לרשויות המקומיות שאינן אוכפות עבירות נת"ץ בבקשה להתחיל באכיפה, וממילא לא הגיע לשלב שבו נדרש לבחון את העברת סמכות האכיפה מרשויות שאינן אוכפות לידיו; עיריית רמת גן והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה שמרו צילומים באיכות שאיפשרה לפקחים הצופים בהם לזהות עוברי דרך; הנהלים הפנימיים שהכינו עיריית חדרה והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לא פירטו, בין היתר, את בעלי התפקידים העיקריים ואת תהליך הצבת המצלמות; המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה המשיכה לתעד את המרחב הציבורי בכל שעות היממה באמצעות המצלמות שהציבה אף שהיא כבר לא אכפה עבירות חניה באמצעותן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את ההפעלה של אכיפת עבירות נת"ץ ברשויות מקומיות שלא מעוניינות לבצע את האכיפה בעצמן על פי הסמכות שניתנה לו לכך בחוק. על הרשויות המקומיות שנבדקו - הרצליה, חדרה, רמת גן ובנימינה-גבעת עדה - לפעול לתיקון הליקויים ולבחון את ההמלצות שעלו בדוח זה.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו יבחנו מפעם לפעם אם הנסיבות שהצדיקו את הצבת מצלמות האכיפה מלכתחילה עדיין תקפות, ואם ימצא כי המצלמות כבר אינן ממלאות את המטרה שהוגדרה להן, על הרשויות שנבדקו להפסיק את תיעוד המרחב הציבורי באמצעותן או לבחון את הצורך בשינוי מיקומן. על הרשויות המקומיות שנבדקו להשתמש במצלמות האכיפה באופן מידתי והוגן ולצורך השגת התכלית של אכיפת עבירות תעבורה; תוך שמירה על הזכות לפרטיות של עוברי הדרך; וכן תוך עמידה בהוראות החוקים, התקנות וההנחיות הרלוונטיים לנושא.



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

הטיפול במבני פל-קל

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

הטיפול במבני פל-קל

תקציר

רקע

במאי 2001 התמוטטה רצפת אולם האירועים "ורסאי" בירושלים. ההתמוטטות התרחשה בעיצומה של חתונה שנערכה במקום, והביאה למותם של 23 בני אדם ולפציעתם של 380. ממצאי הביניים של ועדת החקירה הממלכתית שמונתה בעקבות האסון¹ (ועדת זילר) העלו כי ההתמוטטות התרחשה עקב פגמים בתקרות המבנה, וכי הפגמים היו מפושטים בתקרות "כמחלה ממאירה הממתינה להתפרצותה". פגמים אלה, לפי ממצאי הוועדה, מקורם בשיטת הפל-קל - שיטת בנייה המשלבת גופי מילוי מפח בתקרות המבנה לפני יציקת הבטון, ושנעשה בה שימוש נרחב החל מסוף שנות השבעים של המאה העשרים². ועדת זילר קבעה כי שיטת הפל-קל "על כל גווניה ולכל מהדורותיה, היא שיטה מסוכנת, ולפחות שיטה פסולה ובלתי תקנית" וכי אין להתיר כל בנייה חדשה בשיטה זו. לצד זאת עמדה הוועדה על הצורך להתמודד עם חוסר הוודאות לגבי הסכנה הנשקפת ממאות המבנים, ולפי ההערות - בשטח כולל של מיליוני מטרים רבועים, שהיה חשד באותה עת כי נבנו בשיטת הפל-קל.

הסיכון הנובע מהפגמים הטבועים בשיטת הפל-קל הוא בראש ובראשונה לפגיעה בחיי אדם וברכוש, כפי שהמחיש אסון ורסאי, ולצד זאת אפשרות לנזקים סביבתיים ונזקים למתקני תשתית המצויים בסמיכות למבנה שהתמוטט. נוסף על כך, הפגמים בשיטה עלולים להוביל להתמוטטות פתאומית של מבני הפל-קל, והסיכון להתמוטטות עשוי להשפיע גם על ערכם של המבנים ועל הכיסוי הביטוחי שלהם, ואף להוביל להתדיינויות משפטיות ממושכות בעניינים הללו. הימצאותם של מבנים כאלה בקרבה לים (ובסיכון מוגבר לקורוזיה), באזורים המועדים לשיטפונות או לרעידות אדמה (אזורי סיכון סייסמיים³), או שימוש במבנים שלא בהתאם לייעודם - מבחינת סוג השימוש או מספר המשתמשים - עלולים גם הם לפגוע ביציבותם ומגבירים את הסיכון הנשקף מהם.

בשנת 2002 אומצו המלצות הביניים של ועדת זילר בהחלטת ממשלה⁴. בעקבות החלטה הוקם מטה מקצועי-הנדסי לטיפול במבני פל-קל באחריותו של שר הפנים ובהובלתו של משרד הפנים, והחל משנת 2006, בהרכבו החדש - בהובלת מינהל התכנון⁵. על המטה הוטלה האחריות לרכז את כלל הפעולות בכל הקשור לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, לאתר ולמפות את המבנים הללו ולקיים בקרה על אופן הטיפול בהם. כחלק מכך קידם המטה במהלך שנות פעילותו את הגיבוש והפרסום של הנחיות מפורטות המסדירות את דרכי הטיפול במבני פל-קל, תוך הטלת האחריות הישירה לוודא כי מבני הפל-קל מטופלים כנדרש - על הרשויות המקומיות ועל מהנדסיהן, גם במקרים שהמבנה אינו בבעלותן או בחזקתן.

¹ הוועדה, בראשות השופט ורדימוס זילר ז"ל, מונתה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, מתוקף החלטת הממשלה 198 (29.5.01).

² שיטת בנייה זו קרויה על שם החברה שפיתחה אותה. קיימות כמה גרסאות של השיטה, אך בכולן משולבים בתקרה גופי מילוי מפח. ממצאי דוח הביניים התייחסו לשתיים מהגרסאות - באחת לא נעשה שימוש בשיטה המקובלת להבטחת עמידות התקרה (עיגון באמצעות חישוקים), והשנייה אינה עומדת בדרישות התקן הישראלי (לדוגמה, בשל צורתם או עיגונם של החישוקים או בשל גודל המרווח ביניהם).

³ אזורים שצפויים בהם תאוצות קרקע גבוהות במקרה של רעידת אדמה, דהיינו תזוזה אופקית גדולה יחסית של הקרקע, ולכן הסיכון בהם גבוה יותר.

⁴ החלטת הממשלה 2487 (1.9.02).

⁵ בשנת 2006 התקבלה החלטת ממשלה נוספת שבמסגרתה הוחלט על שינוי בהרכב המטה, כך שיורכב מעובדי מדינה בלבד (ראו החלטת הממשלה 4686 (29.1.06)). אחריות שר הפנים לפעילות מטה הפל-קל נקבעה בסעיף ו' להחלטת הממשלה 4686.

נחוני מפתח

32	כ-300	769 (כ-55%)	כ-1,400
מספר מבני פל-קל בבעלות הרשויות המקומיות, מהם 15 מבני חינוך, שנמצאו טעונים חיזוק במסגרת פרויקט המיפוי שקידם מטה הפל-קל וטרם דווח כי חזוקו, נכון למועד סיום הביקורת	מספר המבנים החשודים כמבני פל-קל ושטרם עברו בדיקת זיהוי ראשונית, נכון למועד סיום הביקורת	מספרם (ושיעורם) של המבנים שהטיפול בהם טרם הסתיים ⁷ מתוך כלל המבנים שהועברו לטיפולו של מטה הפל-קל ערב הקמתו, נכון למועד סיום הביקורת	מספר המבנים החשודים כמבני פל-קל שהועברו לטיפולו של מטה הפל-קל ערב הקמתו, לפני כשני עשורים ⁶
0	0	0	כ-46%
מספר הדיווחים השנתיים שהעבירו הרשויות המקומיות שנבדקו למטה הפל-קל בשנים 2018 - 2025	מספר הדיווחים העיתיים שהעבירו מטה הפל-קל ושר הפנים לוועדת השרים לענייני פנים ושירותים ⁹ כנדרש בהחלטת הממשלה 4686, מאז שנת 2007 ועד מועד סיום הביקורת	מספר הפעמים שמטה הפל-קל התכנס בשנים 2021 - 2025	שיעור ניצול התקציב על ידי מטה הפל-קל מאז הקמתו, מתוך מסגרת התקציב שנקבעה לפעילותו בהחלטת הממשלה משנת 2006 ⁸ (כ-7.1 מתוך 15.5 מיליון ש"ח), נכון למועד סיום הביקורת

⁶ מבנה שקיים חשד שנבנה בשיטת הפל-קל וטרם נבדק בדיקת זיהוי ראשונית, לשם קביעה ודאית שאכן נבנה בשיטה זו.

⁷ מבנה שטרם נבדק בדיקת זיהוי ראשונית וקיים חשד לא מאומת כי נבנה בשיטת הפל-קל; מבנה שנבדק בדיקת זיהוי ראשונית בלבד ולא נבדק אם במצבו הנוכחי מחייב חיזוק; מבנה שנמצא טעון חיזוק אך טרם חזק; מבנה שנמצא שנבנה בשיטת הפל-קל וחזק באופן שאינו מייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה או מבנה שנבנה בשיטת

⁸ הפל-קל ונמצא שאינו טעון חיזוק - ואומר להימצא במעקב שנתי. מתוכם תקציב פעולות בסך 10 מיליון ש"ח - שהוחלט להקצות בחלקים שווים מתקציבי משרד הפנים, משרד השיכון, משרד התעשייה ומשרד האוצר (החלטת הממשלה 4686). יצוין כי בהחלטת הממשלה משנת 2002 הוחלט "להקצות כתקציב מיידי סך של 5 מיליון ש"ח מתקציבי משרדי הפנים, הבינוי והשיכון, התעשייה והמסחר, העבודה והרווחה והאוצר (בחלקים שווים) למימון מידי של פעולות המטה... וכן למימון פעולות המינהלה..." (החלטת הממשלה 2487).

⁹ ועדת השרים לענייני פנים, שירותים, תכנון ושלטון מקומי (פש) שהוטל עליה להיות "המסגרת הממשלתית" שתטפל בכל הסוגיות הקשורות בהחלטות הממשלה 2487 ו-4686 (בעת קבלת החלטות הממשלה הייתה קרויה ועדה זו "ועדת השרים לענייני פנים ושירותים").

פעולות הביקורת



בחודשים מאי עד אוקטובר 2025¹⁰ בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של רשויות השלטון - המרכזי והמקומי - לאיתור ולמיפוי של מבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, לבדיקתם ולחיזוקם, לשם הסרת הסכנה הנשקפת מהם, אם אינם מטופלים כנדרש, ולהבטחת שלומם וביטחונם של המשתמשים במבנים הללו. בבדיקה נבחנו אופן האסדרה של הטיפול במבני הפל-קל, ממשקי העבודה בין רשויות השלטון וכן הקצאת התקציב והמשאבים לשם כך. הביקורת נעשתה במינהל התכנון, במשרד הבינוי והשיכון, במטה הפל-קל (בהרכבו החדש החל משנת 2006) ובמינהלת הפל-קל, וכן בעיריות **בני ברק וירושלים**, במועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** ובמועצה האזורית **עמק המעיינות**. הביקורת נעשתה גם במשרד החקלאות וביטחון המזון, במכון וולקני, במינהל הדיור הממשלתי ובמשרד החינוך. בדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים שבמשרד האוצר, במכון הלאומי לחקר הבנייה בטכניון, במכון התקנים הישראלי, במשרד המשפטים ובמשרד הפנים. כמו כן נעשו בדיקות השלמה בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל ובעיריית ראשון לציון.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



המטה המקצועי-הנדסי לטיפול במבני פל-קל - הביקורת העלתה כי מטה הפל-קל - המנגנון הממשלתי הייעודי שהוקם בהמשך ישיר לפרסום המלצותיה של ועדת זילר לפני כשני עשורים, ושמעצם טיבו אמור לקיים באופן שיטתי בקרה ומעקב כדי לוודא שהחלטותיו מיושמות ושהתקציב הייעודי העומד לרשותו מוקצה כראוי ומנוצל במלואו - לא התכנס באופן רציף ותדיר, וחלפו כשש שנים מאז התכנס לאחרונה; לא הקפיד כי בדינויו ובהחלטותיו יוצגו עמדותיהם של בעלי מומחיות ונציגי השלטון המקומי; לא קבע תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות מקושרות תקציב וממילא לא פעל על פיהן; לא ניהל באופן שיטתי וסדור מסד נתונים עדכני ומהימן ההכרחי לשם השלמת המשימה העיקרית שהוטלה על המטה; וכן לא יישם מנגנון סדור למעקב אחר העברת דיווחי הרשויות המקומיות כפי שהן נדרשות לעשות לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2007 (חוזר המנכ"ל 5/2007)¹¹. בכך לא מילא המטה את תפקידו כגוף מתאם ומנחה, ונפגעה יכולתו לשקף תמונת מצב ארצית עדכנית על מבני הפל-קל. בהיעדרה של אסדרה ממצה של מעמדו של המטה וסמכויות האכיפה שלו ובהיעדרו של תקציב ייעודי, מיצה המטה לטענתו את "סל הכלים" שהועמד לרשותו. תחת האפשרות להניע מחדש את מהלכי החקיקה שהיו יכולים לאפשר לו להשלים את משימתו - הועלה כי המטה החל לפעול לסיום עבודתו. זאת בלי להביא בחשבון את הריק שיוותר במקרה זה - ובפרט לנוכח היעדרו של מנגנון פיקוח ממשלתי על פעילותו - בבחינת "מה שהיה, הוא שיהיה". משרד מבקר המדינה מעיר על חומרת ממצאים אלה, שיש להם השלכה ישירה על חיי אדם.



בדיקת מבני הפל-קל והטיפול בהם - במהלך שנת 2018 החל מטה הפל-קל לקדם פרויקט למיפוי מבנים בבעלות ממשלתית או בבעלות של רשות מקומית (בעלות מקומית) שבדיקתם טרם הסתיימה (פרויקט המיפוי). פרויקט המיפוי תוכנן להתבצע בשלושה שלבים: תחילה תוכננו בדיקות זיהוי ראשוניות במבנים בבעלות ממשלתית, ולפי הצורך בדיקות מפורטות (השלב הראשון); לאחר מכן, כתלות בתקציב שנתו - תוכננו להתבצע בדיקות זיהוי ראשוניות ומפורטות גם במבנים בבעלות מקומית (השלב השני); ולבסוף תוכננו



¹⁰ בדיקות נוספות ומשלימות בוצעו גם במהלך החודשים נובמבר 2025 וינואר 2026.
¹¹ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2007 בנושא "הנחיות לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל", יוני 2007.

להתבצע בדיקות זיהוי ראשוניות במבנים בבעלות פרטית, בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות המשתייכות לאשכול חברתי-כלכלי נמוך או בינוני (השלב השלישי)¹².

● **אבני הדרך לביצוע פרויקט המיפוי** - נמצא כי מטה הפל-קל לא קבע תיעודף פנימי לבדיקת המבנים בכל שלב והחליט על מתן קדימות גורפת בבדיקות למבני ציבור - בבעלות ממשלתית ולאחר מכן בבעלות מקומית - בלי להתחשב בגורמים האלה: רמת הסיכון הנשקפת מהמבנים, לדוגמה כפועל יוצא של היקף השימוש בהם ואופיו; מיקומם הגיאוגרפי, לרבות הימצאות באזורי סיכון סייסמיים, באזורי סיכון להצפות או בקרבה לקו החוף; וכן בשים לב לתוצאות בדיקות קודמות שנעשו בהם. כפועל יוצא של אבני הדרך שקבע מטה הפל-קל ונוכח המשאבים המוגבלים שהועמדו לביצוע הפרויקט, במועד סיום הביקורת טרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית כ-300 מבנים בבעלות פרטית - בהם מבנים קולטי קהל כגון אולמות אירועים ומרכזים מסחריים, וממילא לא נבדק אם קיימת סכנה בהמשך השימוש בהם במצבם הנוכחי. במועד סיום הביקורת, בחלוף כשש שנים ממועד תחילת פרויקט המיפוי, הוא טרם הסתיים.

● **תוצרי השלב השני של פרויקט המיפוי** - נמצא כי משרד הסיכון לא קבע במתווה העבודה לחברה המנהלת כי בחוות הדעת תובא התייחסות לרמת הסיכון המיידית, לדחיפות החיזוק ולצורך בהגבלת השימוש במבנה עד לחיזוק, ומשכך לא כללו חוות הדעת התייחסות לנושאים אלה. עוד נמצא כי בהתייחס לחלק מהמבנים הסתמכה החברה המנהלת על ממצאי בדיקות קודמות שעשו הרשויות המקומיות ללא בדיקה עצמאית ועדכנית לאישושן - אף כי המבנים לא היו מצויים במעקב שנתי כנדרש ואף כי בחלק מהמקרים חלפו שנים רבות מאז נבדק המבנה לאחרונה. יתרה מזאת, נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם הועברו למהנדסי הרשויות המקומיות ממצאי פרויקט המיפוי, ובכללם הממצאים בנוגע ל-32 המבנים שנמצא כי הם טעונים חיזוק וכי נשקפת מהם סכנה, הגם שעל מהנדסים אלה מוטלת האחריות הישירה לוודא כי המבנים מטופלים. השיהוי בהעברת הממצאים למהנדסי הרשויות המקומיות בנוגע למבנים שנמצא כי הם טעונים חיזוק וכי נשקפת מהם סכנה, הותיר את ציבור המשתמשים במבנים הללו חשוף לסיכון חיים ממשי.

