

# השלטון המקומי בראי הנתונים היבטים ומגמות



אריאל פינקלשטיין

אילה גולדברג | יובל יעקוב ברטוב | אסף הימן



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

עיון



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

---

## השלטון המקומי בראי הנתונים היבטים ומגמות

---

אריאל פינקלשטיין

אילה גולדברג | יובל יעקוב ברטוב | אסף הימן

# Local Government as Viewed through the Data: Aspects and Trends

Ariel Finkelstein

Ayala Goldberg | Yuval Yaakov Bartov | Asaf Heiman

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב  
עיצוב הסדרה: סטודיו Alfabees  
ביצוע גרפי: אירית נחום  
הרפסה: דפוס איילון, ירושלים

על העטיפה: istock

מסת"ב 978-965-519-472-2 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2025  
נדפס בישראל, תשפ"ה/2025

המכון הישראלי לדמוקרטיה  
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להזמנת ספרים:  
החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, לזיום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

## תוכן העניינים

7	הקדמה
13	<b>שער ראשון: דעת הקהל</b>
15	<b>פרק 1. תפיסת הציבור את השלטון המקומי</b>
33	<b>שער שני: השלטון המקומי – מבט מקרו</b>
35	<b>פרק 2. תקציב השלטון המקומי, אוטונומיה והתנהלות פיננסית</b>
63	<b>פרק 3. הון אנושי ושכר בשלטון המקומי</b>
75	<b>שער שלישי: הרשויות המקומיות בממשק עם התושבים</b>
77	<b>פרק 4. אמנות שירות ברשויות המקומיות</b>
91	<b>פרק 5. המוקדים העירוניים ברשויות המקומיות</b>
107	<b>פרק 6. דיגיטציה של הליכי הרישום למוסדות חינוך ברשויות המקומיות</b>
117	<b>שער רביעי: הרשויות המקומיות בממשק עם ארגוני חברה אזרחית</b>
119	<b>פרק 7. הקצאות מקרקעין ומבנים</b>
133	<b>פרק 8. הענקת תמיכות</b>

151	<b>שער חמישי: שקיפות ותכנון ברשויות המקומיות</b>
153	<b>פרק 9. שקיפות ישיבות המועצה והוועדות ברשויות המקומיות</b>
169	<b>פרק 10. השקיפות התקציבית של הרשויות המקומיות</b>
183	<b>פרק 11. תוכניות עבודה ברשויות המקומיות</b>
193	<b>סיכום</b>
199	<b>רשימת המקורות</b>
iii	<b>Summary</b>

## הקדמה

---

בשנים האחרונות הולך וגובר השיח הציבורי בישראל על חשיבותו של השלטון המקומי. בעבר היה לשלטון המקומי דימוי שלילי, אולם נראה שבעשור האחרון התחזק מעמדו בקרב הציבור, במיוחד על רקע התנהלות השלטון המקומי בעת משבר הקורונה ובעת מלחמת חרבות ברזל, ואל מול חוסר היציבות בשלטון המרכזי. השיח בנושא בא לידי ביטוי גם בשינוי גישה כלפי השלטון המקומי בממשלה עצמה. וכך, בנובמבר 2021 התקבלה החלטת ממשלה בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", שהורתה על הקמת ועדה ממשלתית בין-משרדית וצוות פנימי במשרד הפנים שיגבשו המלצות בדבר ביזור סמכויות מהממשלה לרשויות המקומיות.

ועם זאת, מפתיע לגלות עד כמה דל העיסוק המחקרי השיטתי בשלטון המקומי בישראל, ובעיקר העיסוק המבוסס על נתונים. את רובו של המידע הנגיש על הרשויות המקומיות מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), והוא

כולל בעיקר נתונים פיננסיים על עבודת הרשויות ונתונים על האוכלוסייה המתגוררת בתחומי הרשויות. מטרתו של ספר זה היא להשלים פערים ניכרים של מידע על עבודת הרשויות המקומיות. במסגרת פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה עתיד להתפרסם בקרוב גם ספר נוסף שיעסוק בניחות מעמיק של תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות בישראל במאה ה-21.

בספר שלפניכם חמישה שערים ובהם 11 פרקים:

השער הראשון עוסק בדעת הקהל. פרק 1 סוקר את עמדות הציבור ביחס לשלטון המקומי, בעיקר בהשוואה לעמדות ביחס לממשלה.

השער השני הוא מבט מקרו על השלטון המקומי בישראל. פרק 2 עוסק בתחום הפיננסי ובוחר את תקציב השלטון המקומי ואת האוטונומיה וההתנהלות הפיננסית של הרשויות, ופרק 3 עוסק בהון האנושי ובשכר בשלטון המקומי בישראל.

השער השלישי עוסק בממשק של הרשויות המקומיות עם התושבים והתושבות. בשער זה שלושה פרקים: פרק 4 עוסק באמנות השירות ברשויות המקומיות, פרק 5 – במוקדים העירוניים ברשויות המקומיות, ופרק 6 בוחר את מידת הדיגיטציה ברשויות המקומיות בעזרת מקרה הבוחן של הליכי הרישום למוסדות החינוך.

השער הרביעי עוסק בממשק של הרשויות המקומיות עם ארגוני חברה אזרחית, ונבחנות בו שתי דרכי תמיכה עיקריות של הרשויות המקומיות בעמותות הפועלות בתחומן: הקצאות ותמיכות. פרק 7 עוסק בהקצאת מקרקעין ומבנים, ופרק 8 – בתמיכות תקציביות.

השער החמישי דן בשקיפות ובתכנון ברשות המקומית. פרק 9 עוסק בשקיפות בישיבות המועצה והוועדות ברשויות המקומיות; פרק 10 עוסק בשקיפות התקציבית של הרשויות המקומיות; ופרק 11 – בתוכניות העבודה של הרשויות המקומיות.

השער הראשון והשני מתמקדים בתמונת המקרו – בדעת הקהל, בתקציב ובהון האנושי ובשכר, ולכן הרשויות המקומיות נבחנות בהם בעיקר כמכלול אחד בהשוואה לשלטון המרכזי בישראל ובהשוואה לשלטון המקומי במדינות אחרות בעולם. בהתאם לכך, המידע המוצג בשלושת הפרקים המופיעים בשערים אלו

מבוסס על מקורות מידע ציבוריים, דוגמת נתוני ארגון ה־OECD והאיחוד האירופי בהקשר ההשוואתי־העולמי, ונתוני משרד האוצר, משרד הפנים, הלמ"ס ונציבות שירות המדינה בהקשר הישראלי. כמו כן, המידע על דעת הקהל מבוסס ברובו על סקרי דעת קהל שנערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה בסיוע מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות הפועל במכון.

שלושת השערים הנוספים בספר ממוקדים בנעשה בישראל, והם מבקשים לא רק להציג תמונת מקרו של המידע המצרפי על כלל הרשויות המקומיות, אלא גם לבחון את ההבדלים בין רשויות מקומיות, ובמיוחד בין סוגים שונים של רשויות. המידע המוצג בפרקים המופיעים בשערים אלו מבוסס על שני מקורות מידע מרכזיים: איסוף מידע עצמאי מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ומענים שהתקבלו מהרשויות המקומיות במענה לסדרה של בקשות חופש מידע רוחביות שהגשנו להן.