● **היבט התקציבי של פרויקט המיפוי** - נמצא כי את השיהוי הניכר בשנים האחרונות בהשלמת אחת ממשימותיו העיקריות של מטה הפל-קל - השלמת האיתור, המיון והבדיקה של המבנים - ניתן לתלות גם בכך שמשרד האוצר לא הקצה תקציב ייעודי מספק, והדבר היה הכרחי להשלמת משימה לאומית זו. עוד נמצא כי החל מהקמתו של מטה הפל-קל הוא ניצל כמחצית בלבד (כ-46%) ממסגרת התקציב שהממשלה קבעה בשנת 2006 שיש להקצות לפעילותו (כ-7.1 מיליון ש"ח מתוך כ-15.5 מיליון ש"ח). עד תחילתו של פרויקט המיפוי ניצל מטה הפל-קל כ-10% בלבד ממסגרת התקציב שקבעה הממשלה כאמור. עוד נמצא כי החל משנת 2013 התקציב הייעודי שהוקצה לטובת פעילות מטה הפל-קל, ובכלל זה התקציב הייעודי לקידום פרויקט המיפוי, לא נוהל במסגרת תקנה תקציבית נפרדת ("צבועה") או במסגרת מרכז קרנות ייעודי וגם לא שויך ל"משימת-על". משכך, קיים קושי של ממש לנהל מעקב ובקרה פנימיים או חיצוניים באופן סדור ושיטתי אחר ניצולו.

● **ניהול רשימה עדכנית של מבני פל-קל** - נמצא כי בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל 5/2007 - שלפיו על מהנדס הרשות המקומית לנהל רשימת מבני פל-קל ולעדכנה באופן שוטף, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא החזיקה במועד תחילת הביקורת רשימה של מבני פל-קל בתחום שיפוטה. כך גם באותה העת היא לא ניהלה בקרה על הטיפול במבנים אלה ולא העבירה רשימה של המבנים לוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל, וממילא הוועדה המרחבית לא החזיקה ברשימה עדכנית כאמור. רק בעקבות הביקורת המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל עדכנו את רשימת מבני הפל-קל שבתחום שיפוטן. עיריות **בני ברק** ו**ירושלים** והמועצה האזורית **עמק המעינות** אומנם החזיקו רשימה של מבני פל-קל שבתחום שיפוטן, אך הן לא ניהלו מעקב שוטף כמתחייב על הטיפול במבנים אלה ועל כן הרשימה שניהלו לא הייתה עדכנית. עוד נמצא כי אף אחת מבין הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות בני ברק וירושלים,



¹² בשלב השלישי הבדיקות תוכננו להתבצע במימון ממשלתי, אך להבדיל מהשלב הראשון והשלב השני, הבדיקות אמורות היו להיעשות בידי הרשויות המקומיות עצמן. לצורך ביצוע פרויקט המיפוי הוסמך משרד הסיכון לשמש זרוע ביצועית למטה הפל-קל, וכן הוחלט לרכוש את שירותיה של חברה מנהלת לצורך גיבוש בסיס הנתונים לפרויקט ולשם ביצוע הבדיקות הנדרשות באמצעות שלוש מעבדות בעלות הסמכה לכך.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעיינות - לא העבירה כנדרש דיווח שנתי למטה הפל-קל לפחות מאז שנת 2018.

מעקב שנתי אחר מבני פל-קל



- נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת ובניגוד לחוזר המנכ"ל 5/2007 - שלפיו באחריות בעל מבנה פל-קל לבצע בכל שנה מעקב הנדסי אחר המבנה, עיריות **בני ברק וירושלים**, המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** והמועצה האזורית **עמק המעיינות** לא ניהלו מעקב שנתי לפי המתכונת המתחייבת בחוזר על מבני הפל-קל שבבעלותן או באחריותן, ובהם מבני חינוך המשמשים תלמידים רבים מדי יום ביומו. כן נמצא כי המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעיינות לא ידעו שמחובתן לנהל מעקב שנתי כאמור. עיריות בני ברק וירושלים גם לא בדקו אם מיושמת חובת המעקב השנתי אחר מבני פל-קל בבעלות פרטית או ממשלתית, שנמצאים בתחום שיפוטן. נמצא עוד כי המועצה המקומית דאליית אל-כרמל פנתה לבעלי המבנים הפרטיים שבתחום שיפוט, התריעה על הסיכונים הנשקפים מהמבנים והנחתה את בעלי המבנים לטפל בהם, אך היא לא פעלה לאכיפת ההנחיה, וממילא לא היו בידה אסמכתאות לכך שהנחייתה יושמה. יתרה מזאת נמצא כי במבנה חינוך שנבנה בשיטת הפל-קל בתחום שיפוט של המועצה האזורית עמק המעיינות ונכון למועד סיום הביקורת, לא התבצעו בדיקות מעקב שנתיות, גם לא התבצעה מעולם בדיקה מפורטת כמתחייב בחוזר המנכ"ל 5/2007 - זאת למרות שעוד בשנת 2011 הבהיר מטה הפל-קל למועצה, שמחובתה לבצע בדיקה מפורטת בהתייחס למבנה זה. במועצה המקומית דאליית אל-כרמל נמצא כי לא בוצע מעקב שנתי אחר מבנה חינוך שנבנה בשיטת הפל-קל שהתגלתה בו נזילה בתקרה לאחר שנעשו בו עבודות חיזוק, וזאת אף על פי שמהנדס הורה לבדוק אותו באופן שנתי בשל הסיכון המוגבר במקרה זה לקרוחיה בגופי המילוי מפח. נמצא גם כי נכון למועד סיום הביקורת לא ניהלו משרד החקלאות ומכון וולקני מעקב שנתי אחר מבני הפל-קל שבאחריותם. עם זאת, במהלך הביקורת ובעקבותיה החל משרד החקלאות לקדם התקשרות חוזית לשם ביצוע בדיקות מעקב שנתי אחר מבני הפל-קל שבאחריותו.
 - נמצא כי לנוכח הסתייגות עיריית **ירושלים** ממתכונתה של חובת המעקב השנתי הקבועה בחוזר המנכ"ל 5/2007, היא הותירה את מבני הפל-קל בתחום שיפוט ללא מעקב כלל במשך שנים רבות ובלי שהיה בידי העירייה או בידי מטה הפל-קל מידע עדכני על מצבם. זאת בין השאר על רקע טענותיה כי עומדים לרשותה משאבים מוגבלים ועל רקע שיקולים נוספים הנוגעים לסדרי העדיפויות ביישום ובאכיפה של חובת המעקב השנתי, אך באופן שאינו עולה בקנה אחד עם אחריותה השלטונית להבטיח את בטיחות המשתמשים במבני הפל-קל שבתחום שיפוט.
- אי-קיום חובת המעקב השנתי על ידי הרשויות שנבדקו ועל ידי משרד החקלאות ומכון וולקני מחטיא את תכליתה העיקרית של חובה זו - איתור מוקדם של הנזקים המצטברים שעלולים להתפתח כפועל יוצא של ליקויי שיטת הפל-קל. זאת, בצירוף אי-הדיווח למטה הפל-קל על קיום חובה זו על ידי כלל הרשויות המקומיות, ובהתייחס לכלל מבני הפל-קל - מעוררים חשש כי הוראת המעקב השנתי נותרת בגדר "אות מתה".

חיזוק מבני פל-קל



- **שיטות לחיזוק מבני פל-קל** - נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת לא מילא מטה הפל-קל את המשימה שהוטלה עליו בהחלטות הממשלה, לקבוע "שיטות וסדרי עדיפויות לתיקון מבנים שנמצאו לקויים", והשאיר תחום זה ללא בחינה הנדסית מקצועית וללא אסדרה, וזאת אף על פי שבמהלך השנים דובר בחשיבות אסדרת נושא זה. וכל זאת אף שבהליכי בדיקה שונים נקבע שכ-45% ממבני הפל-קל שנבדקו בדיקה מפורטת - טעונים חיזוק (132 מתוך 295) וחלקם לא חוזקו בפועל (32 מתוך 132). נסיבות אלו עלולות להביא לכדי מצב שתקרות פל-קל יחזקו בשיטות הנדסיות שלא נבחנו באופן אובייקטיבי על ידי הגורמים המוסמכים לכך, ועל כן קיים ספק בנוגע ליעילותן ולבטיחותן.
- **הסדרים למניעת ניגוד עניינים בביצוע עבודות החיזוק** - נמצא כי המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**, משרד החקלאות ומכון וולקני לא פעלו לפי הוראות הדין והוראות רגולטוריות אחרות החלות עליהם, בכל הקשור להסדרת ניגוד העניינים במסגרת ההתקשרות עם מתכנן א' וחברות א' וב' למתן

שירותים הנדסיים בנושא הפל-קל: המועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא דרשה כי ימלאו שאלון לאיתור ניגוד עניינים, שעשוי היה להעיד על קשריו המשפחתיים והמקצועיים של מתכנן א' עם חברה א', ומשרד החקלאות ומכון וולקני אף הם לא החתימו את המתכנן ואת חברות א' וב' על התחייבות להימנע מניגוד עניינים בהתקשרות ביניהם.

- **חיזוק תקרות פל-קל ללא הוצאת היתר** - נמצא כי על אף החובה הקבועה בחוק התכנון והבנייה ותקנותיו ובהוראות חוזר המנכ"ל 5/2007, פטרה הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל מהיתר את העבודות לחיזוק מבנה הפל-קל שבבעלות המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל**. נוסף על כך, משרד החקלאות ומכון וולקני ביצעו עבודות לחיזוק מבני הפל-קל שבשימוש והמצויים בתחומי העיר **ראשון לציון** בלי שהוצא היתר לביצוע עבודות החיזוק, ואף כי הדבר הובא לידיעת עיריית ראשון לציון - היא לא נקטה שום פעולת אכיפה מינהלית או פלילית בעניין זה.

הטיפול במבני פל-קל בבעלות ממשלתית - נמצא כי אגף החשב הכללי במשרד האוצר לא הטמיע, במסגרת הוראת התכ"ם בעניין תחזוקת מבנים בבעלות ממשלתית, את הוראות הטיפול הנגזרות מחוזר המנכ"ל 5/2007, הנוגעות למבני פל-קל, ובכללם מבנים האמורים להימצא במעקב שנתי. גם מינהל הדיור הממשלתי לא הנחה את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך הממשלתיות לטפל במבני הפל-קל בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוזר המנכ"ל, ולא ניהל מעקב אחר הטיפול השוטף במבנים בבעלות ממשלתית שלא ניתן היה לגרוע מרשימת מבני הפל-קל הארצית. כמו כן נמצא כי למינהל הדיור הממשלתי, למשרד החקלאות ולמכון וולקני לא היה נוהל פנימי לטיפול במבני הפל-קל שבאחריותם.

הטיפול במבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל - נמצא כי משרד החינוך אינו מחזיק ברשימה עדכנית ומלאה של מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל ואינו מנהל מעקב ובקרה - מול הרשויות המקומיות או מול מטה הפל-קל - בעניין מצבם ההנדסי של מבנים אלה; הוא לא כלל בהנחיותיו בעניין משטר בדיקת בטיחות המבנים הפניה להוראותיו של חוזר המנכ"ל 5/2007; והוא לא הקצה תקציב ייעודי לשם כך או יידע את הרשויות המקומיות בדבר האפשרות לקבל מימון במסגרת תוכניות מתאימות אחרות.

אסדרת הטיפול במבני פל-קל בחקיקה ראשית - נמצא כי על אף הזמן הרב שעבר מאז הועלה לראשונה עוד בשנת 2002 הצורך בקידום חקיקה ראשית שתיתן מענה מקיף וממצה לטיפול במבני הפל-קל, ואף שמטה הפל-קל היה מודע לקושי של מהנדסי הרשויות המקומיות לקיים את ההוראות בחוזר המנכ"ל 5/2007 ולאכופ את יישומן - לא הבשילו ההליכים לכדי חקיקה מחייבת. כך גם חוזר המנכ"ל 5/2007 לא עודכן באופן שהיה מאפשר מיצוי מיטבי של כלי האכיפה הקיימים עד להשלמת האסדרה בחקיקה ראשית.

פרסום מידע על מבני פל-קל

- **פרסום מידע על ידי מטה הפל-קל** - נמצא כי במועד סיום הביקורת מטה הפל-קל אינו מפרסם מידע לציבור על מבני הפל-קל, לרבות מבנים שקיים חשד שנבנו בשיטה זו אך טרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית, מבני פל-קל האמורים להימצא במעקב שנתי או מבני פל-קל שנמצאו טעונים חיזוק וטרם חוזקו. עוד נמצא כי הממשלה, שהחליטה על הקמתו של המטה, שר הפנים האחראי לפעילות המטה ומינהל התכנון העומד בראשו, לא קבעו את מדיניות פרסום המידע על אודותיו - בכלל זה לעניין תקציבו הייעודי ולוחות הזמנים לעבודתו (המידע המקדים לעבודתו), הפרוטוקולים של דיוניו (המידע המתעד את עבודתו) ותוצרי עבודתו. מדיניות זו גם לא פורסמה בפומבי - והמידע שבגיניו אמורה הייתה להיקבע מדיניות זו לא פורסם.

- **פרסום מידע על ידי הרשויות המקומיות** - בהיעדרה של הנחיה מחייבת לפרסם את המידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, נמצא כי במועד סיום הביקורת המועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** והמועצה האזורית **עמק המעינות** לא פרסמו באתר המרשתת שלהן מידע בנושא. אומנם עיריית **ירושלים** פרסמה מידע כאמור, אך נכון למועד סיום הביקורת הוא לא היה מעודכן או מהימן משום שהעירייה לא ניהלה מעקב שוטף כמתחייב על הטיפול במבנים אלה. כמו כן, במועד סיום

הביקורת, עיריית ירושלים, המועצה המקומית דאליית אל-כרמל והמועצה האזורית עמק המעיינות לא פרסמו לציבור מידע כאמור במערכת ה-GIS שהן מפעילות, וכן לא כללו באופן עקבי ושיטתי מידע על בנייה בשיטת הפל-קל גם בתיק הבניין של המבנים הללו. יצוין כי במועד תחילת הביקורת גם עיריית בני ברק לא פרסמה מידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטה באתר המרשתת שלה או בתיק הבניין של המבנים. אף לא אחת מהרשויות שנבדקו, לא הציבה שלטים בדבר הימצאות תקרת פל-קל ובדבר העומס המרבי המותר על אותה תקרה במבני פל-קל שבבעלותה, וגם לא הורתה, במסגרת שיקול הדעת שניתן לה, לבעלי מבני פל-קל פרטיים בתחום שיפוטה להציב שלטים כאמור. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת לא היה מוצב שלט כאמור במבני הפל-קל שבאחריות משרד החקלאות ומכון וולקני.



פרסום מידע על מבני פל-קל - משרד מבקר המדינה מציין את עיריית בני ברק על כך שבמהלך הביקורת ובעקבותיה, היא העלתה את המידע על מבני הפל-קל בתחום שיפוטה למערכת ה-GIS שהיא מפעילה.

עיקרי המלצות הביקורת

על שר הפנים, שעליו הוטלה האחריות לפעילות מטה הפל-קל, ועל מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, בשיתוף משרד השיכון, להקפיד על התכנסותו הרציפה והתדירה של המטה, תוך הבאת עמדותיהם של בעלי מומחיות ונציגי השלטון המקומי; לקבוע תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות מקושרות תקציב להשלמת המשימות שהוטלו על המטה בהחלטות הממשלה ולפעול על פיהן; ולהקפיד על ניהולו של מסד נתונים עדכני ומהימן החיוני להשלמת משימתו העיקרית של המטה - איתור, מיון ובדיקה של המבנים שנותרו ברשימה. כדי להבטיח את השלמת המשימות שהוטלו על המטה ללא דיחוי נוסף - מומלץ לשר הפנים ולמינהל התכנון לבחון אם נחוץ עדכון של המתודולוגיה שנקבעה בהחלטות הממשלה לעבודת המטה ולטיפול במבנים, וכן לפעול להסדרה ממצה של מעמדו של המטה ושל סמכויותיו. כן מומלץ לשר הפנים להסדיר בדין מנגנון מאורגן ושיטתי לפיקוח על מטה הפל-קל ולהובלת הטיפול בכלל מבני הפל-קל - בבעלות ממשלתית, מקומית או פרטית - עד למיזוי הטיפול בנושא.

על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, בשיתוף משרד השיכון ובהתייעצות עם פיקוד העורף, לקבוע את סדרי העדיפויות להשלמת המשימה העיקרית שהוטלה על המטה - לאתר, למיין ולבדוק את המבנים החשודים כמבני פל-קל ואת מבני הפל-קל שהמידע לגביהם אינו שלם. סדרי העדיפויות צריכים להיקבע בהתחשב ברמת הסיכון הנשקפת מהמבנים, לדוגמה כפועל יוצא של ההיקף ואופי השימוש בהם וכפועל יוצא של מיקומם הגיאוגרפי, וכן בשים לב לתוצאות של בדיקות קודמות שנעשו בהם. זאת כדי להבטיח כי מאגר מבני הפל-קל שבאחריות המטה ישקף מידע מלא, מבוסס ומהימן ויאפשר טיפול יעיל ומהיר של מטה הפל-קל עצמו ושל הרשויות המקומיות במבנים שנותרו ברשימה.

על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, למסור למהנדסי הרשויות המקומיות ללא דיחוי נוסף את תוצרי פרויקט המיפוי, ובראש ובראשונה את הממצאים הנוגעים ל-32 המבנים שקיימת המלצה מפורשת לחזקם בשל הסכנה הנשקפת מהם. מומלץ למינהל התכנון ולמשרד השיכון כי בהתייחס למבנים שבדיקתם טרם הושלמה במסגרת פרויקט המיפוי או שייבדקו בעתיד מטעם מטה הפל-קל - יונחה המהנדס שמכין את חוות הדעת להתייחס למדרג הסיכונים הנשקפים מהמבנה, ובכלל זה לרמת הסיכון המיידית, לדחיפות החיזוק ולצורך בהגבלת השימוש, וכן יונחה שלא להסתמך על חוות דעת או בדיקות קודמות - בלי לאששן

מומלץ למשרד האוצר ולמינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, לסכם ללא דיחוי את התקציב הייעודי הנוסף שיוקצה להשלמת המשימות שהוטלו על המטה לפני כשני עשורים, ואשר מהווה חסם בפני ביצוען - ואת המקורות התקציביים שישמשו לצורך כך. עוד מומלץ למשרד האוצר ולמינהל התכנון לקבוע במשותף את הדרך המתאימה והיעילה ביותר לניהול התקציב הייעודי העומד לרשות המטה, לרבות בתקנה תקציבית נפרדת, באמצעות מרכז קרנות ייעודי או באמצעות "משימת על". זאת כדי שיתאפשר לקיים באופן מיטבי ומועיל מעקב ובקרה פנימיים וחיזוניים אחר הקצאת התקציב וניצולו ברמת פירוט גבוהה ככל האפשר, תוך הגברת השקיפות בהתנהלות המטה ובהקצאת התקציב הייעודי העומד לרשותו וניצולו בהתאם לתוכניות העבודה מקושרות התקציב שייקבעו לצורך כך.



על עיריית בני ברק וירושלים, על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל ועל המועצה האזורית עמק המעיינות להקפיד לקיים בקרה שוטפת על הטיפול במבני הפל-קל שבתחום שיפוטן, לנהל רשימה עדכנית של סטטוס הטיפול במבנים אלה ולהעביר דיווח שנתי למטה הפל-קל כנדרש בחוזר המנכ"ל 5/2007. על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל להקפיד להעביר בכל שנה רשימה עדכנית של המבנים לוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל.



על עיריית בני ברק וירושלים, על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל ועל המועצה האזורית עמק המעיינות להקפיד לבצע מדי שנה בדיקה הנדסית, באמצעות מהנדס מוסמך, של מבני הפל-קל שבבעלותן ובאחריותן, ובהם מבני חינוך אשר משמשים תלמידים רבים מדי יום ביומו. על עיריית בני ברק וירושלים לוודא באופן שיטתי וסדור שמישמת חובת המעקב השנתי אחר מבני פל-קל בבעלות פרטית או ממשלתית שנמצאים בתחום שיפוטן. כמו כן, על משרד החקלאות ומכון וולקני להקפיד לבצע מדי שנה בדיקה הנדסית, באמצעות מהנדס מוסמך, של מבני הפל-קל שבאחריותם.



על מינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, בשיתוף משרד השיכון, לקבוע ללא דיחוי מנגנון מוסדר לקביעת שיטות לתיקון מבני פל-קל ולאישורן באמצעות הגורמים המוסמכים הנוספים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה כי רבות מתקרות הפל-קל טרם חוזקו, וישנה חשיבות עליונה שחיוקן ייעשה בהתאם לבחינה הנדסית מקצועית של מטה הפל-קל או כל גוף מקצועי אחר שייבחר על ידי המטה. כמו כן, עליהם לבחון ולהחליט על אופן הטיפול בתקרות פל-קל שחוזקו בשיטות שלא נבחנו ואושרו.



על המועצה המקומית דאליית אל-כרמל, על משרד החקלאות ועל מכון וולקני להקפיד כי כלל התקשרויותיהם, ובכלל זה התקשרויות לביצוע עבודות חיזוק מבני פל-קל, ייעשו בהתאם להוראות הדין ולכל הוראה רגולטורית אחרת החלה עליהם בעניין זה, ובכלל זה יוודאו באמצעות מילוי הטפסים המתאימים ובדיקתם כי אין חשש לניגוד עניינים מכל סוג שהוא, ויתעדו מידע זה באופן נאות.



על משרד החקלאות, על מכון וולקני ועל המועצה המקומית דאליית אל-כרמל להקפיד לפעול בהתאם להוראות הדין ולהנחיות המחייבות הוצאת היתר בעת חיזוק מבני פל-קל. כמו כן, על עיריית ראשון לציון ועל הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל להקפיד על אכיפת החובה לקבלת היתר במקרים של חיזוק מבני פל-קל, לרבות הוצאת היתרים בדיעבד לעבודות חיזוק שבוצעו בלי שהוצא להן היתר ותוך שימוש בכלי האכיפה המינהליים והפיליליים העומדים לרשותן, לפי העניין. זאת לשם הבטחת בקרה תכנונית והנדסית נאותה על עבודות העשויות להיות כרוכות בהתערבות ב"מארג הקונסטרוקטיבי" של המבנה.



מומלץ לאגף החשב הכללי במשרד האוצר להטמיע במסגרת הוראת התכ"ם בעניין תחזוקת מבנים בבעלות ממשלתית, את הוראות הטיפול הנגזרות מחוזר המנכ"ל 5/2007 הנוגעות למבני פל-קל האמורים להימצא במעקב שנתי. מומלץ למינהל הדיוור הממשלתי להנחות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך הממשלתיות לטפל במבני הפל-קל בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוזר המנכ"ל, ולנהל



מעקב שנתי אחר הטיפול במבנים כאמור. מומלץ למינהל הדיור הממשלתי, למשרד החקלאות ולמכון וולקני לקבוע נוהל פנימי לטיפול במבני הפל-קל שבאחריותם. כן מומלץ כי נוהל זה יתייחס בין היתר לתהליכי עבודה מוסדרים למעקב שנתי אחר הטיפול במבנים; לתהליכים ולדרכי התקשרות עם מומחים בתחום; לביצוע בדיקות יזומות; להצבת שלטים וכיוצא באלה.

מומלץ למשרד החינוך, מתוקף אחריותו לשלום ולבטיחותם של התלמידים הבאים בשעריהם של מוסדות החינוך, למסד מנגנון מעקב ובקרה שיטתיים ועיתיים על מצבם של מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל, ולפעול ללא דיחוי מול הבעלויות לשם השלמת הטיפול ב-5 מבנים שעדיין חשודים כי נבנו בשיטת הפל-קל ובדיקתם טרם הושלמה, ולשם חיזוק 15 מבנים שהומלץ לחזקם אך טרם חזקו. לצד זאת, מומלץ למשרד החינוך לנהל רשימה עדכנית של המבנים הללו ושל 36 מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל, ונכון למועד סיום הביקורת מחייבים מעקב שנתי לפי חוזר המנכ"ל 5/2007. עוד מומלץ למשרד החינוך לעדכן את כלל הנחיותיו בנושא הבטיחות והיציבות של מבני חינוך ולהוסיף להן הפניה מפורשת ומחייבת לחוזר המנכ"ל 5/2007, וכן לכלול בהנחיותיו התייחסות גם לחובה לבדוק את יציבות המבנה ותקינותו ואת התדירות המחייבת של הבדיקה, כדי להבטיח שהיא תבוצע באופן יזום ושיטתי, ולא רק אם נצפו כשלי יציבות, שכן במועד זה כבר עלולה להתממש הסכנה הנשקפת לתלמידים הרבים הבאים בשעריו של המבנה. לצד זאת מומלץ לו לאגד את כלל הנחיותיו בנושא זה למסמך אחד. כמו כן, מומלץ למשרד החינוך ולמינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, לעדכן באופן יזום את הרשויות המקומיות באפשרות לפנות למשרד החינוך לצורך קבלת תקציב לחיזוק מבני חינוך שנבנו בשיטת הפל-קל במסגרת התוכנית לחידוש מבנים.

מומלץ למשרד הפנים, כמי שנושא באחריות המיניסטרילית לטיפול במבני פל-קל, ולמינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, בשיתוף משרד השיכון, לקדם אסדרה ממצה וכוללת בחקיקה ראשית של הטיפול במבני פל-קל, לרבות מנגנון האכיפה שישמש לצורך כך, בפרט בהתייחס למבנים שלא נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית או שלא מבוצע בהם מעקב שנתי. עוד מומלץ לעדכן את חוזר המנכ"ל 5/2007 לשם מיצוי מיטבי של כלי האכיפה הקיימים, עד להשלמת האסדרה בחקיקה ראשית.

על שר הפנים, שנושא באחריות המיניסטרילית לפעילות מטה הפל-קל, ועל מינהל התכנון, העומד בראשות המטה, לקבוע מדיניות פרסום מידע על אודות עבודת המטה בהתאם להוראותיו של נוהל היחידה הממשלתית לחופש המידע, ולפרסם מדיניות זו בפומבי, וכן להקפיד ולפעול על פי המדיניות שתיקבע בעניין זה בפרסום המידע המקדים לעבודתו של המטה, בפרסום המידע שמתעד את עבודת המטה ובפרסום תוצרי העבודה. מומלץ כי בגדר המידע שיפורסם לפי המדיניות שתיקבע, ייבחן אם לכלול את רשימת מבני הפל-קל שהטיפול בהם טרם הסתיים במלואו, וזאת בשל חשיבותו הציבורית של הפרסום: לשם הגנה על שלום הציבור וביטחונו ולנוכח ההשפעות הכלכליות של המידע על בעלי המבנים ועל אלה המבקשים להתקשר בעסקאות מקרקעין או אחרות בעניינם. בשים לב לכך, מומלץ כי במדיניות הפרסום תיקבע גם המתכונת המחייבת לעדכון המידע לאחר פרסומו, תוך שימת לב לצורך להבחין בפרסום בין רמות הסיכון הנשקפות מהמבנים, לפי סטטוס הטיפול בהם, וכן תוך שימת לב לשלמות המידע האמור ולמהימנותו.

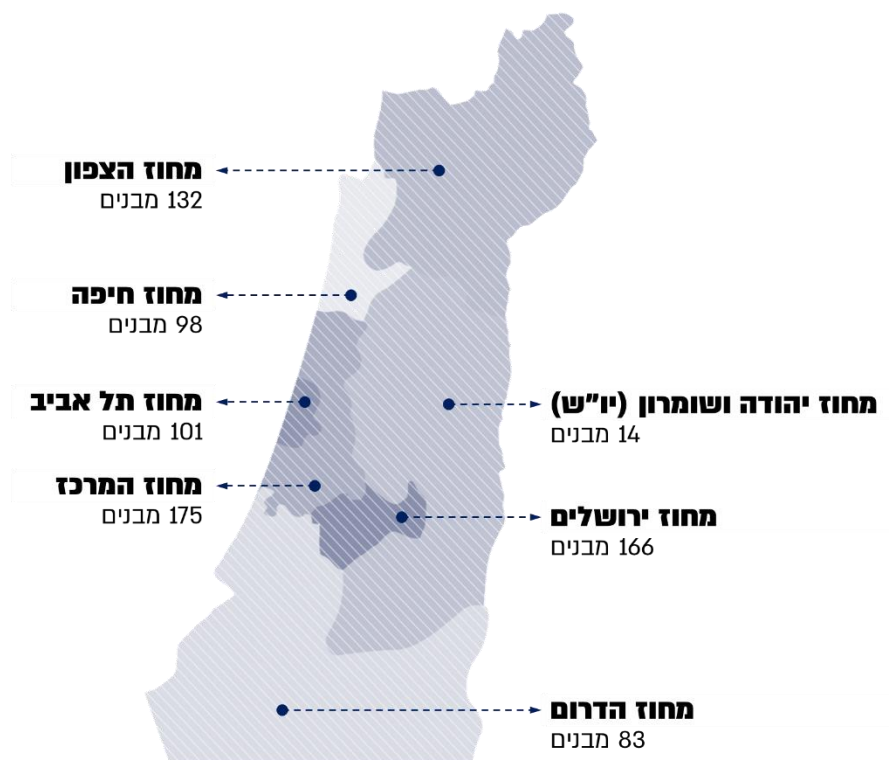
מומלץ למועצה המקומית **דאליית אל-כרמל** ולמועצה האזורית **עמק המעינות** לפרסם את רשימת מבני הפל-קל שבתחום שיפוטן באתרי המרשתת שלהן ולעדכנה באופן עיתי ושוטף, ואם הן מפעילות מערכת GIS - לפרסם את המידע גם במערכת זו. מומלץ לעיריית **ירושלים** להקפיד על שמירת עדכניות המידע שהיא מפרסמת בנושא זה ועל מהימנותו, וכן לפרסמו גם במערכת ה-GIS שהיא מפעילה. זאת לשם ייעול ושיפור יכולות הפיקוח והאכיפה הפנים-רשותיים והגברת השקיפות לציבור; כדי להביא לידיעת הציבור המבקר במבנים הללו כי טמונה סכנה בשימוש בהם; וכן כדי למנוע התדיינות משפטיות והוצאות כספיות העלולות להיות כרוכות בהן - במקרים שבהם המבנה לא טופל כמחויב לפי חוזר המנכ"ל 5/2007, או שמידע בנושא לא נמסר על ידי בעלי המבנה כמחויב בדין. כמו כן מומלץ לעיריות **בני ברק** וירושלים, למועצה המקומית דאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית עמק המעינות,

למשרד החקלאות ולמכון וולקני, להציב במקום נגיש הגלוי לעיני כל שלט בדבר הימצאות תקרת פל-קל ופירוט העומס המרבי המותר על אותה תקרה. כמו כן, מומלץ לעיריות בני ברק וירושלים, למועצה המקומית דאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית עמק המעיינות, במסגרת שיקול הדעת שניתן להן, להנחות את בעלי מבני הפל-קל הפרטיים בתחום שיפוטן על הצבת שלטים כאמור.

מומלץ למינהל התכנון, העומד בראשות מטה הפל-קל, להנחות את כלל הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מבני פל-קל לפרסם את המידע בעניינם באתרי המרשתת שלהן, ואם הרשות המקומית מפעילה מערכת GIS - לפרסם את המידע גם במערכת זו. כן מומלץ כי מינהל התכנון ינחה את הרשויות המקומיות לכלול מידע בנושא זה בתיק הבניין של כל מבנה כאמור. מומלץ כי ההנחיה לפרסום המידע תכלול גם את המתכונת ואת הנוסח הרצויים בפרסום, וגם את האופן שבו מידע זה יעודכן ברשות הרבים לאחר פרסומו. כמו כן יש לשים לב שבמידע המפורסם תהיה הבחנה בין רמות הסיכון השונות הנשקפות מהמבנים, בהתאם לסטטוס הטיפול בהם.

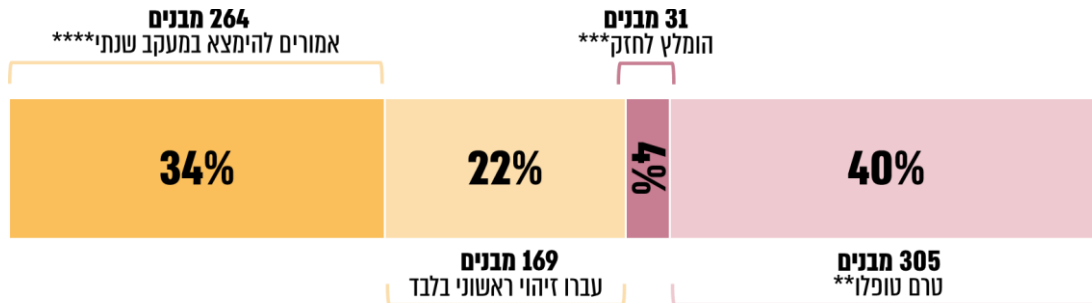


הפריסה הגיאוגרפית של מבני הפל-קל שהטיפול בהם טרם הסתיים, אוקטובר 2025*



על פי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * יצוין כי הוראתו של חוק התכנון והבנייה ותקנותיו אינן חלות בשטחי יהודה ושומרון, ובאזור זה חלים דינים אחרים. הטיפול במבני פל-קל באזור זה לא נכלל בביקורת זו.