שלושת החתכים המרכזיים של סוגי רשויות הנבחנים ברוב פרקי הספר הם מעמד מוניציפלי, מגזר, ודירוג חברתי־כלכלי, כמפורט להלן:

- **מעמד מוניציפלי.** בהיבט הפורמלי־חוקי אפשר לחלק את הרשויות המקומיות בישראל לשלושה סוגים: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. עירייה היא רשות מקומית של עיר שמספר תושביה הוא בדרך כלל מעל 20 אלף; מועצה מקומית היא רשות מקומית של יישוב שאופיו עירוני, כפרי או קהילתי, ומספר תושביו אינו עולה בדרך כלל על 20 אלף; מועצה אזורית היא מועצה המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גאוגרפי מסוים. לכל אחד מסוגי הרשויות האלה הסדרים חוקיים אחרים, אך הבדלים אלו הם טכניים ברובם ולא מהותיים, והנהלים במרבית התחומים הנידונים בספר (למשל הקצאות, תמיכות ושקיפות) חלים על כל סוגי הרשויות. מבין 255 רשויות מקומיות בישראל,<sup>1</sup> 80 הן עיריות, 121 הן מועצות מקומיות, ו־54 הן מועצות אזוריות.

1 ב־2024 יש בישראל 259 רשויות מקומיות. שטים מהן – נאות חובב בדרום ומגדל חפן בצפון – הן מועצות מקומיות תעשייתיות, כלומר רשויות המנהלות אזור תעשייה בין־יישובי שלא מחגוררים בו תושבים, ובראשן עומד ממונה מטעם משרד הפנים. אלו אינן רשויות מקומיות במובן המקובל, ולכן הן אינן נכללות בניחוחים המופיעים בספר. כמו כן, שתי

- **מגזר.** חלוקה מקובלת של הרשויות בישראל היא בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, אף שאין לה היבט חוקי פורמלי. בספר זה רשות ערבית היא רשות שמרבית תושביה ערבים. למעשה, בכל הרשויות הערביות שיעור הערבים עולה על 97.5%. בכל הרשויות שחיים בהן יהודים וערבים יחדיו, שיעור הערבים אינו עולה על 50% (ולמעשה גם לא על 40%), ולכן לשם ההפשטה הן מוגדרות כאן רשויות יהודיות.<sup>2</sup> מבין 255 רשויות בישראל 170 הן רשויות יהודיות ו-85 הן רשויות ערביות.
  - **דירוג חברתי-כלכלי.** הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות על פי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן. הדירוג מבוסס על מגוון משתנים, שרובם מעידים על המצב הכלכלי של הפרטים, ובהם הכנסה, דיור ורמת מינוע, וכן על משתנים כמו חינוך והשכלה. הדירוג החברתי-כלכלי נע בין 1 (הנמוך ביותר) ל-10 (הגבוה ביותר). במחקר זה קיבצנו את הרשויות לשלוש קבוצות של דירוג חברתי-כלכלי: נמוך – דירוג 1-4; בינוני – דירוג 5-7; וגבוה – דירוג 8-10. מבין 255 רשויות בישראל, 94 רשויות הן בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, 114 – בדירוג חברתי-כלכלי בינוני, ו-47 רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה.
- נוסף על כך, במקרים מסוימים נבחנו גם חתכים נוספים, לפי העניין והרלוונטיות, כמו חלוקה מפורטת יותר על פי מספר התושבים ברשות או השוואה בין רשויות חרדיות לרשויות יהודיות לא-חרדיות.

---

מועצות מקומיות נוספות הפועלות כיום הן חדשות. במאי 2022 נוסדה המועצה המקומית שער שומרון, שהיא למעשה איחוד של שני יישובים (שערי תקווה ועץ אפרים) שפוצלו מהמועצה האזורית שומרון, ובמאי 2023 נוסדה המועצה המקומית צור הדסה, שהייתה קודם לכן יישוב בתחומי המועצה האזורית מטה יהודה. מכיוון שחלק ניכר מהנתונים המוצגים בספר הם מהשנים 2021-2022, לא כללנו בהם את שתי המועצות האלה. מכל הסיבות האלה הספר מדבר על 255 רשויות מקומיות.

2 מקובל שיש היום בישראל שמונה רשויות מעורבות: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, רמלה, לוד, עכו, מעלות-תרשיחא ונוף הגליל. בכל אחת מהן שיעור אחר של ערבים ויהודים.

מטרתו המרכזית של הספר היא להציג תמונת מקרו של השלטון המקומי ושל עבודת הרשויות, על בסיס נתונים, וכן לנתח את ההבדלים בין סוגים של רשויות. הספר מתמקד בעיקר בתחומים שאין עליהם מידע גלוי, ובדרך כלל אפילו משרד הפנים, הרגולטור על הרשויות המקומיות, אינו אוסף מידע עליהם.

פרקי הספר עוסקים בתיאור אמפירי של נתונים על השלטון המקומי, ולכן נמנענו מלערוך בהם גם ניתוחים העוסקים במצב הראוי ובהמלצות מדיניות. ועם זאת, כוונתנו היא שהמידע המוצג בספר ישמש בסיס לדיון שיטתי ומעמיק בציבור הרחב ובקרב קובעי המדיניות על היבטים שונים במעמד השלטון המקומי ובעבודת הרשויות המקומיות, וכן שהוא יצור תשתית להמשך עבודתו של פרויקט שלטון מקומי בתוכנית לרפורמות בשירות הציבורי במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הפרקים שבשערים השלישי, הרביעי והחמישי, וכן חלק מפרק 1, מבוססים על סקירות נתונים שפורסמו באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בפברואר 2024. סקירות אלו עברו עיבוד ועריכה לקראת הפרסום בספר. לצד זאת, פרק 2 ופרק 3, וכן חלק מפרק 1, הם למעשה עבודות חדשות שלא פורסמו קודם לכן.

מלבד פרק 1, שנכתב על ידי בלבד, כל פרקי הספר נכתבו בשיתוף פעולה עם חוקרים נוספים: פרקים 2, 3, 6 ו-7 – עם אילה גולדברג; פרקים 4 ו-11 – עם אסף הימן; ופרקים 5, 8, 9 ו-10 – עם יובל יעקוב ברטוב.

אריאל פינקלשטיין



## שער ראשון: דעת הקהל



## פרק 1

# תפיסת הציבור את השלטון המקומי

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

פרק זה מבקש להציג את עמדותיו הכלליות של הציבור בישראל על השלטון המקומי על בסיס

מגוון של סקרים. הפרק מתמקד בהשוואת השלטון המקומי למוסדות השלטון החשובים האחרים, ובמיוחד למוסדות השלטון שיש להם ממד פוליטי, כלומר, הממשלה והכנסת. הסעיף הראשון בוחן את אמון הציבור בשלטון המקומי בהשוואה למגוון רחב של מוסדות אחרים; הסעיף השני משווה את עמדות הציבור על השלטון המקומי לעמדות הציבור על הממשלה במגוון תחומים, ובהם מידת היעילות והמקצועיות, טוהר המידות והקרבה לאזרחים; הסעיף השלישי בוחן את שאלת התפקוד של הרשויות המקומיות בהשוואה לתפקוד הממשלה במלחמת חרבות ברזל, והסעיף הרביעי בוחן את עמדות הציבור בשאלת העברת סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות.