סטטוס הטיפול במבני הפל-קל ובמבנים החשודים כי נבנו בשיטת הפל-קל, נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2025*



על פי רשימת המבנים של מטה הפל-קל, תוצאות פרויקט המיפוי ומידע נוסף שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * בתרשים לא נכללים 180 מבנים מרשימת המבנים שהטיפול בהם הסתיים, לרבות מבנים שנקבע שלא נבנו בשיטת הפל-קל, מבני פל-קל שחזקו באופן שמייתר את המערכת הקונסטרוקטיבית של השיטה, רשומות כפולות, מבנים שלא אותרו או מבנים שנהרסו.

** מבנים שקיים חשד לגביהם שנבנו בשיטת הפל-קל ושטרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית. *** במסגרת פרויקט המיפוי נמצאו 32 מבנים הטעונים חיזוק, אולם אחד מהם לא אותר ברשימת המבנים ועל כן בתרשים מוצגים 31 מבנים הטעונים חיזוק.

**** מבנים שלא חזקו או מבנים שחזקו ובכל מקרה אמורים להימצא במעקב שנתי לפי חוזר המנכ"ל 5/2007.

סיכום

במועד סיום הביקורת, בחלוף יותר משני עשורים מאז אסון ורסאי ופרסום המלצות ועדת זילר, נותרו מאות מבנים, חלקם קולטי קהל, שהטיפול בהם טרם הושלם חרף פרק הזמן הרב שחלף - מהם כ-300 מבנים שטרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית, כ-150 מבנים שנבדקו בדיקת זיהוי ראשונית בלבד ו-32 מבנים שנמצאו טעונים חיזוק וטרם חזקו. על אף "מצג השווא הכוזב" המאפיין את השיטה, והחשש כי כשלי השיטה "לא ייחשפו בהכרח בטרם יתממש הסיכון הטמון בה" ועלולים להוביל להתמוטטות פתאומית, ללא סימני אזהרה בולטים וגלויים לעין - המשימה העיקרית שהוטלה על מטה הפל-קל ועל הרשויות המקומיות - איתור, מיון ובדיקה של המבנים - לא הושלמה, ונותרה עוד עבודה רבה.

ועדת זילר התייחסה במסקנותיה הסופיות ל"מעגל השוטה" המאפיין את ענף הבנייה, שאחת מחוליותיו הדומיננטיות נוגעת לפיקוח ולבקרה על כל שלבי הבנייה. הביקורת העלתה כי על רקע תפקודו הלקוי של המנגנון הממשלתי - המחדלים בתחום זה שעליהם הצביעה ועדת זילר, לכל הפחות בכל הנוגע לטיפול במבני הפל-קל - נותרו בעינם. כך הועלה כי מבנים שנבנו בשיטה שנאסרה לשימוש לפני יותר משני עשורים עברו חיזוק בשיטות שיעילותן ובטיחותן לא נבדקו; נמצאו מקרים שבהם החיזוק נעשה ללא היתר כדון - וכפועל יוצא ללא פיקוח של מוסדות התכנון, בניגוד מוחלט להוראות הרגולטוריות בעניין זה; מבנים הטעונים חיזוק טרם חזקו ומבנים הטעונים בדיקות עיתיות אינם נבדקים שנים ממושכות, ומאות מבנים החשודים כמבני פל-קל טרם נבדקו בדיקת זיהוי ראשונית. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה ממצאים אלה, שיש להם השלכה ישירה על חיי אדם.

טיפול במבני פל-קל והסרת הסכנה הנשקפת מהם, אם אינם מטופלים כנדרש, מחייבים פעולה משולבת של רשויות השלטון - המרכזי והמקומי. על הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מבני פל-קל ליישם ולאכוף בהתמדה את החובות שהוחלו עליהן בחוזר המנכ"ל 5/2007 ובמדרוך למהנדס הרשות, במסגרת הסמכויות המוקנות להן בדין ובהוראות רגולטוריות אחרות. על משרדי הממשלה ועל יחידות הסמך הממשלתיות שבאחריותם מבני פל-קל, ליישם בהתמדה את חובת המעקב השנתי אחר המבנים שבאחריותם. על משרד הפנים, כמי שנושא באחריות המיניסטרילית לפעילות מטה הפל-קל, על מינהל התכנון, העומד בראש המטה, ועל משרד השיכון, ובהתייעצות עם פיקוד העורף - להסדיר באופן ממצה את מעמד המטה, את סמכויותיו ואת הבסיס הנורמטיבי לפעילותו, כדי להבטיח כי המשימות שהוטלו עליו יושלמו במלואן. עוד מומלץ כי יפעלו להסדרה ממצה של חובותיהם של משרדי הממשלה, של הרשויות המקומיות ושל בעלי המבנים הפרטיים לטיפול במבני פל-קל שבבעלותם או באחריותם לפי העניין; ולהקניה בדין של סמכויות אכיפה לרשויות המקומיות למול בעלי המבנים בתחום שיפוטן.



חלק חמישי

מערכות מידע



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות - ביקורת מעקב

תמוז התשפ"ו | יוני 2026

ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות - ביקורת מעקב

תקציר

רקע

הרשויות המקומיות משתמשות בטכנולוגיות דיגיטליות, לרבות במערכות המחברות למרשתת (אינטרנט). זאת כדי לנהל את הרשות ולספק לתושבים שירותים מקוונים כגון ביצוע תשלומים, רישום לפעילויות ולמסגרות וקבלת מידע. עם התרחבות השימוש בטכנולוגיות הדיגיטליות, מתאפשר חיבור בין מערכות, אנשים ומכשירים.

בנסיבות אלו, ברשויות המקומיות נבנים מאגרים של מידע אישי על תושביהן, כמו שם, כתובת, מספר זהות, מספר טלפון, מידע רפואי, מידע בתחומי רווחה, נתונים על אמצעי תשלום, מידע על לוחיות רישוי, תווי פנים, נתונים על מיקום והרגלי תנועה ופנאי. מצב זה מחייב את הרשויות המקומיות לנקוט פעולות לשמירה על המידע שנאסף בידיהן ולאבטחתו.

רשויות מקומיות מתמודדות עם מגוון סיכונים, ובהם בעיות באבטחת המידע ואיומי סייבר, ומערכות המידע שלהן הפכו למוקד עניין עבור פצחנים (האקרים¹) ופושעי סייבר. התקפות סייבר ברשויות עלולות לגרום נזקים, כגון דליפה של נתונים ומידע ממאגרי המידע שברשותן וחשיפתם לגורמים שאינם מורשים לכך, פגיעה בתשתיות פיזיות, שיבוש ואף מניעה של אספקת שירותים קריטיים לתושבים עקב פגיעה בתשתיות אנרגיה, מים, תחבורה וביוב, ובמקרים חמורים אף פגיעה ברציפות התפקודית של הרשויות המקומיות. בשנים 2022 - 2024 ובעיקר בתקופת מלחמת חרבות ברזל, חל גידול ניכר במספר אירועי הסייבר ברשויות המקומיות, בשנת 2023 חל גידול של 1460% (מ-5 אירועים בשנת 2022 ל-78 אירועים בשנת 2023) ובשנת 2024 גידול נוסף של 78% (139 אירועים). איומי הסייבר הנפוצים בשנת 2024 היו מהסוגים האלה: דיוג (פשינג) (7,002 כ-41%), פריצה לרשתות חברתיות (3,757 - כ-22%), חולשות (1,879 - כ-11%), חדירה למערכות מחשב (1,195 - כ-7%), תוכן עוין (854 - כ-5%).

בשנת 2022 פרסם משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוח ביקורת בנושא ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות² (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחלוף הזמן הוחלט לבצע דוח מעקב ולבדוק אם תוקנו הליקויים וישמו ההמלצות, וכן נבדק אם הגופים המבוקרים קיימו את הליך תיקון הליקויים החל עליהם על פי הוראות הדין. בביקורת הקודמת עלה כי אין אסטרטגיה לאומית כוללת לניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות, כי שום גוף ממשלתי אינו רואה עצמו כגורם מאסדר של התחום וכי משרד הפנים ומערך הסייבר הלאומי לא פעלו לגיבוש אסטרטגיה לאומית ולהנחיית הרשויות המקומיות בנושא. עוד עלו ליקויים שונים בתחום אבטחת המידע ברשויות המקומיות שנבדקו, כגון אי-מינוי בעלי תפקידים משמעותיים, היעדר נהלים, אי-רישום מאגרי מידע, שימוש בתוכנות ללא רישיון ובמערכת הפעלה לא עדכנית, היעדר תוכנית להתאוששות מאסון ואי-ביצוע סקרי סיכונים ומבדקי חדירה.

בביקורת המעקב נבדק אם הגופים המבוקרים נקטו הליך לתיקון הליקויים הקבוע בהוראות הדין ואם ועדות הביקורת ברשויות המקומיות, מועצת הרשות המקומית ומשרד הפנים מילאו את חובתם לבצע הליכי פיקוח ובקרה על הרשויות המקומיות ולוודא שהן מבצעות את ההליך לתיקון ליקויים.

מאז הביקורת הקודמת חלו שינויים באסדרה הקשורה למערכות המידע ברשויות המקומיות ועודכנו נורמות הנוגעות בעיקר לנושא ההגנה על הפרטיות. כמו כן, חל גידול של ממש באיומי הסייבר על הרשויות המקומיות, ובד בבד רשויות מקומיות רבות פעלו להעלאת רמת החוסן שלהן בתחום מערכות המידע. במהלך מלחמת חרבות ברזל גברו תכיפותן ועוצמתן של מתקפות הסייבר נגד גופים במשק הישראלי שנועדו לפגוע בביטחון המדינה, בביטחון הציבור ובחוסן הלאומי, ולאסוף מידע לצורכי מודיעין. למשל, מערך הסייבר הלאומי זיהה³ מספר קבוצות תקיפה הפועלות בממד

¹ כינוי למומחה בתחום פריצות מחשבים ופריצות רשתות מחשבים - בעיקר בהקשר שלילי.

² מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022)**, "ניהול מערכות מידע ברשויות מקומיות", עמ' 1345.

³ דוח "מלחמת חרבות ברזל - בממד הסייבר" שפרסם מערך הסייבר בדצמבר 2023. מבקר המדינה, **היערכות המדינה לאירועי סייבר ותפקודה במהלך מלחמת חרבות ברזל** (הדוח טרם פורסם) (דוח הסייבר חרבות ברזל).

הסייבר הישראלי המזוהות כמשויכות לאיראן, לחמאס ולחיזבאללה ומבצעות מגוון סוגי תקיפות נגד הנכסים בישראל⁴. עלה שלמרות המלצות משרד מבקר המדינה לאורך השנים גם כיום טרם הושגו הבנות סופיות ומחייבות בין משרד הפנים ובין מערך הסייבר הלאומי לגבי זהות הגורם המאסדר בתחום אבטחת המידע והגנת הסייבר, ובינתיים נכנס לתחום גורם ממלכתי נוסף - מערך הדיגיטל הלאומי - שמסייע בתחום לרשויות המקומיות המעוניינות בכך.

נחוני מפתח

<p>40% מכלל הרשויות המקומיות</p> <p>103 רשויות מקומיות מדורגות בדרגת חוסן רשותי חלש לאיומי סייבר לפי נתוני מערך הסייבר הלאומי נכון לנובמבר 2025</p>	<p>17,078</p> <p>איומי סייבר בשנת 2024 שדווחו למרכז לטיפול באירועי סייבר של מערך הסייבר הלאומי (CERT) לפי נתוני מערך הסייבר הלאומי</p>	<p>89%</p> <p>שיעור הפניות מתחומי עיריות למרכז לטיפול באירועי סייבר בשנים 2022-2025, לעומת 9% פניות מתחומי מועצות מקומיות ו-2% פניות מתחומי מועצות אזוריות</p>	<p>1460%</p> <p>שיעור העלייה בתקיפות הסייבר בשלטון המקומי משנת 2022 לשנת 2023 לפי נתוני מערך הסייבר הלאומי</p>
<p>2 מ-5 הרשויות המקומיות שנבדקו</p> <p>עיריית יוקנעם עילית והמועצה המקומית עין מאהל לא איישו תפקידי מפתח בתחום מערכות המידע כמו מנהל אבטחת מידע</p>	<p>4 מ-5 הרשויות המקומיות שנבדקו</p> <p>לא ביצעו הליך תיקון ליקויים מלא ובמועד כקבוע בדיון. מתוך חמש הרשויות המקומיות שנבדקו רק אחת (עיריית חיפה) ביצעה את הליך התיקון הנדרש בדיון</p>	<p>4 מ-5 הרשויות המקומיות שנבדקו</p> <p>נמצא שארבע מתוך חמש הרשויות המקומיות שנבדקו עדיין משתמשות בחלק מהמחשבים במערכת הפעלה שחיי המדף שלה הגיעו לסיום</p>	<p>47% מהרשויות המקומיות</p> <p>שיעור הרשויות המקומיות שנכון לנובמבר 2025 הצטרפו או נמצאו מתאימות להצטרף לשירות של מרכז השליטה והבקרה הממשלתי למול איומי סייבר (GSOC)</p>

פעולות הביקורת



בחודשים אפריל עד נובמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם (ביקורת המעקב). כמו כן נבדק הליך תיקון הליקויים ברשויות המקומיות ובגופי השלטון שנבדקו. ביקורת המעקב בוצעה בחמש מתוך שמונה הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת הקודמת: העיריות **חיפה**, **יוקנעם עילית**, **ראש העין ושפרעם** והמועצה המקומית **עין מאהל** (הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במערך הסייבר הלאומי (מערך הסייבר), במערך הדיגיטל הלאומי (מערך הדיגיטל) וברשות להגנת הפרטיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הליך תיקון הליקויים בגופים המבוקרים - עלה כי משרד הפנים ומערך הסייבר הלאומי לא נקטו את ההליך הקבוע בחוק מבקר המדינה לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת שהם באחריותם. עוד עלה כי העיריות **יוקנעם עילית** והמועצה המקומית **עין מאהל** לא העבירו תיעוד המעיד על הקמת צוות לתיקון ליקויים ופרוטוקול של דיוני הצוות, ורק דיווחו למשרד מבקר המדינה על תיקון ליקויים על פי החלטת המנכ"ל שלהן. עלה כי עיריית **ראש העין** לא דנה בליקויים ובדרכים לתיקונם במועד אלא רק דיווחה למשרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים. עלה כי שלוש מהרשויות המקומיות שנבדקו (העיריות **יוקנעם עילית** ו**שפרעם** והמועצה המקומית **עין מאהל**) לא נקטו את ההליך המלא הקבוע בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות לגבי תיקון הליקויים שבדוח הקודם: ועדת הביקורת של הרשות המקומית לא דנה במועד בליקויים ובהמלצות, לא התקיים דיון במועצת הרשות המקומית, ולא היה מעקב מסודר אחר תיקון הליקויים. עלה כי עיריית **ראש העין** קיימה את ההליך המלא הקבוע בפקודת העיריות רק לאחר כשלוש שנים מפרסום הדוח. נמצא כי אף על פי שמשרד הפנים קיבל את דוחות ביקורת מפורטים של רואי החשבון מטעמו ולכן ידע שחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **יוקנעם עילית**, **ראש העין** ו**שפרעם** והמועצה המקומית **עין מאהל**) לא נקטו במועד או בכלל את ההליך המלא לתיקון הליקויים, הוא לא פעל בעניין זה מולן. כל זאת אף על פי שלמשרד הפנים יש כלים של פיקוח ואכיפה אל מול הרשויות המקומיות, ואף שהוא רואה בדוחות הביקורת המפורטים כלי ניהולי חשוב ומרכזי בעת קבלת החלטות בכל הנוגע לרשויות מקומיות.



קביעת גורם מאסדר לאומי בתחום אבטחת המידע וסייבר ברשויות המקומיות - עלה שלמרות המלצות משרד מבקר המדינה לאורך השנים, הרי שגם כיום טרם הושגו הבנות סופיות ומחייבות בין משרד הפנים ומערך הסייבר הלאומי לגבי זהות הגורם המאסדר בתחום אבטחת המידע והסייבר, ובינתיים נכנס לתחום גורם ממלכתי נוסף - מערך הדיגיטל הלאומי - שמסייע בתחום לרשויות המקומיות המעוניינות בכך.



הכנת תוכניות עבודה ונהלים - הנחיית משרד הפנים את הרשויות המקומיות - בביקורת הקודמת נמצא שמשרד הפנים לא סיים את הכנתו של מתווה מחייב ולא הנחה את הרשויות המקומיות בעניין הכנת תוכניות עבודה אסטרטגיות ותוכניות עבודה שנתיות בנושא מערכות המידע, וכי המשרד אינו מבצע מעקב ובקרה בנושא. נקבע שנכח ההתפתחות הטכנולוגית המהירה, שמשפיעה על כל הארגונים, עולה הצורך לגבש מתווה שיסדיר את פעילות הרשויות המקומיות בתחום ניהול מערכות המידע שברשותן. בביקורת המעקב נמצא שהליקוי **תוקן במידה מועטה**. נמצא שמשרד הפנים לא הכין מתווה מחייב או תבנית של תוכנית עבודה שנתית עבור הרשויות המקומיות ולא הנחה אותן בעניין תוכנית עבודה אסטרטגית ותוכנית עבודה שנתית בנושא מערכות המידע. נוסף על כך, משרד הפנים אינו מפקח על הרשויות בנושא. עם זאת, נמצא שמשרד הפנים נקט פעולות לתיקון אוגדן קובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים ברשויות המקומיות של בעלי תפקידים בתחום המחשוב ומערכות המידע, והוא מעורב בפרויקטים אחדים הנוגעים לפיתוח הדיגיטלי של הרשויות המקומיות.