מלבד הסעיף הראשון, המבוסס על ניתוח מעמיק של סקרים שפורסמו בעבר במסגרת מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, כל שאר הסעיפים מבוססים על שני סקרים ייחודיים שנערכו בספטמבר ובנובמבר 2023 בסיוע מרכז ויטרבי במכון הישראלי לדמוקרטיה, לקראת הבחירות לרשויות המקומיות. לפני הניתוח של כל סקר תוצג המתודולוגיה שבה הוא נערך.<sup>3</sup>

## 2. אמון הציבור

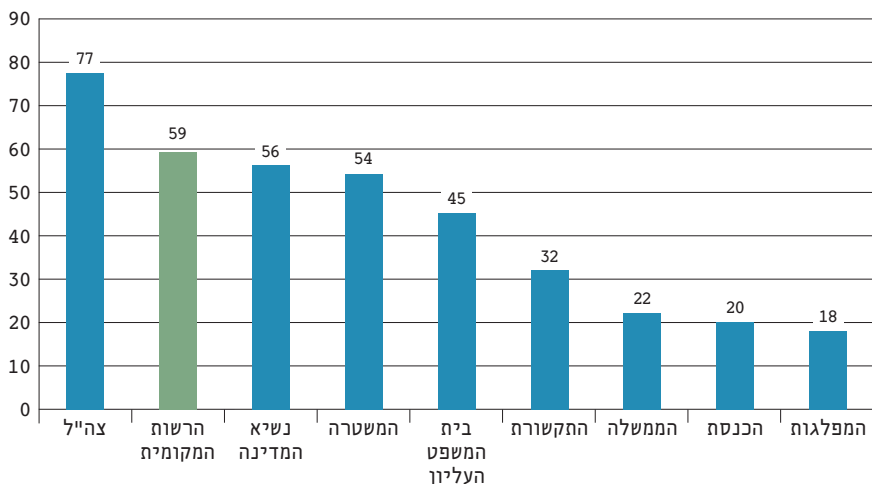
משטר דמוקרטי מבוסס על יחסי גומלין בין האזרחים לבין מוסדות השלטון. כיוון שהדמוקרטיה היא צורת משטר המבוססת על הסכמה של האזרחים ועל השתתפותם, ולא רק על כפייה, היחסים האלה דורשים מידה של אמון של הציבור במוסדות השלטון. אמון נמוך במוסדות השלטון יכול ללמד על פער בין ציפיות האזרחים לבין תפקוד המוסדות, או על ביקורת עקרונית על התנהלות מוסדות השלטון (Newton, 2009). בשל כך, בעשורים האחרונים נערכת בכמה מדינות בעולם מדידה שיטתית של אמון הציבור במוסדות למיניהם, ובעיקר במוסדות השלטון.

מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה מציג זה שני עשורים, במסגרת מדד הדמוקרטיה הישראלית, ניתוח שנתי של אמון הציבור בישראל במוסדות, על בסיס סקר דעת קהל מקיף. משנת 2016 נבדק במרבית השנים גם אמון הציבור בשלטון המקומי, כלומר, ניתוח כולל של אמון התושבים ברשות המקומית שבתחומה הם מתגוררים. המדידה האחרונה של אמון הציבור נערכה בישראל ב־2023. בשל מלחמת חרבות ברזל, שפרצה באוקטובר 2023, בשנה זו נערך סקר האמון פעמיים: ביוני 2023, לפני המלחמה, ובדצמבר 2023, כחודשיים לאחר שפרצה (הרמן ואחרים, 2024). בתרשים 1.1 מוצגים נתוני האמון במוסדות השלטון הבולטים בסקר העדכני מדצמבר 2023.

3 לקראת הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בפברואר 2024 נערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה סקרים נוספים שבחנו עמדות ספציפיות יותר של הציבור ביחס לשלטון המקומי. ממצאים מסקר אחד מופיעים בפרק 5 בספר זה, העוסק במוקדים העירוניים. ממצאים אחרים מסקרים אלו, העוסקים בעיקר בשאלות הנוגעות לבחירות המקומיות, פורטמו בנפרד ואינם מופיעים בספר זה. ראו פינקלשטיין, 2024, 8 בפברואר; פינקלשטיין, 2024, 11 בפברואר.

### 1.1 תרשים

#### שיעור אמון האזרחים במוסדות, דצמבר 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023 (המדידה החוזרת, הרמן ואחרים, 2024).

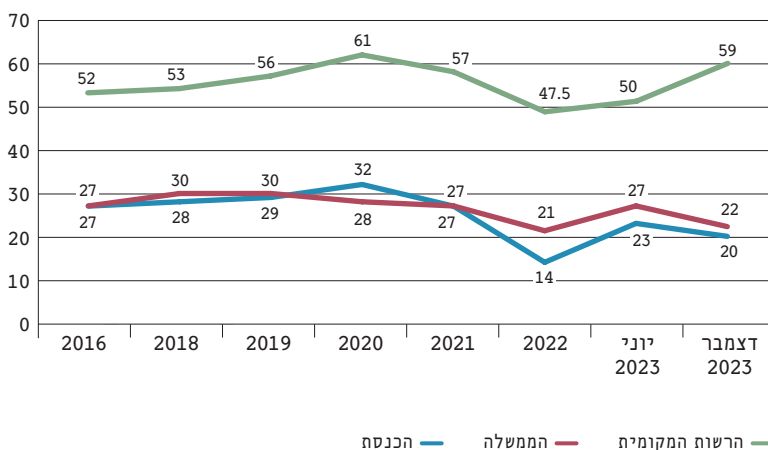
מהתרשים עולה כי אחרי צה"ל, המוסד שהציבור נותן בו את האמון הגבוה ביותר הוא השלטון המקומי – 59%. נוסף על כך, מלבד השלטון המקומי, שאר המוסדות הזוכים לאמון גבוה יחסית אינם המוסדות הפוליטיים הנבחרים האחרים (הממשלה והכנסת), והפערים בינם לבין השלטון המקומי גדולים במיוחד. בתרשים 1.2 מוצגים הנתונים על אמון הציבור במוסדות הפוליטיים בישראל משנת 2016, אז החלה המדידה של האמון בשלטון המקומי.

מהתרשים עולה כי שיעור המביעים אמון בשלטון המקומי עומד לאורך השנים על בין 50% ל-60%, ואילו שיעור המביעים אמון בכנסת ובממשלה – על בין 20% ל-30%. שתי השנים שבהן השלטון המקומי הגיע לשיא במידת האמון הן 2023 (במדידה של דצמבר) ו-2020. אפשר לשער שהעלייה בשנים האלה קשורה למשבר הקורונה שפרץ בתחילת 2020 ולמלחמת חרבות ברזל שפרצה באוקטובר

2023. בשיח הציבורי נתפסו הרשויות המקומיות כגופים ציבוריים שהתנהלו טוב למדי במצבי החירום האלה, ובהמשך נציג נתונים ממוקדים יותר הנוגעים לעמדת הציבור בעניין התנהלות הרשויות המקומיות בהשוואה לממשלה במלחמת חרבות ברזל. ועם זאת, גם בשנים האחרות היה שיעור האמון של הציבור בשלטון המקומי גבוה יחסית, במיוחד בהשוואה לממשלה ולכנסת.

## 1.2 תרשים

שיעור אמון האזרחים במוסדות פוליטיים, 2016-2023 (ב-%)

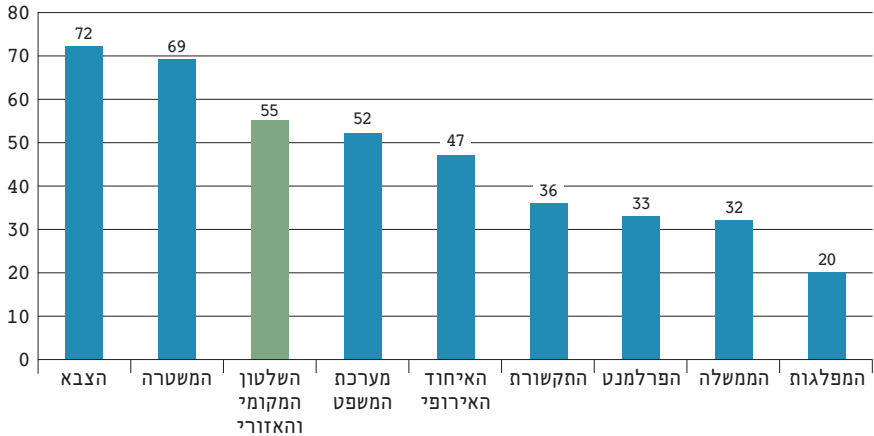


מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016-2023. נתוני 2019 מבוססים על מדד מקביל של המכון הישראלי לדמוקרטיה (הרמן ואחרים, 2019).

תופעה מעניינת היא שסקרי דעת קהל בעולם מלמדים, שכמו בישראל, ברוב רובן של המדינות המפותחות השלטון המקומי זוכה לאמון רב מהציבור, במיוחד בהשוואה לממשלה ולפרלמנט. תרשים 1.3 מציג נתונים על אמון הציבור במוסדות במדינות האיחוד האירופי ב־2023, הנאספים לאורך שנים על ידי הנציבות האירופית (הרשות המבצעת של האיחוד האירופי), ותרשים 1.4 מציג נתונים על אמון הציבור בארצות הברית, שאוסף מכון הסקרים האמריקאי גאלופ.

### 1.3 תרשים

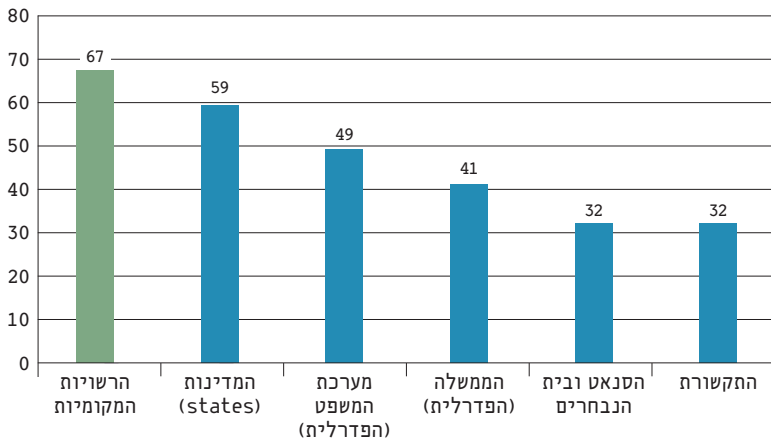
שיעור אמון האזרחים במוסדות במדינות האיחוד האירופי, 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני האיחוד האירופי (European Commission, 2023).

### 1.4 תרשים

שיעור אמון האזרחים במוסדות בארצות הברית, 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני Trust in Government באחר מכון גאלופ.

אמון הציבור בשלטון המקומי והאזורי בכלל מדינות האיחוד האירופי יחד הוא 55% – גבוה בהרבה מבממשלות (32%) ובפרלמנטים (33%), וכמו בישראל, הוא נמוך רק ביחס לגופים ביטחוניים כמו הצבא. יתרה מזו, ניתוח ברמת המדינה מלמד כי מתוך 27 מדינות האיחוד האירופי, רק במדינה אחת (לוקסמבורג) זכתה הממשלה לאמון גבוה יותר מהשלטון המקומי והאזורי, ובשום מדינה לא זכה הפרלמנט לאמון גבוה יותר מהשלטון המקומי והאזורי. בארצות הברית ניתן לראות כי ככל שהרוכד השלטוני קרוב יותר לאזרחים, אמון הציבור בו עולה: 67% מהאזרחים בארצות הברית מביעים אמון ברשויות המקומיות, לעומת 59% המביעים אמון במדינות, 41% המביעים אמון בממשל הפדרלי, ורק 32% המביעים אמון בפרלמנט (הסנאט ובית הנבחרים).

בארצות הברית המידע על האמון במוסדות נאסף בשיטתיות זה עשרות שנים, ואפשר לזהות בו מגמה מעניינת: אמון הציבור במוסדות השלטון, ובעיקר בממשלה ובפרלמנט, ירד ירידה ניכרת בעשורים האחרונים, ואילו אמון הציבור ברשויות המקומיות יציב מאוד, וכמעט שאינו משתנה. כך, למשל, אמון הציבור בממשל הפדרלי עמד בתחילת שנות ה-2000 על בין 60% ל-65%, לאחר מכן, בשנים 2005-2016, הוא עמד על ממוצע של כ-50%, ומאז 2017 ועד היום הוא עומד על בין 41% ל-45% בלבד בכל שנה. כך, אמון הציבור בסנאט ובבית הנבחרים עמד בתחילת שנות ה-2000 על בין 60% ל-70%, בשנים 2005-2010 – על כ-50%, ומשנת 2010 ועד היום הוא עומד על בין 30% ל-40%. לעומת זאת, אמון הציבור בשלטון המקומי בארצות הברית יציב מאוד, ויותר משני עשורים הוא עומד על כ-70%, ללא תזוזה ניכרת בין השנים.

### 3. עמדות כלליות: השלטון המקומי בהשוואה לממשלה

בסעיף זה נבקש להשוות בין העמדות של תושבי ישראל כלפי הרשות המקומית שבתחומה הם מתגוררים, לבין עמדתם כלפי הממשלה, במגוון היבטים, על בסיס סקר דעת קהל. הסקר בחן

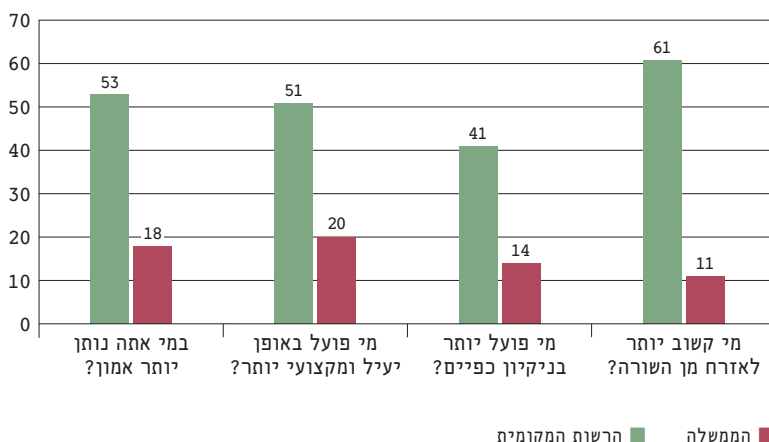
ארבעה פרמטרים: אמון, התנהלות יעילה ומקצועית, ניקיון כפיים וקשב לאזרחים מן השורה. מכיוון שהמטרה הייתה להשוות בין הרשויות המקומיות לממשלה, השאלות נוסחו מתוך הנגדה ברורה ביניהן (בניגוד לשאלת האמון שהוצגה בסעיף הקודם, שבו נבחן האמון בכל מוסד כשלעצמו). כך, לפני המשיבים עמדו השאלות: "במי אתה נותן יותר אמון?", "מי פועל באופן יעיל ומקצועי יותר?",

"מי פועל יותר בניקיון כפיים?" ו"מי קשוב יותר לאזרח מן השורה?", והתשובות שהוצגו הן "הממשלה", "הרשות המקומית במקום מגוריך" ו"לא יודע". התשובה "לא יודע" משקפת, ככל הנראה, אי-העדפה ברורה של התושבים או היעדר מידע מספק בנושא התנהלות הממשלה והרשויות המקומיות.