הכנת תוכניות עבודה ונהלים ברשויות שנבדקו - בביקורת הקודמת עלה כי לשלוש מהרשויות שנבדקו ובהן המועצה המקומית **עין מאהל**, לא היו תוכניות עבודה אסטרטגיות רב-שנתיות בנושא מערכות מידע. בביקורת המעקב נמצא כי במועצה המקומית **עין מאהל** הליקוי **תוקן במידה מועטה**: המועצה לא גיבשה תוכנית אסטרטגית רב-שנתית ולא נערכה כנדרש בתחום מערכות המידע בשל היעדר משאבים.



בעלי תפקידים בתחום מערכות המידע ברשויות שנבדקו - הביקורת הקודמת העלתה ליקויים בנוגע להעסקת המנמ"ר בעיריית **יוקנעם עילית** ובמועצה המקומית **עין מאהל**. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**: עיריית **יוקנעם עילית** לא מעסיקה מנמ"ר והמועצה המקומית **עין מאהל** מעסיקה מנמ"ר שלא עבר הליך מכרזי.



בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית **עין מאהל** לא איישה את תפקיד הממונה על אבטחת מידע למרות חובתה החוקית. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**: והמועצה המקומית **עין מאהל** טרם איישה את התפקיד.

מינוי ממונה על הגנת הפרטיות - הנושא נבדק לראשונה במסגרת הביקורת.



- עיריית חיפה מינתה ביום 16.10.25 ממונה על הגנת הפרטיות באמצעות חברת מיקור חוץ. עלה כי העירייה והייעוץ המשפטי שלה לא השלימו בחינה מעמיקה של סוגיית ניגוד העניינים בכל הנוגע להתקשרות עם נותן שירות חיצוני לתפקיד ממונה על הגנת פרטיות ואת המנגנונים שיש לנקוט למניעתה.
- עיריית ראש העין מינתה את מנהל אבטחת המידע גם לתפקיד הממונה על הגנת הפרטיות מבלי שנדרשה לעניין החשש לניגוד העניינים.

מיפוי מאגרי מידע - הנושא נבדק לראשונה במסגרת הביקורת. עלה כי **רשות ב, רשות ג, ורשות א** החלו למפות את מאגרי המידע שלהן לפי תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות אך לא סיימו. עלה כי **רשות ד** התקשרה לקבלת שירותים לרישום מאגרי מידע לפי חוק הגנת הפרטיות אך טרם ביצעה את המיפוי והרישום.



מסמך הגדרות מאגר - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ד** לא הכינה מסמך הגדרות מאגר. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: **רשות ד** התקשרה עם אשכול רשויות לצורך הכנת מסמך הגדרות מאגר והעבירה מסמך כזה, אך הוא חסר ויש להשלימו.



נוהל אבטחת מידע - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ד** לא הכינה נהל אבטחת מידע. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**: **רשות ד** הכינה נהל חסר.



הכנת רשימת מצאי - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ד** לא ניהלה רשימת מצאי של מערכות המידע הנמצאות בחזקתה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**: **רשות ד** טרם הכינה רשימת מצאי כנדרש.



הדרכות בנושא אבטחת מידע במעמד קליטת עובדים - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ד ורשות ב** לא קיימו הדרכות במעמד קליטת עובדים חדשים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**: **רשות ד** משנת 2023 לא החתימה בפועל עובדים חדשים במעמד קליטתם על טופס הצהרת הסודיות ולא העבירה להם הדרכה בנושא, **רשות ב** אינה מבצעת הדרכות במעמד קליטת העובדים אלא רק הדרכות תקופתיות.



הדרכות תקופתיות לעובדים בנושא אבטחת מידע - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ד** לא קיימה הדרכות תקופתיות לעובדים אחת לשנתיים כנדרש. בביקורת המעקב עלה ש**ברשות ד** הליקוי **לא תוקן**: בפועל, משנת 2023 לא ביצעה הרשות הדרכות תקופתיות לעובדים.



בקורות על הגישה למשרדי העובדים - בביקורת הקודמת עלו ליקויים ביחס לבקורות על הגישה לחדרי שרתים ברשויות המקומיות שנבדקו. ביקורת המעקב התמקדה בבקורות על הגישה למשרדי עובדי הרשות המקומית והועלה כי בכל הרשויות שנבדקו (**רשות ב, רשות ה, רשות ג, רשות א ורשות ד**) חלק מהקריטריונים לגבי בקורות על הגישה לחדרי משרדים נמצאו תקינים ובחלק מהקריטריונים נמצאו ליקויים. כך למשל בכל הרשויות שנבדקו (**רשות ה, רשות ג, רשות ב, רשות א ו רשות ד**) נמצא ליקוי בקריטריון של מידע אישי ורגיש שלא אוחסן בארונות או מגירות נעולים. **ברשות ג, רשות ב, רשות א ורשות ד** נמצאו ליקויים גם בקריטריונים של הרשאת כניסה לחדר ונעילת מסך המחשב.



ניהול הרשאות גישה - בביקורת הקודמת עלה כי **לרשות ד** לא היה נהל הרשאות גישה. בביקורת המעקב נמצא שהליקוי **תוקן במידה מועטה**: **לרשות ד** נהל הרשאות גישה חסר, כך עלה כי נהל ההרשאות הקיים



נתקבל כקובץ תבנית, כחלק מההתקשרות מול אשכול רשויות, כזה שלא נעשו בו ההתאמות הנדרשות **לרשות ד.**

התקנים ניידים - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ד** לא הגבילה הכנסת התקנים ניידים בביקורת המעקב נמצא שהליקוי **לא תוקן**: הרשות לא הגבילה את האפשרות לחיבור התקנים ניידים וכן היא אינה מנטרת את החיבורים.

תוכנת אנטי וירוס - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ד** השתמשה בתוכנת אנטי וירוס ללא רישיון. בביקורת המעקב נמצא שהליקוי **לא תוקן**: הרשות טרם טיפלה בעניין, ורישיון תוכנת האנטי וירוס בעמדות המחשב שלה מוגדר "פג תוקף" או שהתוכנה ללא רישיון.

עדכון מערכת ההפעלה - בביקורת הקודמת עלה כי בכלל הרשויות שנבדקו היה שימוש במערכת הפעלה מיושנת ולא עדכנית. בביקורת המעקב עלה כי **ברשות ב, רשות ה ורשות ג** הליקוי **תוקן במידה מועטה**: הרשויות האמורות עדיין משתמשות בחלק מהמחשבים במערכת הפעלה שחיי המדף שלה הגיעו לסיום (**רשות ב** - 180 מתוך 300 עמדות קצה כ-60%; **רשות ה** - 376 מתוך 661 עמדות קצה כ-57%; **רשות ג** - 1,142 מתוך 1,870 עמדות קצה כ-61%). הרשויות המקומיות מסרו שהן פועלות לשדרוג המחשבים או לרכישת חדשים. **ברשות ד** הליקוי **לא תוקן**: אומנם הרשות התקשרה עם אשכול רשויות לצורך מתן פתרון לנושא, אך לא התקבלו אסמכתאות לגבי מצב מערכות ההפעלה שחיי המדף שלהן הגיעו לסיום ומספרן ברשות.

ביצוע גיבויים - בביקורת הקודמת עלה כי **ברשות ד** לא נמצאו רישומים המתעדים היסטוריית גיבויים תקינה ברשות. עוד עלה כי **לרשות ד** לא היה נוהל גיבוי פנימי. בביקורת המעקב עלה כי **ברשות ד** הליקוי **לא תוקן**: הרשות לא העבירה אסמכתה לביצוע גיבויים ולא נמצא כי יש לה נוהל גיבויים כנדרש.

תוכנית להתאוששות מאסון - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ג, רשות ב, ורשות א ורשות ד** לא הכינו תוכנית להתאוששות מאסון. עלה כי **ברשות ג, רשות ב, רשות א וברשות ד** הליקוי **תוקן במידה מועטה**: **רשות ג, רשות ב, רשות א ורשות ד** טרם הכינו תוכנית להתאוששות מאסון, אך הן נמצאות בשלבים שונים להכנתה.

הצטרפות לשירות של מרכז השליטה והבקרה הממשלתי למול איומי סייבר (GSOC) - בביקורת המעקב נבדק לראשונה. נמצא כי על פי נתוני מערך הדיגיטל, נכון לנובמבר 2025, מתוך 259 רשויות מקומיות רק 121 (47%) הצטרפו או נמצאו מתאימות להצטרף לשירות של מרכז השליטה והבקרה הממשלתי למול איומי סייבר ו-138 רשויות מקומיות (53%) טרם הצטרפו לתהליך. מתוך 121 הרשויות המקומיות שהצטרפו לתהליך, רק 45 רשויות מקומיות (37%) השלימו את התהליך והן מנוטרות, ו-76 רשויות מקומיות (63%) נמצאות בשלבים שונים של תהליך ההצטרפות - 19 רשויות מקומיות (כ-16%) שביקשו להצטרף לשירות של מרכז השליטה והבקרה הממשלתי למול איומי סייבר (GSOC) נעצרו במהלך תהליך ההצטרפות בשל חסמים שונים כגון כשל ניהולי, היעדר משאבים, מחסור בתשתית מתאימה ועמדת יועמ"ש הרשות המקומית; 37 רשויות מקומיות (כ-30%) שביקשו להצטרף לשירות מצויות בתהליך גיוס ראשוני; 6 רשויות מקומיות (כ-5%) מהרשויות המקומיות שביקשו להצטרף לשירות מצויות בתהליך אינטגרציה; 14 רשויות מקומיות (כ-12%) מהרשויות המקומיות נמצאו כבעלות פוטנציאל להצטרפות לשירות, ומערך הדיגיטל מתכנן לצרף אותן בטווח הזמן הקרוב; ו-45 רשויות מקומיות (כ-37%) שהצטרפו לשירות כבר מנוטרות ונמצאות במצב פעיל. בביקורת המעקב עלה כי מתוך הרשויות המקומיות שנבדקו **רשות ד** לא הצטרפה לשירות.

פרויקט ה-50 של מערך הדיגיטל הלאומי - בביקורת המעקב נבדק לראשונה. במסגרת הפרויקט מוגשת חבילת שירותים לקידום יכולות בתחום הגנת הסייבר והפרטיות עבור עד 50 רשויות מקומיות המחוברות למרכז השליטה והבקרה הממשלתי למול איומי סייבר או מצויות בהליכי חיבור אליו (פרויקט ה-50). בביקורת המעקב

נמצא שנכון לנובמבר 2025 **רשות ד** לא הצטרפה לפרויקט, ויתר הרשויות שנבדקו נמצאות בשלבים שונים שלו - **רשות ב** נמצאת ב-30% התקדמות, **רשות ג** נמצאת ב-20% התקדמות, **רשות ה** נמצאת ב-90% התקדמות, **רשות א** נמצאת ב-40% התקדמות.

ביצוע של סקרי סיכונים ומבדקי חדירה או ביקורות תקופתיות ברשויות שנבדקו - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות ד** לא ביצעה סקרי סיכונים או ביקורות תקופתיות. משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם שעליה לבצע ביקורות תקופתיות, רצוי במסגרת סקרי סיכונים, כדי למפות ולאתר את סיכוני אבטחת המידע ברשות ולהיערך בהתאם לממצאים שיועלו. משרד מבקר המדינה המליץ כי **רשות ד** תבצע מבדקי חדירה, גם אם מאגרי המידע שלה כפופים לרמת אבטחה בינונית. בביקורת המעקב עלה כי **ברשות ד** הליקוי **תוקן במידה מועטה**. בביקורת המעקב עלה כי **רשות ד** לא ביצעה סקרי סיכונים או ביקורות תקופתיות אך התקשרה עם אשכול רשויות לצורך קידום הנושא.



קיום הליך תיקון הליקויים - מביקורת המעקב על הליך תיקון הליקויים ברשויות שנבדקו עלה כי **עיריית חיפה** נקטה את ההליך המלא לתיקון הליקויים כנדרש בהוראות הדין, ומבקר העירייה אף מקיים בימים אלה ביקורת פנימית בנושא מערכות מידע, **ולכן מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית חיפה**.

הכנת תוכניות עבודה ונהלים - בביקורת הקודמת עלה כי לעיריית **חיפה**, **יוקנעם** **עילית** ו**ראש העין** לא היו תוכניות עבודה אסטרטגיות מקושרות תקציב, ולכן הן לא יושמו. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. נמצא שהעיריות הכינו תוכנית עבודה אסטרטגית מקושרת תקציב.

המנמ"ר ברשות המקומית

- בביקורת הקודמת עלה כי העיריות **יוקנעם** **עילית** ו**ראש העין** לא הכפיפו את המנמ"ר למנכ"ל הרשות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. בביקורת המעקב עלה כי העיריות הכפיפו את המנמ"ר למנכ"ל העירייה.
- תכולת עבודתו - בביקורת הקודמת עלה כי **רשות א** העסיקה את המנמ"ר גם בתפקיד מנהל משאבי אנוש. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. בביקורת המעקב עלה כי המנמ"ר כבר אינו ממלא את התפקיד וכי הרשות גייסה מנהל משאבי אנוש.
- מעמדו ותנאי העסקתו - בביקורת הקודמת עלה כי יש צורך לחזק את מעמדו של המנמ"ר ברשויות המקומיות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **תוקן באופן מלא**. בביקורת המעקב נמצא כי משרד הפנים פעל לחיזוק מעמדו של המנמ"ר בכך שהגדיר את תפקידו כ"משרת ליבה חיונית". באופן זה איפשר המשרד לרשויות המקומיות לגייס לתפקיד אדם בעל ידע מקצועי ראוי.

מסמך הגדרות מאגרי מידע - בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות שנבדקו לא הכינו מסמך הגדרות מאגר, ומשרד מבקר המדינה קבע שעליהן לעשות כן. **ברשות ג** ו**רשות ה** הליקוי **תוקן באופן מלא** ו**ברשות ב** ו**רשות א** הליקוי **תוקן במידה רבה**. בביקורת המעקב עלה כי **רשות ג** ו**רשות ה** הכינו מסמך הגדרות מאגר; **רשות ב** פועלת בימים אלה לסיים את הכנת מסמך הגדרות המאגר הכולל את התיקונים הנדרשים לפי תיקון 13; **רשות א** הכינה מסמך הגדרות מאגר יחד עם מאגרי המידע שנרשמו, אך לא רשמה את כל מאגרי המידע שלה, וציינה כי תעדכן אותו לפי תיקון 13 עם מינוי ממונה על הגנת הפרטיות.

רשימת מצאי של מערכות המידע - בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות ובהן **רשות א**, **רשות ב** ו**רשות ה** לא ניהלו רשימת מצאי מעודכנת של מערכות המידע הנמצאות בחזקתן, שעליה לכלול תאריך, וכי **רשות ג** לא תיעדה את תאריך העדכון האחרון ברשימת המצאי שלה. בביקורת המעקב עלה ש**ברשות א**, **רשות ג** ו**רשות ה** הליקוי **תוקן באופן מלא**. **ברשות ב** הליקוי **תוקן במידה רבה**. בביקורת המעקב עלה כי **רשות**

א, רשות ג ורשות ה הכינו רשימות מצאי כנדרש ואילו **רשות ב** הכינה רשימת מצאי של חומרה בלבד ורשימת מצאי חלקית למערכות התוכנה והמידע.

הדרכות תקופתיות לעובדים - בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות ובהן **רשות ג ורשות ה** לא ביצעו מעקב שוטף אחר השתתפות העובדים בהדרכות שביצעו, ולא קיימו הדרכות נוספות לעובדים הרלוונטיים שלא נטלו בהן חלק. **רשות ב ורשות א** לא קיימו הדרכות תקופתיות לעובדים אחת לשנתיים כנדרש. בביקורת המעקב נמצא כי ברשויות ובהן **רשות ג, רשות ה, רשות ב ורשות א** הליקוי **תוקן באופן מלא**. בביקורת המעקב עלה כי הרשויות ובהן **רשות ג ורשות ה** מבצעות מעקב שוטף אחר השתתפות העובדים בהדרכות. **רשות ב ורשות א** החלו לבצע הדרכות תקופתיות לעובדים.

עדכון מערכת הפעלה - בביקורת הקודמת עלה כי בכלל הרשויות שנבדקו לרבות **רשות א** היה שימוש במערכת הפעלה מיושנת ולא עדכנית ומשרד מבקר המדינה המליץ להן שיפעלו להחלפת המערכת או לשדרוגה. בביקורת המעקב נמצא כי **ברשות א** הליקוי **תוקן באופן מלא**, ונכון למרץ 2026 הרשות סיימה להחליף את כלל מערכות ההפעלה והיא אינה משתמשת עוד במערכות הפעלה שחיי המדף שלהן הגיעו לסיומן.