הסקר נערך בין 9 בספטמבר ל-21 בספטמבר 2023, כשבועיים לפני מתקפת הפתע של חמאס על ישראל ב-7 באוקטובר ותחילת מלחמת חרבות ברזל, ולכן הוא משקף את עמדות הציבור בלי להתחשב בהתנהלותן של הממשלה והרשויות המקומיות בעת המלחמה. בסעיף הבא יוצג סקר נוסף המשקף את עמדת הציבור ביחס להתנהלות של הרשויות המקומיות בתקופת המלחמה בהשוואה לממשלה.

### תרשים 1.5

עמדות הציבור - השלטון המקומי לעומת הממשלה, ספטמבר 2023 (ב-%)



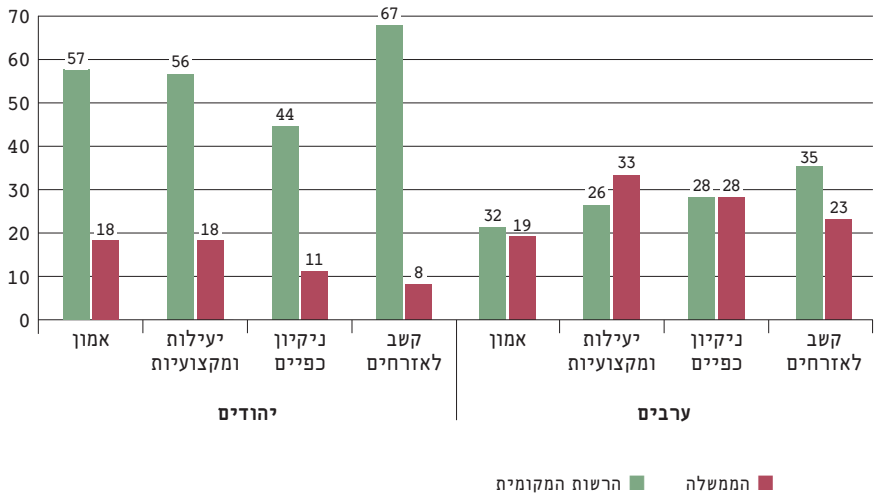
מקור: עיבודי המחקרים לנחוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2023.

4 הסקר נערך באינטרנט ובטלפון (להשלמות של קבוצות שאינן מיוצגות כראוי באינטרנט), רואיינו בו 761 איש ואישה: 609 בשפה העברית ו-152 בשפה הערבית, שהם מדגם ארצי מייצג של כלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל (18 ומעלה). טעות הדגימה המרבית לכלל המדגם היא  $\pm 3.55\%$  ברמת ביטחון של 95%. הסקר נערך בסיוע מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה. את עבודת השדה ביצע מכון דיאלוג.

בכל הפרמטרים שנבחנו אפשר לראות העדפה ברורה של הציבור את הרשויות המקומיות על פני הממשלה. בפרמטרים הבוחנים אמון והתנהלות יעילה ומקצועית הממצאים דומים – למעלה מ-50% העדיפו את הרשות המקומית, לעומת 20% או פחות שהעדיפו את הממשלה. בעניין ניקיון הכפיים הנתונים היו נמוכים יותר בשל שיעור גבוה יותר של "לא יודעים" (45%), אך גם כאן ניתן לראות ששיעור גבוה בהרבה של הציבור סבורים שהרשות המקומית שהם מתגוררים בה פועלת בניקיון כפיים יותר מהממשלה. בפרמטר הקשב לאזרחים מן השורה הפערים בין הרשויות המקומיות לממשלה הם הגבוהים ביותר – 61% לעומת 11%. נראה שהסיבה לכך היא שהרשות המקומית במהותה קרובה יותר לאזרחים.

בתרשים 1.6 מוצגים הנתונים בפילוח לפי מגזר.

**תרשים 1.6**  
**עמדות הציבור – השלטון המקומי לעומת הממשלה, לפי מגזר,**  
**ספטמבר 2023 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחברים לנתוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2023.

מהממצאים עולה הבדל ניכר בין הציבור היהודי לציבור הערבי. ראשית, בציבור הערבי יש שיעור גבוה של משיבים שענו "לא יודע" (ולכן המספרים נמוכים יותר), עמדה המבטאת אולי יחס שלילי הן לממשלה הן לרשויות. שנית, בציבור הערבי ניכרת עמדה אמביוולנטית: בנוגע לאמון ולקשב לאזרחים מן השורה הציבור הערבי מביע העדפה לרשויות המקומיות; בנוגע לניקיון הכפיים הנתונים של הרשויות המקומיות ושל הממשלה זהים, ואילו בנוגע ליעילות ומקצועיות נצפתה העדפה מסוימת דווקא לממשלה. נראה שנתוני האמון והקרבה לאזרחים משקפים את ההזדהות הטבעית של הציבור הערבי עם הרשויות הערביות ביחס לממשלה, שבהיותם מיעוט קשה להם יותר להזדהות איתה, ואילו הנתונים בדבר המקצועיות והיעילות משקפים ביקורת על צורת ההתנהלות של הרשויות הערביות הפוגעת באיכות השירותים שהן מספקות. לעומת זאת, בציבור היהודי ההעדפה של הרשויות המקומיות ברורה ומוחלטת בכל הפרמטרים.

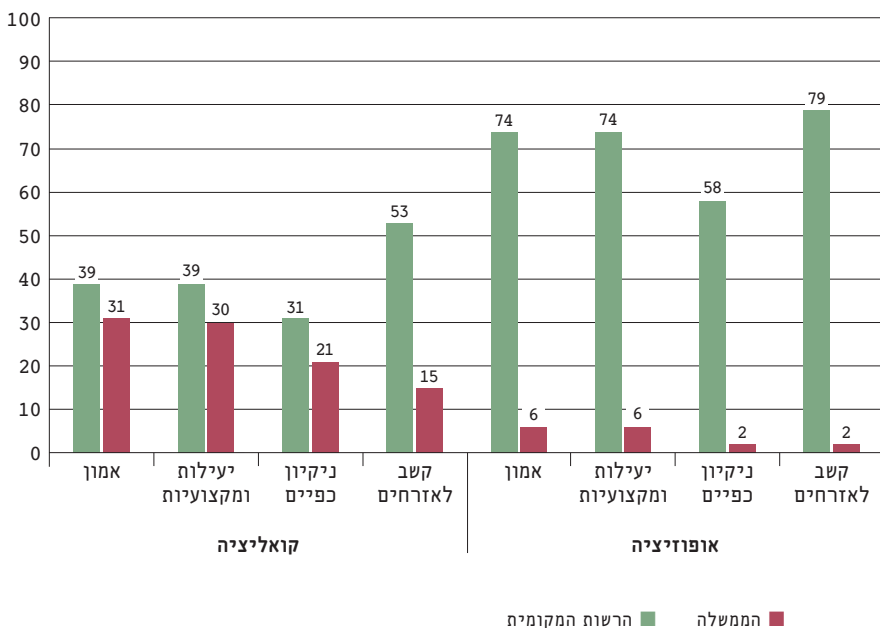
מכיוון שאפשר לשער שלתמיכה בממשלה או להתנגדות לה תהיה השפעה על היחס אליה בקרב הציבור, בתרשים 1.7 מוצגים הנתונים מתוך הפרדה בין המצביעים למפלגות הקואליציה לבין המצביעים למפלגות האופוזיציה (בזירה הארצית). מכיוון שהראינו לעיל שלציבור הערבי יש דפוס עמדות אחר בעניין הזה, הנתונים מוצגים על המצביעים היהודים בלבד.

כצפוי המצביעים היהודים למפלגות האופוזיציה מעדיפים בכיור את הרשויות המקומיות בכל הפרמטרים: רק 6% ממצביעי האופוזיציה נותנים אמון גבוה יותר בממשלה וסבורים שהיא יעילה ומקצועית יותר, ורק 2% סבורים שהיא פועלת בניקיון כפיים וקשובה לאזרחים מן השורה יותר מהרשות המקומית.<sup>5</sup> בקרב המצביעים היהודים למפלגות הקואליציה התמונה מאוזנת יותר, אך גם הם מביעים העדפה לרשות המקומית המתבטאת בפער של כ-10% במרבית הפרמטרים לטובת הרשויות המקומיות. נוסף על כך, שיעור המשיבים "לא יודע" גבוה יותר בקרב מצביעי הקואליציה ועומד על כ-30% ברוב התחומים, לעומת כ-20% בקרב מצביעי האופוזיציה.

5 הנתונים אינם כוללים מצביעים יהודים שהצביעו למפלגות שלא עברו את אחוז החסימה, בעיקר מצביעי מרצ, ולצידם מצביעי הבית היהודי (איילת שקד). ראוי לציין שבקרב מצביעי המפלגות שלא עברו את אחוז החסימה ההעדפה לרשות המקומית חזקה אפילו מעט יותר מבקרב מצביעי מפלגות האופוזיציה.

### 1.7 חרשים

עמדות הציבור - השלטון המקומי בהשוואה לממשלה, לפי הצבעה  
בבחירות הארציות (יהודים בלבד), ספטמבר 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחקרים לנתוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2023.

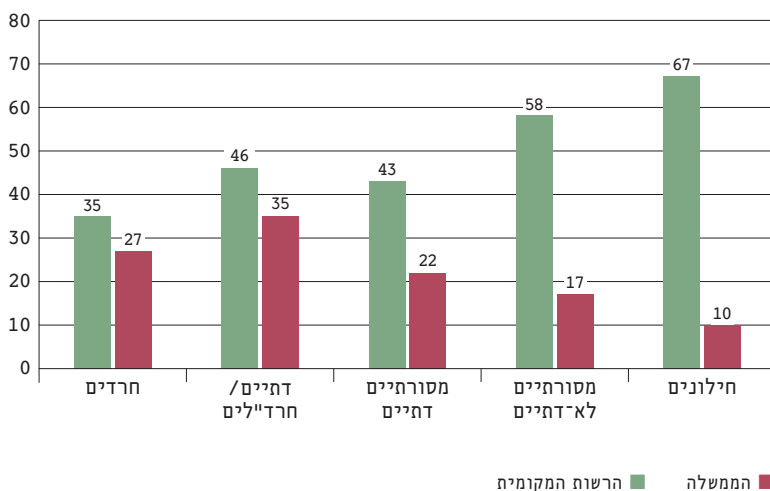
נראה בביור שהעמדות כלפי השלטון המקומי וכלפי הממשלה קשורות לתפיסה הפוליטית. לכאורה היחס השלילי של מצביעי האופוזיציה לממשלה ידוע מראש, שכן היא מורכבת ממפלגות שהם אינם תומכים בהן, אך הדבר אינו חייב להיות כך. בהקשר זה צריך לזכור שגם בזירה המקומית המשיבים לא בהכרח הצביעו למועמד העומד בראש הרשות. למשל, משה ליאון, ראש עיריית ירושלים, העיר הגדולה בישראל, נבחר בבחירות 2018 לאחר שבסיבוב הראשון זכה לפחות משליש מהקולות ובסיבוב השני ניצח ברוב זעום, כלומר למעלה מ-49% מהמצביעים תושבי העיר הצביעו למועמד הנגדי (עופר ברקוביץ). הסקר לא הביא בחשבון את ההצבעה בבחירות לרשויות, ובכל זאת, מהיחס החיובי הבולט של

הציבור לרשויות המקומיות אפשר להסיק שבשלטון המקומי גם מי שלא תמכו במועמד המנצח יכולים להביע אמון ברשות המקומית ולראותה באור חיובי.

בתרשים 1.8 מוצגים הממצאים לפי הגדרה דתית, בקרב יהודים. מכיוון שמדובר בריבוי של הגדרות (חמש קטגוריות של הגדרה דתית) מוצגים בתרשים הנתונים של פרמטר אחד בלבד (יעילות ומקצועיות), אך למעשה קו המגמה זהה בשלושת הפרמטרים האחרים שנבדקו.

### תרשים 1.8

עמדת הציבור בשאלה מי פועל באופן יעיל ומקצועי יותר, השוואה בין השלטון המקומי לממשלה, לפי הגדרה דתית, ספטמבר 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחקרים לנחוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2023.

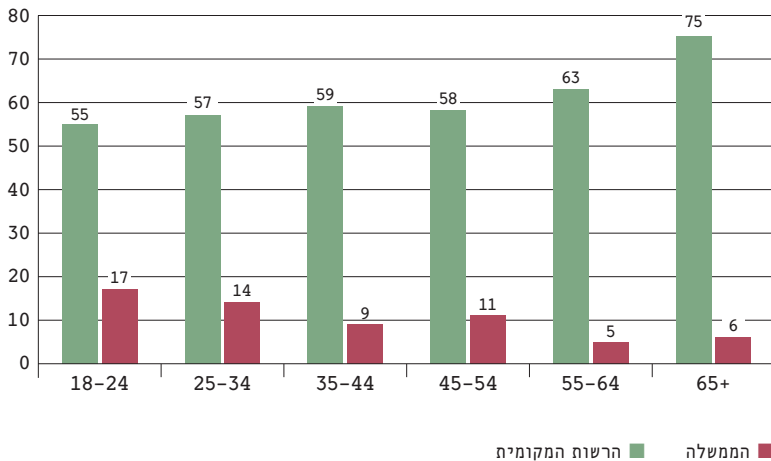
אפשר לראות שיש מתאם ברור בין ההגדרה הדתית לבין מידת ההעדפה של הציבור היהודי את הרשות המקומית על פני הממשלה. בקרב חילונים ומסורתיים לא-דתיים רוב ברור ומוחלט מעדיף את הרשויות המקומיות, ואילו בציבור הדתי והחרדי הפערים קטנים בהרבה, אם כי גם בהם יש העדפה של הרשויות המקומיות

על הממשלה. ראוי לציין שכצפוי יש מתאם ברור גם בין הממצאים בחלוקה לפי הצבעה בבחירות לבין הממצאים בחלוקה לפי הגדרה דתית, שכן הציבור החילוני מצביע בשיעורים גבוהים יותר למפלגות המרכז-שמאל (שכולן היו באופוזיציה בעת עריכת הסקר), ואילו הציבור החרדי, הדתי והמסורתי-דתי מצביע בשיעורים גבוהים יותר למפלגות הימין החברות בקואליציה.<sup>6</sup>

בתרשים 1.9 מוצגים ממצאים לפי גיל. גם כאן, בשל ריבוי קבוצות הגיל מוצגים הנתונים רק על פרמטר היעילות והמקצועיות, אך הם משקפים את המגמה גם בפרמטרים האחרים.