ביצוע גיבויים - בביקורת הקודמת עלה כי **ברשות ב, רשות א ורשות ה** לא נמצאו רישומים המתעדים היסטוריית גיבויים תקינה ברשות, ומשרד מבקר המדינה קבע שעליהן לבצע גיבויים שוטפים של מערכות המידע שברשותן. עוד עלה בביקורת הקודמת כי **לרשות ב ורשות ה** לא היה נוהל גיבוי פנימי. משרד מבקר המדינה קבע כי על אותן רשויות מקומיות (**רשות ב, רשות א ורשות ה**) לקבוע נוהל גיבויים תקף ולבצע גיבויים על פי הנקבע בו. בביקורת המעקב נמצא כי **ברשות ב ורשות ה** הליקוי **תוקן באופן מלא וברשות א** הליקוי **תוקן במידה רבה**. בביקורת המעקב עלה כי **רשות ב** מבצעת גיבויים ועיגנה את נושא הגיבויים בנוהל אבטחת מידע, וכי **רשות ה** מבצעת גיבויים והכינה נוהל גיבוי וכי **ברשות א** קיימת מערכת גיבויים למערכות המידע וכן פתרון חלקי לאירוע מסוג התאוששות מאסון.

הצטרפות לפרויקט ה-50 של מערך הדיגיטל הלאומי והתקדמות בשלבי הפרויקט - בביקורת המעקב נבדק לראשונה אם הרשויות שנבדקו הצטרפו לפרויקט ה-50 של מערך הדיגיטל הלאומי ומידת ההתקדמות של אותן רשויות מקומיות בפרויקט. נמצא שמתוך חמש הרשויות שנבדקו ארבע הצטרפו לפרויקט ה-50 של מערך הדיגיטל - הרשויות ובהן **רשות ג, רשות ב, רשות ה ורשות א** - ובכך פועלות כדי לשפר את אבטחת המידע שלהן באופן משמעותי. עלה כי נכון לאוקטובר 2025 **רשות ג** נמצאת ב-20% התקדמות, **רשות ב** נמצאת ב-30% התקדמות, **רשות ה** נמצאת ב-90% התקדמות ו**רשות א** נמצאת ב-40% התקדמות. משרד מבקר המדינה **מציין לחיוב** את הרשויות ובהן **רשות ג, רשות ב, רשות ה ורשות א** על הצטרפותן לפרויקט ה-50 של מערך הדיגיטל הלאומי ואת **רשות ה** על התקדמותה בשלבי הפרויקט. בכך הן פועלות כדי לשפר את אבטחת המידע שלהן באופן משמעותי.

עיקרי המלצות הביקורת

על עיריית **יוקנעם עילית** והמועצה המקומית **עין מאהל** להקפיד לתעד באמצעות פרוטוקול את חברי הצוות לתיקון ליקויים, דיוניו והחלטותיו. על עיריית **ראש העין** לקיים את הפרוצדורה המחייבת בדיון, לרבות דיון הצוות לתיקון ליקויים בליקויים ובהמלצות, קביעת דרכים לתיקון הליקויים והכנת פרוטוקול לגבי ההחלטות לגבי תיקון הליקויים. על עיריית **יוקנעם עילית ושפרעם** והמועצה המקומית **עין מאהל** להקפיד לקיים את הפרוצדורה המחייבת בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות לגבי הליך תיקון הליקויים שבדוח הביקורת, לרבות דיון בוועדת הביקורת בליקויים ובהמלצות שבדוח מבקר המדינה, דיון במועצת הרשות המקומית ומעקב אחר תיקון הליקויים.

מומלץ כי משרד הפנים יעמיק את הפיקוח על רואי החשבון המבקרים מטעמו וינחה אותם לדייק את הבדיקה ואת המידע שמצוין בדוחות הביקורת המפורטים של רואי החשבון מטעמם בנוגע להליך תיקון הליקויים הנכללים בדוחות מבקר המדינה. מומלץ כי **רואי החשבון מטעם משרד הפנים** יקפידו לדייק את הבדיקה ואת המידע שמצוין בדוחות הביקורת המפורטים בנוגע להליך תיקון הליקויים הנכללים בדוחות מבקר המדינה. על משרד הפנים לוודא שהוא פועל על פי ההנחיות שקבע בספר הירוק וכי המידע שמצוין בדוחות הביקורת המפורטים הוא נכון ואמין. על משרד הפנים לפעול אל מול הרשויות המקומיות בכלים שברשותו ולוודא שהן פועלות כמפורט בהוראות הדיון בכל הקשור לביצוע הפרוצדורות הכרוכות בהליכים לתיקון הליקויים המופיעים בדוחות מבקר המדינה. על משרד הפנים לבצע פיקוח ובקרה על פעולותיהן של הרשויות המקומיות בנושא תיקון ליקויים, במיוחד כאשר המידע מסופק לו בהתאם להנחיותיו באמצעות דוחות הביקורת של רואי החשבון אותם הוא ממנה.

מומלץ למשרד הפנים לפעול כדי לסייע לרשויות המקומיות להתפתח ולהתחזק בתחום מערכות המידע ובמיוחד לרשויות המקומיות במעמד חברתי-כלכלי נמוך. תפקידו של משרד הפנים לבחון את פעולות הרשויות המקומיות בראייה כוללנית, ממלכתית ושוויונית, למנוע כשלים בתפקודן ולפעול בשיתוף גורמי שלטון מרכזי נוספים בהתאם לנושאים הרלוונטיים. משרד הפנים הוא הגורם האחראי להנחות את הרשויות המקומיות ולפקח עליהן בעניין אופן קידום הטיפול הנדרש בתחום מערכות המידע.

מומלץ לעיריית **שפרעם** ולמועצה המקומית **עין מאהל** לסיים להכין תוכנית עבודה אסטרטגית רב-שנתית מקושרת תקציב בנושא מערכות המידע ולאשרה כנדרש, וזאת בהתאם למגבלות התקציב שלהן. עוד מומלץ **לכלל הרשויות המקומיות** ובהן הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית **חיפה**, **יוקנעם עילית**, **ראש העין ושפרעם** והמועצה המקומית **עין מאהל**) להיעזר במערך הסייבר ולעשות שימוש בתבנית הבסיס שיצר לשם הכנת תוכניות העבודה האסטרטגיות שלהן בנושא אבטחת מידע וסייבר.

לנוכח חשיבות תפקידו של המנמ"ר והצורך להעסיק אדם בעל כישורים מתאימים, בעל מעורבות יום-יומית בתהליכי קבלת החלטות ברשות המקומית ויכולת השפעה, מומלץ לעיריית **יוקנעם עילית** ולמועצה המקומית **עין מאהל** לאייש את תפקיד המנמ"ר בהליך מכרזי כדיון. על המועצה המקומית **עין מאהל** לפעול לאיזושתפקיד ממונה אבטחת המידע שלה.

מומלץ למשרד הפנים לפעול, בין בעצמו ובין באמצעות שיתופי פעולה עם הרשות להגנת הפרטיות, כדי להעלות אצל הרשויות המקומיות את המודעות לאיזושתפקיד הסטטוטורי של הממונה על אבטחת המידע.

על עיריית **חיפה** להבטיח מניעת חשש לניגוד עניינים בין שני בעלי התפקידים - הממונה על הגנת הפרטיות וממונה אבטחת מידע ולוודא שכל אחד מהם יוכל למלא את תפקידו כנדרש.

מומלץ לעיריית ראש העין לעקוב אחר מימוש המנגנונים למניעת ניגוד עניינים שקבעה בשל מילוי שני התפקידים על ידי אותו אדם, לעקוב אחר פרסום הנחיות הרשות להגנת הפרטיות ולהיוועץ עמה בנושא לפי הצורך.

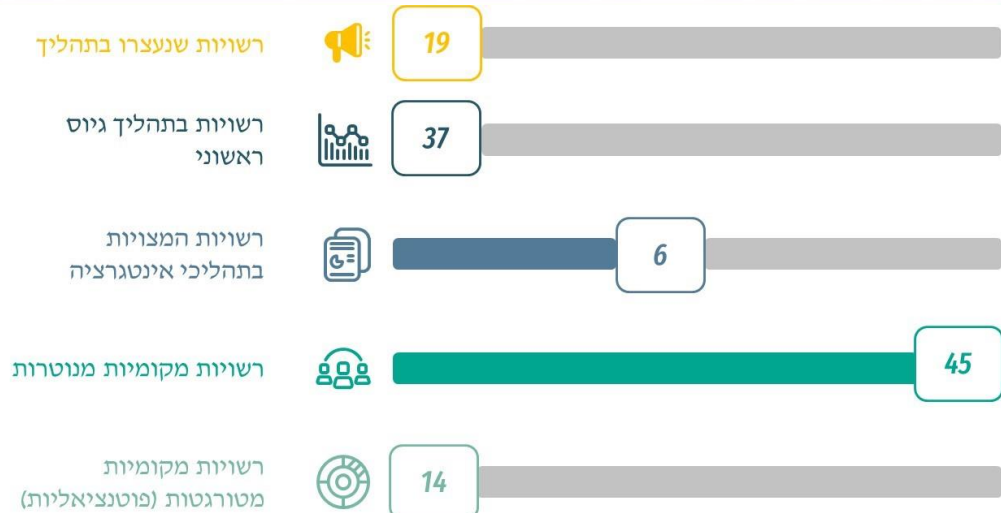
על רשות ד להשלים את הכנתם של מסמך הגדרות מאגר, נוהל אבטחת מידע ולהכין רשימת מצאי בהתאם לאמור בתקנות אבטחת המידע. על הרשות לפעול לביצוע הדרכות שוטפות לעובדים הרלוונטיים. כמו כן, מומלץ לכלל הרשויות שנבדקו לפעול אל מול בעלי ההרשאות במאגרי המידע הרלוונטיים שטרם ביצעו את ההדרכה ולבחון אם יש מקום לחסום את גישתם למערכות המידע הארגוניות עד להשלמת ההדרכה כנדרש.

על רשות ד לפעול להשלמת החוסרים בנוהל הרשאות גישה שיצרה; להגביל או לנטר את חיבור ההתקנים החיצוניים שלה בהקדם; ולהשלים רכישת תוכנת אנטי וירוס לכלל עמדות הקצה שלה. על רשות ג, רשות ב, רשות ה ורשות ד לפעול להתקנת מערכת הפעלה עדכנית בכלל המחשבים שברשותן. על רשות ד לבצע גיבויים שוטפים במערכות המידע שלה. כמו כן, על רשות ד להכין נוהל גיבויים ולתקפו. על רשות ד לבצע ביקורת תקופתיות, רצוי במסגרת סקרי סיכונים, כדי למפות ולאתר את סיכוני אבטחת המידע שלה ולהיערך בהתאם לממצאים שיועלו. מומלץ לרשות ד כי יבצעו מבדקי חדירה גם אם מאגרי המידע שלה כפופים לרמת אבטחה בינונית.

מומלץ לרשות ד ולכלל הרשויות המקומיות שלא הצטרפו לשירות של מערך השליטה והבקרה הממשלתי לבחון את האפשרות להצטרף אליו. מומלץ לכלל הרשויות המקומיות ובהן רשות ד לבחון את האפשרות להצטרף לפרויקט ה-50 ולפרויקטים דומים של מערך הדיגיטל שיהיו בהמשך עוד מומלץ לרשויות מקומיות הלוקחות כבר חלק בפרויקט ה-50 ובהן רשות ג, רשות ב ורשות א לפעול להשלמת כלל השלבים שבתוכנית.

מומלץ כי הרשויות המקומיות ובהן רשות ג, רשות ב, רשות א ורשות ד יפעלו להכנת תוכנית להתאוששות מאסון המתאימה לצורכי הרשות המקומית, בהתאם להנחיות מערך הסייבר.

תמונת המצב של הצטרפות הרשויות המקומיות לשירות של מרכז השליטה והבקרה הממשלתי למול איומי סייבר (GSOC)⁵



* על פי נתוני מערך הדיגיטל הלאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

⁵ הנתונים מתייחסים ל-121 רשויות מקומיות שהצטרפו או נמצאו מתאימות להצטרף לשירות של מרכז השליטה והבקרה הממשלתי למול איומי סייבר נכון לנובמבר 2025. הנתונים מתוך מסמך של מערך הדיגיטל הלאומי, "פרויקט חיבור רשויות מקומיות ל-GSOC", עבור משרד מבקר המדינה.

סיכום

בדוח הקודם התריע מבקר המדינה כי בהיעדר ניהול מיטבי של מערכות המידע ברשויות המקומיות והגברת מוכנותן להגנה על המידע הנמצא בבעלותן ובחזקתן, הן יהיו חשופות למתקפות סייבר ולפרצות באבטחת המידע במערכות המידע. הדבר עלול להוביל לדליפת מידע, לרבות מידע רגיש, על תושביהן, לפגיעה בפרטיות, לפגיעה בתשתיות חיוניות ולאומיות ולחשיפה לנזקים כלכליים משמעותיים וכן לפגיעה במוניטין של הרשות המקומית ובאמון בה.

בדוח המעקב נבדק אם הגופים המבוקרים נקטו את הליך תיקון הליקויים הקבוע בדין, לרבות הקמת צוות לתיקון ליקויים, קביעת דרכים לתיקון הליקויים, מעקב אחר תיקון הליקויים ודיווח למשרד מבקר המדינה על תיקון הליקויים. נמצא שחלק מהגופים המבוקרים לא קיימו את הליך תיקון הליקויים המלא כנדרש בהוראות הדין, וכי גופי הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות אף הם לא קיימו במלואם.

בביקורת הקודמת עלה שמשרד הפנים לא הנחה את הרשויות המקומיות בעניין הכנת תוכנית רשותית אסטרטגית רב-שנתית ותוכניות עבודה שנתיות בנושא מערכות המידע, וכי המשרד אינו מבצע מעקב ובקרה בנושא. בהיעדר הנחיה מחייבת, כל רשות פעלה בתחום זה כרצונה, לפי תפיסתה ולפי סדרי העדיפויות שלה. מדוח המעקב עלה שמשרד הפנים טרם תיקן את הליקוי במלואו ולא יישם את ההמלצות שניתנו לו. עם זאת, נמצא שמערך הסייבר ומערך הדיגיטל נוקטים יוזמות ראויות לציון אל מול הרשויות המקומיות ומסייעים להן בהנחיה ובתמיכה שוטפת כדי לשפר את מוכנותן. מערך הסייבר מסייע בתחום הגנת הסייבר ומערך הדיגיטל הלאומי בתחום אבטחת המידע.

בדוח המעקב עלה שהרשויות המקומיות תיקנו חלק מהליקויים וחל שיפור בניהול מערכות המידע שלהן. כך למשל, עיריית ראש העין הכפיפה את המנמ"ר למנכ"ל העירייה, ועיריית שפרעם פעלה כדי שיתאפשר למנמ"ר למלא את תפקידו בצורה מיטבית. כמו כן, כל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריית חיפה, יוקנעם עילית, ראש העין ושפרעם והמועצה המקומית עין מאהל) פעלו לתיקון הליקוי והכינו תוכנית עבודה אסטרטגית בתחום מערכות המידע. עם זאת, נמצא שקיימים ליקויים ופערים שטרם תוקנו. כך למשל, עיריית יוקנעם עילית והמועצה המקומית עין מאהל פועלות ללא מנמ"ר; רשות ד טרם רשמה את מאגרי המידע שלה ואין לה רשימת מצאי של חומרה ותוכנה; במרבית הרשויות שנבדקו (רשות ג, רשות ב, רשות א ורשות ד) יש מחשבים שמתאפשר בהם חיבור התקנים ניידים ללא הגבלה או ניטור, ורשות ג, רשות ב, רשות ה ורשות ד לא השלימו את העדכון של מערכות ההפעלה. נמצא שהרשויות ובהן רשות ג, רשות ב, רשות א ורשות ד לא הכינו תוכנית התאוששות מאסון. כמו כן, רשות ד לא ערכה סקר סיכונים ומבדקי חדירה מאז הדוח הקודם.

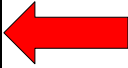
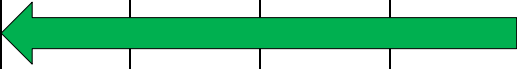
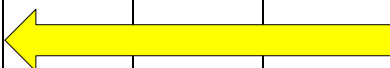

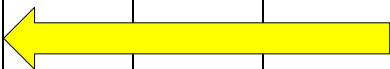




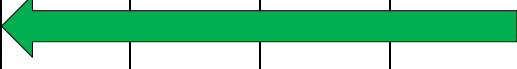
מאז הדוח הקודם חלו שינויים בתחום האסדרה והנורמות החלות, שמשפיעים על נושא מערכות המידע ואבטחת המידע, כגון תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות, הקמת מערך הדיגיטל ועיגון מעמדה של הרשות להגנת הפרטיות בחוק. לכן בדוח המעקב נבדקו לראשונה נושאים חדשים: מינוי של ממונה על הגנת הפרטיות, הצטרפות הרשויות המקומיות לפרויקט ה-50 של מערך הדיגיטל וחיבור הרשויות למערך השליטה והבקרה הממשלתי (GSOC). נמצא שרשות ג, רשות ב, רשות ה ורשות א הצטרפו למערך השליטה והבקרה הממשלתי ולפרויקט ה-50 של מערך הדיגיטל הלאומי, המאפשר להן לשפר את אבטחת המידע שלהן באופן משמעותי. עוד נמצא שרשות ד לא הצטרפה לפרויקט ה-50 ולמרכז השליטה והבקרה הממשלתי למול איומי סייבר, ומומלץ לה ולכלל הרשויות המקומיות שטרם הצטרפו לפרויקט ה-50 (כ-138 רשויות מקומיות) לבחון את האפשרות להצטרף אליו.