### תרשים 1.9

עמדות הציבור בשאלה מי פועל באופן יעיל ומקצועי יותר, השוואה בין השלטון המקומי לממשלה, לפי גיל, ספטמבר 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחקרים לנחוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2023.

6 לניתוח הקשרים בין הגדרה דתית לדפוסי הצבעה, ראו פינקלשטיין, 2022, 23 באוקטובר.

כפי שאפשר לראות, בכל קבוצות הגיל יש העדפה ברורה של הציבור את השלטון המקומי, וככל שעולה הגיל ההעדפה הזאת חזקה יותר. כך, ההעדפה של השלטון המקומי בולטת מאוד בקרב המבוגרים: 63% מהמשיבים בגילים 55-64 טוענים שהרשות המקומית שבתחומה הם מתגוררים יעילה ומקצועית יותר מהממשלה, לעומת 5% הטוענים שהממשלה יעילה ומקצועית יותר; ו-75% מהמשיבים בגיל 65 ומעלה טוענים שהרשות המקומית שבתחומה הם מתגוררים יעילה ומקצועית יותר מהממשלה, לעומת 6% הטוענים שהממשלה יעילה ומקצועית יותר.

#### 4. תפקוד במלחמת חרבות ברזל

כאמור, הסקר שהוצג בסעיף הקודם נערך בספטמבר 2023, כשבועיים לפני 7 באוקטובר. בסוף נובמבר, כמעט חודשיים לאחר פרוץ

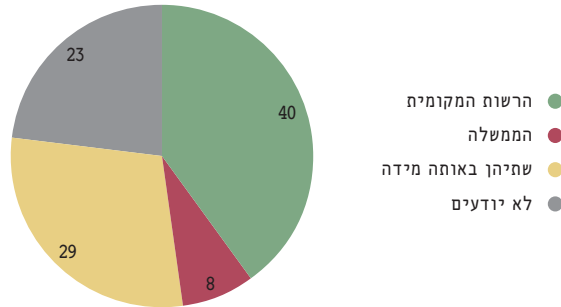
המלחמה, ערכנו סקר שבחן את עמדות הציבור ביחס לתפקוד הרשויות המקומיות בהשוואה לתפקוד הממשלה מפרוץ המלחמה.<sup>7</sup> השאלה שהוצגה בסקר הייתה: "להתרשמותך, בהשוואה בין הרשות המקומית במקום מגוריך ובין משרדי הממשלה, מי מתפקד באופן טוב ויעיל יותר מאז פרוץ המלחמה?". תרשים 1.10 מציג את הממצאים הכלליים שעלו מסקר זה.

מהתרשים עולה כי גם ביחס להתנהלות בתקופת המלחמה הציבור הישראלי סבור שתפקוד הרשויות המקומיות טוב בהרבה מתפקוד הממשלה: 40% טוענים כי הרשות המקומית מתפקדת טוב יותר בתקופת המלחמה, ורק 8% סבורים שהממשלה מתפקדת טוב יותר. 29% סבורים שרמת התפקוד של הממשלה ורמת התפקוד של הרשות המקומית זהות, והיתר אינם יודעים להשיב על השאלה. מניתוח של בעלי הדעה בלבד (לא כולל המשיבים "לא יודע") עולה כי 52% מייחסים לרשויות המקומיות תפקוד טוב יותר לעומת 10% המייחסים זאת לממשלה.

7 הסקר נערך בין 27 ל-30 בנובמבר 2023 באינטרנט ובטלפון (להשלמות של קבוצות שאינן מיוצגות כראוי באינטרנט), ורואינו בו 751 איש ואישה: 600 בעברית ו-151 בערבית, שהם מדגם ארצי מייצג של כלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל (18 ומעלה). טעות הדגימה המרבית לכלל המדגם היא  $\pm 3.62\%$  ברמת ביטחון של 95%. הסקר נערך בסיוע מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה. את עבודת השדה ביצע מכון דיאלוג.

### 1.10 תרשים

עמדות הציבור בשאלה מי מתפקד טוב יותר מפרוץ המלחמה, השוואה בין השלטון המקומי לממשלה, נובמבר 2023 (ב-%)



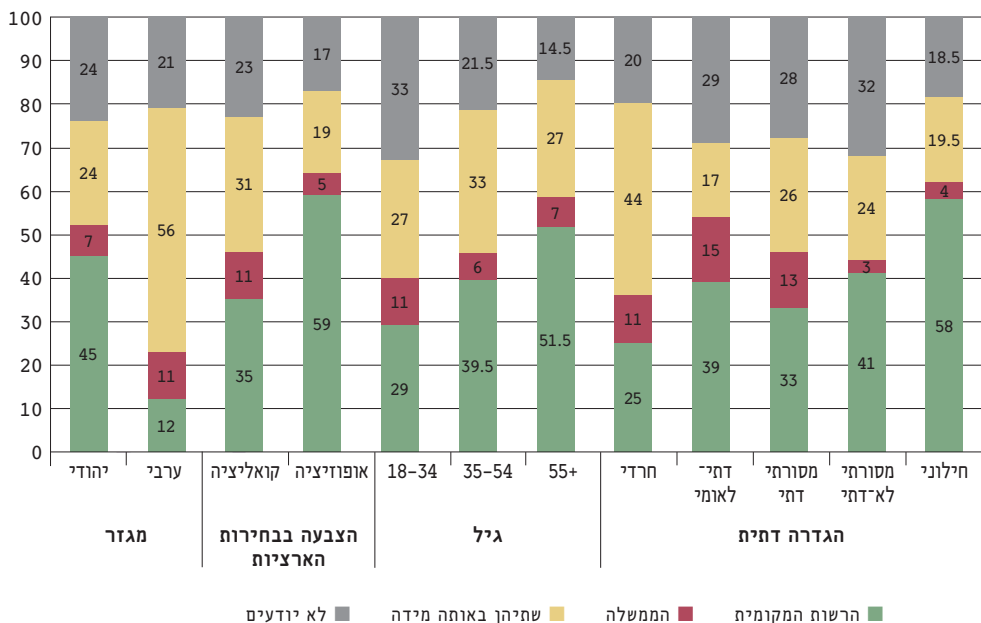
מקור: עיבודי המחברים לנתוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2023.

תרשים 1.11 מציג את הנתונים לפי הפילוחים השונים שהוצגו לעיל, בניתוח הסקר הקודם.