השימוש במערכות מידע לניהול ענייני הרשויות המקומיות הפך לצורך לאומי בסיסי ומחויב המציאות. השימוש במערכות מידע מחייב את הרשויות המקומיות לנקוט פעולות לשמירה על המידע שנאסף בידיהן ולאבטחתו, וזאת כדי למנוע מגורמים בלתי מורשים גישה לנתונים ולעשות בהם שימוש בלתי חוקי ומזיק. על הרשויות המקומיות לוודא שהן מנהלות את תחום מערכות המידע בצורה מיטבית, בהתאם להוראות החוק ובכפוף להנחיות משרד הפנים והרשות להגנת הפרטיות ובתמיכת מערך הסייבר ומערך הדיגיטל הלאומי; ועל משרד הפנים לפעול - בסיוע הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר ומערך הדיגיטל הלאומי - להנחיית הרשויות המקומיות בתחום ניהול מערכות המידע בהן בהתאם לתחומי סמכויותיו.

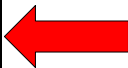



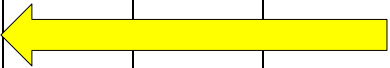

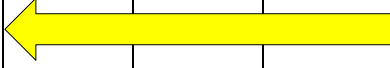






מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				משרד הפנים ומעריך הסייבר לא השלימו את הסדרת הסמכויות החסרות בכל הנוגע לאסדרה ולהנחיה מקצועית של הרשויות המקומיות בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות.	מעריך הסייבר הלאומי	אסטרטגיה לאומית בתחום אבטחת המידע
					משרד הפנים	
				משרד הפנים לא סיים את הכנתו של מתווה מחייב ולא הנחה את הרשויות המקומיות בעניין הכנת תוכניות עבודה אסטרטגיות ותוכניות עבודה שנתיות בנושא מערכות המידע, והמשרד אינו מבצע מעקב ובקרה בנושא.	משרד הפנים	הכנת תוכניות עבודה ונהלים - הנחיית משרד הפנים את הרשויות המקומיות
				עיריית חיפה אשר גיבשה תוכנית אסטרטגית בנושא מערכות המידע, לא תקצבה אותה, ומשכך לא יושמה התוכנית.	עיריית חיפה	הכנת תוכניות עבודה ונהלים על ידי הרשויות המקומיות
				עיריית יוקנעם עלית לא הכינה תוכניות עבודה אסטרטגיות רב-שנתיות בנושא מערכות המידע וכן לא הכינה תוכניות עבודה שנתיות מקושרות תקציב בהתאם ליעדי הרשות המקומית לטווח הארוך.	עיריית יוקנעם עלית	
				עיריית ראש העין אשר גיבשה תוכנית אסטרטגית בנושא מערכות המידע, לא תקצבה אותה, ומשכך לא יושמה התוכנית.	עיריית ראש העין	
				עיריית שפרעם לא הכינה תוכניות עבודה אסטרטגיות רב-שנתיות בנושא מערכות המידע וכן לא הכינה תוכניות עבודה שנתיות מקושרות תקציב בהתאם ליעדי הרשות המקומית לטווח הארוך.	עיריית שפרעם	

				<p>המועצה המקומית עין מאהל לא הכינה תוכניות עבודה אסטרטגיות רב-שנתיות בנושא מערכות המידע וכן לא הכינה תוכניות עבודה שנתיות מקושרות תקציב בהתאם ליעדי הרשות המקומית לטווח הארוך.</p>	<p>המועצה המקומית עין מאהל</p>	
				<p>בעיריית יוקנעם עלית תפקיד המנמ"ר אויש במסגרת מיקור חוץ.</p>	<p>עיריית יוקנעם עלית</p>	<p>בעלי התפקידים בתחום מערכות המידע</p>
				<p>במועצה המקומית עין מאהל מילא את תפקיד המנמ"ר עובד הרשות, שלא השתתף בהליך מכרזי.</p>	<p>המועצה המקומית עין מאהל</p>	
				<p>בעיריית יוקנעם עלית המנמ"ר לא היה כפוף למנכ"ל הרשות המקומית.</p>	<p>עיריית יוקנעם עלית</p>	<p>כפיפות המנמ"ר ברשות המקומית</p>
				<p>בעיריית ראש העין המנמ"ר היה כפוף למנכ"ל מהבחינה המקצועית ולמנהל האגף הכללי בעירייה בעניינים המינהלתיים, ולא הייתה ברורה חלוקת האחריות והסמכויות ביניהם.</p>	<p>עיריית ראש העין</p>	
				<p>עיריית שפרעם העסיקה את המנמ"ר גם בתפקיד מנהל אגף משאבי אנוש.</p>	<p>עיריית שפרעם</p>	<p>תכולת עבודתו של המנמ"ר</p>
				<p>בביקורת הקודמת עלה כי יש צורך לחזק את מעמדו של המנמ"ר ברשויות המקומיות.</p>	<p>משרד הפנים</p>	<p>מעמדו ותנאי העסקתו של המנמ"ר ברשות המקומית</p>
				<p>בביקורת הקודמת הועלה כי למועצה המקומית עין מאהל אין ממונה אבטחת מידע. העיריות יוקנעם עלית ושפרעם מעסיקות ממונה על אבטחת מידע במיקור חוץ ובמשרה חלקית (עיריית יוקנעם עלית - 25% משרה במיקור חוץ; עיריית שפרעם - 18 שעות חודשיות במיקור חוץ); עיריית ראש העין מעסיקה ממונה אבטחת מידע במיקור חוץ במשרה מלאה; ועיריית חיפה העסיקה מנהל אבטחת מידע כעובד הרשות במשרה מלאה.</p>	<p>משרד הפנים</p>	<p>מינוי ממונה או מנהל אבטחת מידע</p>

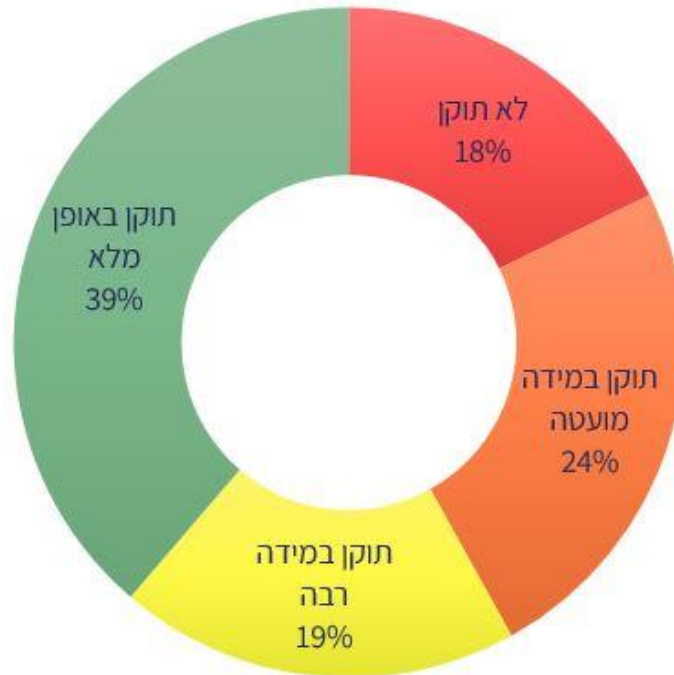
				<p>למועצה המקומית עין מאהל אין ממונה אבטחת מידע.</p> 	<p>המועצה המקומית עין מאהל</p>	
				<p>רשות ג לא הכינה מסמך הגדרות מאגרי מידע, ולפיכך לא הגדירה את רמת האבטחה החלה על מאגרי המידע שלה.</p> 	<p>רשות ג</p>	<p>מסמך הגדרות מאגרי מידע</p>
				<p>רשות ב לא הכינה מסמך הגדרות מאגרי מידע, ולפיכך לא הגדירה את רמת האבטחה החלה על מאגרי המידע שלה.</p> 	<p>רשות ב</p>	
				<p>רשות ה לא הכינה מסמך הגדרות מאגרי מידע, ולפיכך לא הגדירה את רמת האבטחה החלה על מאגרי המידע שלה.</p> 	<p>רשות ה</p>	
				<p>רשות א לא הכינה מסמך הגדרות מאגרי מידע, ולפיכך לא הגדירה את רמת האבטחה החלה על מאגרי המידע שלה.</p> 	<p>רשות א</p>	
				<p>רשות ד לא הכינה מסמך הגדרות מאגרי מידע, ולפיכך לא הגדירה את רמת האבטחה החלה על מאגרי המידע שלה.</p> 	<p>רשות ד</p>	
				<p>רשות ב לא הכינה נוהל אבטחת מידע כנדרש בתקנות אבטחת המידע.</p> 	<p>רשות ב</p>	<p>נוהל אבטחת מידע</p>
				<p>רשות א הכינה טיוטה של הנוהל, ובמועד סיום הביקורת היא עדיין לא אושרה.</p> 	<p>רשות א</p>	
				<p>רשות ד הכינה נוהל אבטחת מידע במהלך תקופת הביקורת, ללא תאריך תוקף.</p> 	<p>רשות ד</p>	
				<p>ברשות ג יש מסמך המתעד את רשימת החומרה והתוכנה של כל משתמש קצה, אך לא מתועד במסמך תאריך העדכון האחרון שלו.</p> 	<p>רשות ג</p>	<p>רשימת מצאי של מערכות המידע</p>

				הביקורת הקודמת העלתה כי ברשות ב אין מסמך מעודכן המתעד את רשימת המצאי של החומרה ברשות.	רשות ב	
				ברשות ה אין מסמך מעודכן המתעד את רשימת המצאי של החומרה ברשות.	רשות ה	
				ברשות א אין מסמך מעודכן המתעד את רשימת המצאי של החומרה ברשות.	רשות א	
				ברשות ד אין מסמך מעודכן המתעד את רשימת המצאי של החומרה ברשות.	רשות ד	
				ברשות ב לא התקיים הליך סדור של הדרכה לעובדים הנקלטים לעבודה ברשות בנושא אבטחת מידע, והעובדים לא נדרשו לחתום על טופס שימוש נאות במערכות המידע לפני תחילת העסקתם.	רשות ב	הדרכות בנושא אבטחת מידע במעמד קליטת עובדים
				ברשות ד לא התקיים הליך סדור של הדרכה לעובדים הנקלטים לעבודה ברשות בנושא אבטחת מידע, והעובדים לא נדרשו לחתום על טופס שימוש נאות במערכות המידע לפני תחילת העסקתם.	רשות ד	
				רשות ג לא ביצעה מעקב שוטף אחר השתתפות העובדים בהדרכות התקופתיות ולא קיימה הדרכות נוספות לעובדים הרלוונטיים שלא השתתפו בהן.	רשות ג	הדרכות תקופתיות לעובדים בנושא אבטחת מידע
				רשות ב לא קיימה הדרכות תקופתיות לעובדים אחת לשנתיים כנדרש.	רשות ב	
				רשות ה לא ביצעה מעקב שוטף אחר השתתפות העובדים בהדרכות התקופתיות ולא קיימה הדרכות נוספות לעובדים הרלוונטיים השתתפו בהן.	רשות ה	
				רשות א לא קיימה הדרכות תקופתיות לעובדים אחת לשנתיים כנדרש.	רשות א	

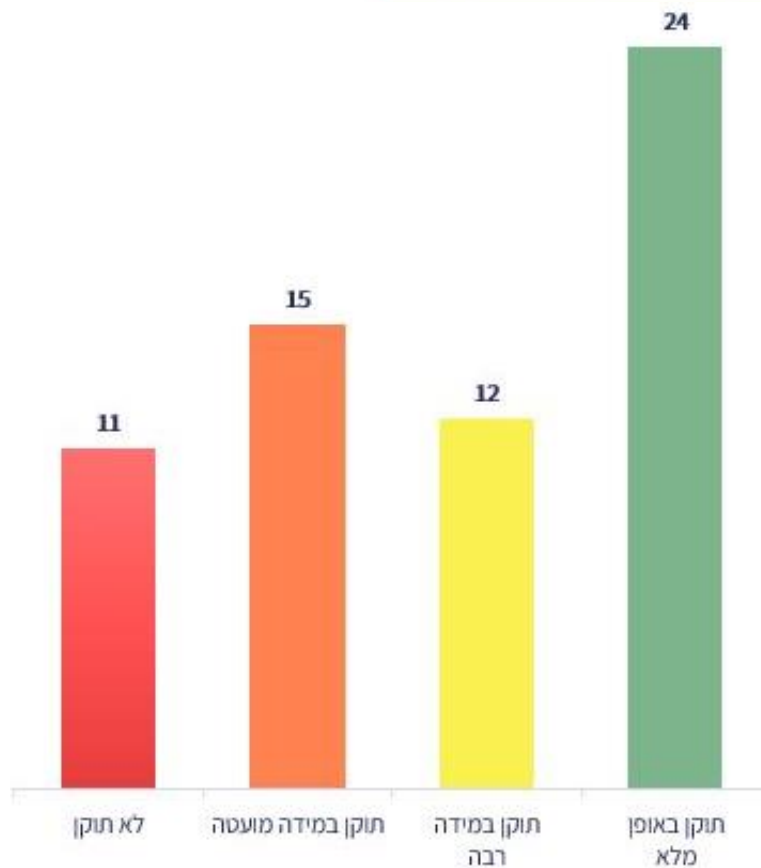
				רשות ד רשות ד לא קיימה הדרכות תקופתיות לעובדים אחת לשנתיים כנדרש.		
				רשות ב לרשות ב לא היה נוהל הרשאות גישה.	ניהול הרשאות גישה	
				רשות א לרשות א לא היה נוהל הרשאות גישה.		
				רשות ד לרשות ד לא היה נוהל הרשאות גישה.		
				רשות ג ברשות ג לא הייתה הגבלה פיזית לחיבור התקנים ניידים, אולם התקיימה חסימה חלקית, המפחיתה את הסיכון בחיבור התקנים ניידים.	התקנים ניידים	
				רשות ב רשות ב לא הגבילה את האפשרות לחיבור התקנים ניידים וגם לא ניטרו את חיבורם.		
				רשות א רשות א לא הגבילה את האפשרות לחיבור התקנים ניידים וגם לא ניטרה את חיבורם.		
				רשות ד רשות ד לא הגבילה את האפשרות לחיבור התקנים ניידים וגם לא ניטרו את חיבורם.		
				רשות א ברשות א תוכנת האנטי וירוס לא הייתה מעודכנת בכל עמדות הקצה ברשות.	אבטחת מחשב (תוכנת אנטי וירוס)	
				רשות ד ברשות ד תוכנת האנטי וירוס לא הייתה מעודכנת בכל עמדות הקצה, והיא השתמשה בתוכנת אנטי וירוס ללא רישיון.		
				רשות ג ברשות ג היו עמדות שבהן הייתה מותקנת מערכת ההפעלה Windows 7, שהיא מערכת הפעלה מיושנת, שלא ניתן לעדכנה או לתמוך במשתמשים בה.	עדכון מערכת ההפעלה	
				רשות ב ברשות ב היו עמדות שבהן הייתה מותקנת מערכת ההפעלה Windows 7, שהיא מערכת הפעלה מיושנת, שלא ניתן לעדכנה או לתמוך במשתמשים בה.		
				רשות ה ברשות ה היו עמדות שבהן הייתה מותקנת מערכת ההפעלה Windows 7, שהיא מערכת הפעלה מיושנת, שלא ניתן לעדכנה או לתמוך במשתמשים בה.		

				ברשות א היו עמדות שבהן הייתה מותקנת מערכת ההפעלה Windows 7, שהיא מערכת הפעלה מיושנת, שלא ניתן לעדכנה או לתמוך במשתמשים בה.	רשות א	
				ברשות ד היו עמדות שבהן הייתה מותקנת מערכת ההפעלה Windows 7, שהיא מערכת הפעלה מיושנת, שלא ניתן לעדכנה או לתמוך במשתמשים בה.	רשות ד	
				ברשות ב לא נמצאו רישומים המתעדים היסטוריית גיבויים תקינה ברשות המקומית, ולא היה נוהל גיבוי פנימי.	רשות ב	ביצוע גיבויים
				לרשות ה לא היה נוהל גיבוי פנימי.	רשות ה	
				ברשות א לא נמצאו רישומים המתעדים היסטוריית גיבויים תקינה ברשות המקומית והייתה טיטת נוהל גיבוי שטרם אושרה.	רשות א	
				ברשות ד לא נמצאו רישומים המתעדים היסטוריית גיבויים תקינה ולא היה נוהל גיבוי פנימי.	רשות ד	
				רשות ג לא הכינה תוכנית להתאוששות מאסון.	רשות ג	תוכנית להתאוששות מאסון
				רשות ב לא הכינה תוכנית להתאוששות מאסון.	רשות ב	
				רשות ה לא הכינה תוכנית להתאוששות מאסון.	רשות ה	
				רשות א לא הכינה תוכנית להתאוששות מאסון.	רשות א	
				רשות ד לא הכינה תוכנית להתאוששות מאסון.	רשות ד	
				רשות ב לא ביצעה סקרי סיכונים או ביקורות תקופתיות.	רשות ב	
				רשות א לא ביצעה סקרי סיכונים או ביקורות תקופתיות.	רשות א	
				רשות ד לא ביצעה סקרי סיכונים או ביקורות תקופתיות.	רשות ד	

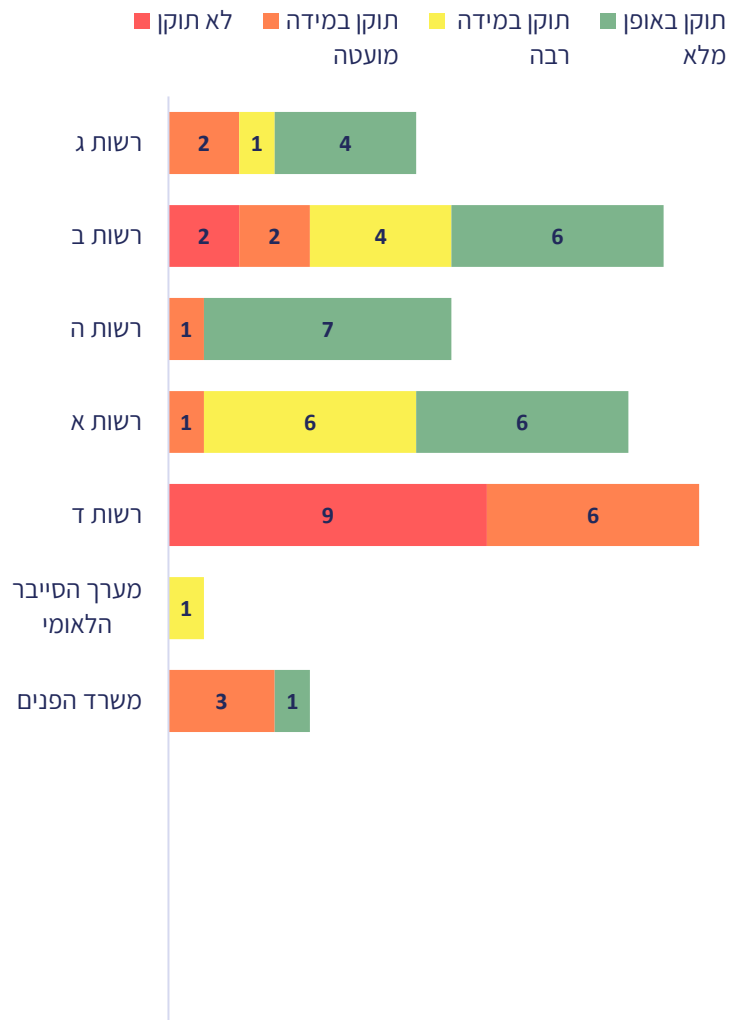
כלל הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם



סיכום מספר תיקון הליקויים לפי סוגים



מספר תיקון הליקויים לפי סוגים ברמת הגופים המבוקרים בדוח



including sensitive data, privacy violations, harm to essential and national infrastructures, significant financial losses, and damage to the reputation and credibility of the local authorities.

The follow-up audit assessed whether the audited bodies had rectified the deficiencies in accordance with the law, including forming teams to rectify the deficiencies, determining ways of making the corrections, monitoring progress, and reporting to the Office of the State Comptroller. It was found that some bodies had not completed the full correction process as mandated by law. It is incumbent upon local authorities to ensure optimal management of their information systems domain in compliance with the legal requirements and guidelines issued by the Ministry of the Interior and the Privacy Protection Authority, supported by the National Cyber Directorate and National Digital Agency. Furthermore, the Ministry of the Interior, with the assistance of the Privacy Protection Authority, the National Cyber Directorate and National Digital Agency, should provide guidance to local authorities regarding information systems management within their jurisdiction.

This is the final audit report on local government endorsed by me in my capacity as State Comptroller and Ombudsman. Throughout my tenure, I have regarded the audit of local government as an exemplary instrument for the improvement of municipal systems, the enhancement of transparency, and the safeguarding of individual rights. The resilience of Israeli society is substantially dependent upon the capacity of local authorities to deliver accessible,

high-quality services to their residents, in strict compliance with the principles of good governance, integrity, efficiency, and prudent management of public resources.

I extend my sincere gratitude to the staff of the Local Government Audit Division within the Office of the State Comptroller and Ombudsman, who have supported me over seven years of professional, meticulous, and conscientious work in conducting an audit deserving of all praise. It is my hope that they will continue to achieve success in their future endeavors.



Matanyahu Englman

Jerusalem,
June 2026

State Comptroller
and Ombudsman

should either discontinue monitoring public spaces using such devices or consider their relocation. The local authorities examined should employ enforcement cameras in a manner that is proportionate, equitable, and strictly aimed at achieving traffic law enforcement objectives, while safeguarding the privacy rights of passersby and adhering to pertinent laws, regulations, and guidelines in this domain.

Follow-up Audits on the Rectification of Deficiencies

The audit process does not conclude with the publication of a report. Rather, the issuance of the report marks the commencement of a critical procedure for correction and implementation. It is necessary to ensure that audit reports result in tangible actions and systemic reforms within the audited entities. This report contains two follow-up audits on the following subjects:

Local Authorities' Preparedness for Floods and Inundations – The increasing frequency and intensity of anomalous rainfall events, coupled with the substantial expansion of urbanized and impermeable areas, which reduce the infiltration capacity of soil, heighten the risk of floods and inundations in Israel. Local authorities play an important role in preparing the civilian population for civil emergencies, including floods and inundations, and serve as the foundational pillar responsible for resident care and assistance. In light of this situation, it is highly important that local authorities adequately prepare for and respond to floods and inundations. The follow-up audit revealed that certain deficiencies identified in the initial audit remain unaddressed: regulation

concerning local authorities' preparation for civil emergencies is incomplete, and no entity is yet authorized to enforce the local authorities' compliance with relevant directives; the division of responsibility between drainage authorities and local authorities regarding drainage infrastructure within urban territories remains undefined; the drainage infrastructure under local jurisdiction is outdated and not adapted to revised reference scenarios concerning expected rainfall volumes and flow rates; and the local authorities examined have not developed multi-year investment plans for upgrading drainage infrastructure. It is recommended that local authorities and pertinent stakeholders study the audit findings, derive necessary lessons, and collaboratively implement measures to enhance preparedness for flood events and minimize resultant damage. This course of action is imperative.

Information Systems Management in Local Authorities – The utilization of information systems to administer local authority affairs constitutes a fundamental national requirement and is unavoidable. Such use necessitates local authorities to implement measures for the protection of information collected by them and ensure its security to prevent unauthorized access to data and the illegal and harmful use of them. In the previous report, the State Comptroller cautioned that without optimal management of local information systems and increased readiness to secure the data in its possession, local authorities would be vulnerable to cyberattacks and breaches of information security in the information systems. This vulnerability could lead to the disclosure of information about residents,

fixed and binding timelines for addressing revenue-sharing requests, to prevent protracted delays between the release of the geographical committees' recommendations and the Minister's determinations. Moreover, equitable and transparent frameworks for distributing income generated from industrial zones should be established, with particular consideration afforded to local authorities characterized by low socio-economic status that require additional income.

Use of Cameras by Local Authorities for the Enforcement of Traffic Laws

In recent decades, there has been a marked increase in the deployment of technological devices, including enforcement cameras, for various purposes such as the documentation of traffic infractions and related enforcement measures. The employment of cameras by local authorities for enforcing parking and public transport travel routes violations streamlines enforcement within their jurisdictions. However, it is liable to infringe on the privacy of passersby and therefore necessitates careful deliberation, as well as proportionate and limited usage.

The implementation of cameras to enforce parking and traffic violations along public transport travel routes in Israel reveals intensified and financially advantageous enforcement for the local authorities, though characterized by inconsistencies, inadequate management, and infringements upon the right to privacy. The audit findings indicate that among the 38 local authorities with public transport travel routes within their jurisdictions, only six advertise the use of cameras to enforce relevant legal

provisions governing travel. Furthermore, the Ministry of Transport does not exercise its statutory authority to assume enforcement responsibilities within local authorities that fail to do so. In the local authorities examined, approximately 121,000 tickets were generated in 2024 via enforcement cameras (including 81,026 in Herzliya and 36,192 in Ramat Gan), with a total monetary value of about NIS 44 million, thereby underscoring the economic potential of this enforcement mechanism. Despite the potential benefits of cameras in upholding traffic regulations, the audit revealed operational deficiencies. Eight cameras across the examined jurisdictions either recorded no infractions or a negligible number. Moreover, notable shortcomings were identified concerning proportionality and privacy protection: local authorities retained photographs of sufficient quality to allow the facial recognition of passersby, and in certain instances, continued to monitor public spaces throughout the day even after enforcement activities had ceased. Additionally, traffic wardens deleted approximately 257,000 event records of suspected offenses – about 256,000 of which were within the Ramat Gan Municipality. It is recommended that the Ministry of Transport consider exercising its legal mandate to enforce public transport travel route violations in local authorities that decline to do so themselves. The local authorities examined should undertake measures to rectify the identified deficiencies and evaluate the recommendations raised in the audit. Furthermore, these authorities should periodically reassess whether the conditions that initially warranted the installation of enforcement cameras remain valid. Should it be determined that the cameras no longer serve their purpose, the authorities

engaging local government to attain national targets in this field. At the same time, it should be positively acknowledged that the Ministry of Energy has undertaken various initiatives in recent years, such as developing tools for local authorities, promoting installation models for solar panels, mapping production potential, and enhancing public access to information. These measures reflect a recognition of the pivotal role local authorities play in strengthening energy resilience.

Disparities in Local Authorities' Own-Source Revenues

The total revenues of local authorities in Israel have demonstrated a consistent upward trajectory, increasing from approximately NIS 76.9 billion in 2021 to approximately NIS 83.6 billion in 2022 (an increase of approximately 8.7%), and further rising to approximately NIS 92.4 billion in 2023 (an additional increase of approximately 10.6%). Notwithstanding this growth, the revenue configuration reveals structural inequalities predicated on the capacity for municipal property tax collection, which in 2023 amounted to NIS 31 billion (divided between approximately 45% for residential uses and approximately 55% for other uses). Significant disparities are evident in the ratio between non-residential municipal property taxes (business and commerce) and residential municipal property taxes, which varied from a minimal 0.09 in Bustan al-Maraj to 1.95 in the Megiddo Regional Council. This disparity directly translates into the potential net income per capita from municipal property taxes: only NIS 861 in Bustan al-Marj and NIS 944 in El'ad, compared to NIS 4,327 in Megiddo.

Furthermore, it was observed that four of the seven local authorities examined had

not conducted a crucial property survey for over five years (El'ad and Isfiya since 2018), and the majority refrained from fully utilizing their own revenues derived from bylaws – an inconsistency reflected in cumulative revenues of approximately NIS 1 million in Isfiya and approximately NIS 2 million in Daliyat al-Karmil during the years 2021–2024, as contrasted with NIS 109 million in the Nof Ha'Galil municipality. Additionally, considerable temporal delays were identified between the publication of the geographical committees' recommendations regarding revenue distribution and the subsequent decisions adopted by the Minister of the Interior on the matter. Decisions concerning numerous revenue-sharing requests were rendered several years after the committees' recommendations were issued, and in some instances, decisions were not made at all. The delay between the publication of recommendations and the Minister's decision may result in the denial of supplementary revenue to local authorities with low socio-economic status that lack significant independent income sources, thereby adversely affecting their economic capacity and diminishing the level of services provided to their residents.

Local authorities, with support from the Ministry of the Interior, should finalize the enactment of bylaws across various domains to enhance their own-source revenues and actively enforce them. Given the high importance of property surveys, local authorities should conduct such surveys within their jurisdictions every five years. The Ministry of the Interior should streamline decision-making processes, including the implementation of mechanisms incorporating

incentives that promote projects even in locations lacking evident economic viability, thereby ensuring that urban renewal achieves its intended outcomes across the entire country.

Solar Energy Systems in Urban Areas

Solar energy, derived from sunlight, is converted into electricity via photovoltaic systems, and in the sun-drenched State of Israel, this process ensures a high and stable electricity output for most days of the year and contributes to the reduction of greenhouse gas emissions and air pollution. Energy storage serves as a complementary technology to solar energy production, enabling the retention of surplus electricity generated during peak hours for utilization when the panels are inactive or during power outages.

The audit findings reveal a significant disparity between the state's objectives and the current status of solar energy deployment in urban areas. The official governmental target stipulates that by 2030, 30% of electricity production will originate from renewable energy sources. However, in 2024, this percentage reached only 14.6%, with solar energy comprising 13%. This discrepancy is especially pronounced in urban areas, which represent approximately 60% of the local production potential but have achieved a realization rate of only about 15%, and as of 2023, 2,700 MW of solar capacity had been installed out of a potential 11,400 MW (approximately 23%). Despite the Minister of Energy setting a national target of 100,000 new solar roofs by 2030 in February 2025, these findings raise considerable doubts regarding the feasibility of achieving this goal without removing existing impediments. The primary obstacles lie in regulatory constraints and significant financing difficulties experienced by local authorities,

resulting in considerable underutilization of available budgets and resources. The audit indicates that from a budget of NIS 248 million allocated by the Ministry of Energy through calls for proposals for the period 2021-2025, local authorities received only about NIS 39 million (about 16%). Moreover, only 52 local authorities utilized approximately NIS 136 million from a loan fund totaling around half a billion NIS, provided by Mifal HaPais (Israel's government-owned lottery company) (around 27%). Furthermore, the "Citizens of Israel Fund" did not allocate any resources to the renewable energy sector during 2023-2024, and only in the 2025 budget were NIS 20 million approved, for the first time, for activity in this domain, representing only about 11% of the overall allocation of NIS 189 million.

It is recommended that the Ministry of Interior explore the possibility of designating dedicated budgets to promote the transition to renewable energy and enhance energy efficiency, as well as to support the financing of activities within regional clusters in these domains. To augment the number of solar systems within the residential sector, it is advisable for the Ministry of Energy to intensify outreach efforts and improve public access to information, with the assistance of the Ministry of the Interior, the Federation of Local Authorities, and the Israel Electricity Company, including through the websites of local authorities. Additionally, the Ministry of Finance should detail, within its annual proposal, the funds allocated from the Citizens of Israel Fund for investment in renewable energy each year, as required by law.

The audit underscores the importance of increasing electricity production from solar energy and highlights the necessity of

Foreword

The present report presents the findings of the 2025 audit of local government. Local government bodies in Israel constitute public institutions that engage in direct and continuous interaction with citizens in their everyday lives. These local authorities bear responsibility for essential services that directly influence residents' well-being, security, and quality of life, encompassing areas such as education, welfare, infrastructure, sanitation, and environmental development.

The purpose of this report is to conduct a comprehensive examination of the performance of local authorities across a range of central fields of activity : planning, construction, and licensing; environment, infrastructure, and safety; management, administration, and technology; welfare, society, and education. The following provides an overview of several chapters incorporated within this report:

Planning and Promotion of Urban Renewal in Local Authorities

Urban renewal is recognized as a potent policy instrument with the capacity to achieve objectives across various domains – spatial, economic, and social – and primarily the addition of housing units within existing urban frameworks that were originally developed at relatively low density, including the optimization of land use. In Israel, urban renewal constitutes a central strategic mechanism within the planning and construction sector, particularly given the rapid population growth and the increasing demand for high-quality and secure housing solutions.

The audit findings present a complex scenario: on one hand, there is significant momentum

in the planning of urban renewal projects, with approval granted for the construction of approximately 157,000 housing units during the period 2021-2024 alone – accounting for roughly 60% of all units approved since 2010. Conversely, this momentum is unevenly distributed and fails to meet comprehensive national objectives, with a primary focus on protecting and enhancing peripheral regions.

The audit reveals that the principal driver of urban renewal is economic feasibility. Consequently, approximately 58% of all urban renewal initiatives are concentrated in the Tel Aviv and Central districts. In contrast, not even one building permit for an evacuation-reconstruction project was issued between 2017 and 2025 in areas at high risk of earthquakes and missile attacks , such as Bet She'an, Tiberias, Safed, and Kiryat Shmona. This disparity underscores how security and safety considerations have been pushed aside by economic considerations.

Additionally, bureaucratic and financial barriers have been identified as impeding the realization of construction potential: only about 33% of the budgets from framework agreements signed in 2023 were utilized, with NIS 105 million yet to be allocated to local authorities. Furthermore, 23 of the 71 local authorities promoting evacuation-reconstruction projects lack a dedicated administrative body responsible for managing and accelerating these processes, which are inherently protracted. By way of example, the report cites a case in Ra'ananna, where a project extended over 23 years from inception to occupancy.

These findings highlight the necessity of developing a uniform national policy designed to eliminate barriers and introduce economic



STATE COMPTROLLER OF ISRAEL

AUDIT REPORT ON LOCAL GOVERNMENT

ABSTRACTS



June 2026

Jerusalem