הממצאים העולים מסקר זה על התפקוד בזמן המלחמה תואמים במידה רבה את הממצאים מהסקר הקודם על עמדות הציבור ביחס לרשויות בהשוואה לממשלה. כך, נמצא כי בציבור היהודי יש רוב ברור המייחס לרשויות המקומיות תפקוד טוב יותר בזמן המלחמה (45% לעומת 7% בלבד הטוענים שהממשלה מתפקדת טוב יותר), ואילו במגזר הערבי ההערכה של תפקוד הרשויות המקומיות ושל תפקוד הממשלה זהה ביחס לתפקוד בעת המלחמה, ולמעשה הרוב לא הביע העדפה לאחת מהן. נוסף על כך, אפשר לראות שכל הקבוצות שנבחנו ייחסו לרשויות המקומיות תפקוד טוב יותר בזמן המלחמה בהשוואה לממשלה, אך בקרב מצביעי האופוזיציה הרוב היה מובהק יותר מבקרב מצביעי הקואליציה, בקרב חילונים ומסורתיים לא־דתיים הרוב היה מובהק יותר מבקרב שאר הקבוצות הדתיות, וכן, ההערכה של הרשויות המקומיות הייתה גבוהה יותר ככל שהגיל עולה.

### 1.11 חרשים

עמדות הציבור בשאלה מי מתפקד טוב יותר מפרוץ המלחמה, השוואה בין השלטון המקומי לממשלה, נובמבר 2023, לפי הגדרה דתית (יהודים), הצבעה בבחירות (יהודים), גיל ומגזר (ב-%)



מקור: עיבודי המחקרים לנתוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2023.

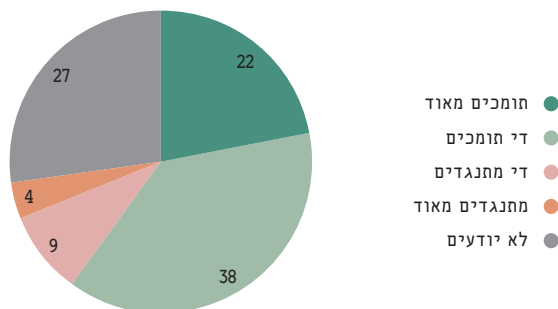
## 5. תמיכה בהעברת סמכויות לרשויות המקומיות

בסקר שנערך בנובמבר 2023, ועל רקע טענות בדבר הצורך ברפורמות מבניות במבנה הממשל בישראל ביום שאחרי המלחמה, נבחנה גם מידת התמיכה של הציבור הישראלי בכיזור סמכויות

ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות. השאלה בנושא זה נוסחה כך: "מאז פרוץ המלחמה עולות טענות בדבר הצורך לבצע רפורמות שונות בשירות הציבורי בסיומה. בהתאם לכך, האם אתה תומך או מתנגד להעברת יותר סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות?". תרשים 1.12 מציג את הממצאים הכלליים שעלו מתשובות לשאלה זו.

### 1.12 חרשים

עמדות הציבור בשאלת התמיכה בהעברת יותר סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות, נובמבר 2023 (ב-%)



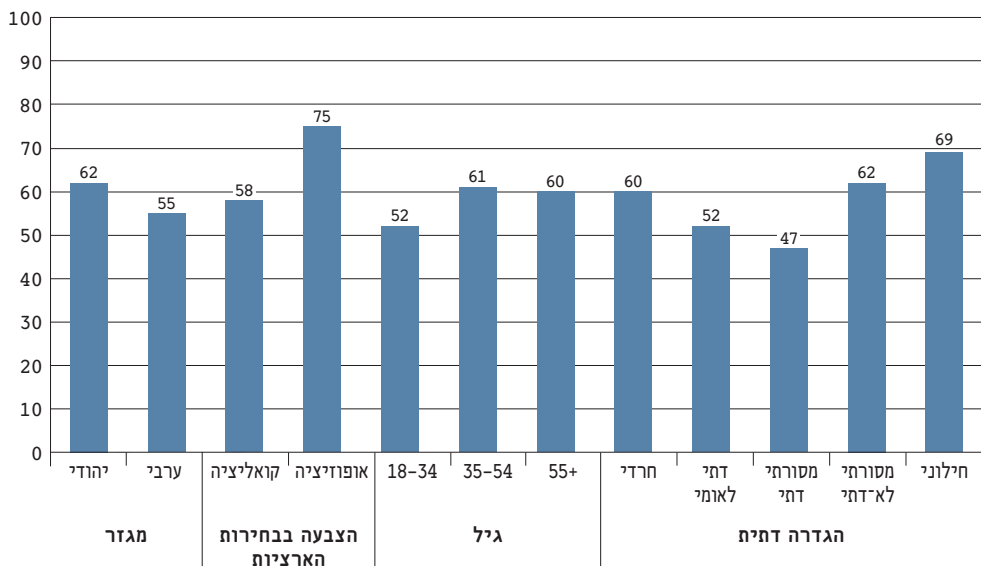
מקור: עיבודי המחברים לנתוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2023.

מהתרחשים עולה כי יש בציבור רוב ברור של תומכים בביזור סמכויות לרשויות המקומיות: 60% תומכים בכך, לעומת 13% מתנגדים, והיתר (27%) השיבו "לא יודע". מניתוח של בעלי הדעה בלבד עולה כי 83% תומכים בביזור סמכויות, לעומת 17% בלבד שמתנגדים. ראוי לציין כי ממצאים דומים בדבר תמיכה גורפת של מרבית הציבור בישראל בביזור סמכויות לרשויות המקומיות עלו גם בסקרים קודמים שנערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנים האחרונות (הרמן ואחרים, 2021, עמ' 57; הרמן וענבי, 2020).

תרשים 1.13 מציג את נתוני התמיכה בביזור בפילוחים לקבוצות אוכלוסייה שהוצגו בסעיפים הקודמים. לשם הנוחות מוצגים רק שיעורי התמיכה, בלי המתנגדים והמשיבים "לא יודע", וכאמור, מרבית מי שלא הביעו תמיכה לא הביעו התנגדות אלא לא הביעו עמדה בנושא.

### 1.13 חרשים

שיעור החומכים בהעברת יותר סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות, לפי הגדרה דתית (יהודים), הצבעה בבחירות (יהודים), גיל ומגזר, נובמבר 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחקרים לנתוני סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2023.

כפי שניתן לראות, בקבוצות האוכלוסייה שבהן נמצא שיעור גבוה יותר של משיבים המייחסים לרשויות המקומיות תפקוד טוב יותר מלממשלה יש שיעור תמיכה גבוה יותר בהעברת סמכויות ממשרדי הממשלה לרשויות המקומיות.

ועם זאת, נמצאו גם כמה ממצאים החורגים מן הכלל: בקרב הערבים נמצא שיעור תמיכה גבוה בהעברת סמכויות לרשויות המקומיות, כמעט כמו בקרב יהודים, אף שכאמור הציבור הערבי לא ייחס לרשויות המקומיות תפקוד טוב מזה של הממשלה. ייתכן שהסיבה לכך היא העדפה של הציבור הערבי את הרשויות המקומיות מכיוון שבהן הוא מרגיש שהוא מיוצג יותר מאשר בממשלה. עמדה זו מתבטאת, למשל, בממצא שהוצג לעיל, שהציבור הערבי מביע אמון גבוה יותר

ברשויות המקומיות לעומת אמונו בממשלה. גם בקרב חרדים נרשמה תמיכה גבוהה יחסית בביזור לרשויות המקומיות (60%), אף שמבין הקבוצות הרתיות הציבור החרדי הוא הקבוצה היהודית שבה נמצא השיעור הנמוך ביותר של משיבים המייחסים לרשויות המקומות תפקוד טוב יותר מזה של הממשלה. גם כאן ייתכן שהסיבה לכך היא האמון שהציבור החרדי מביע ברשויות שיש בהן רוב חרדי ורשויות מעורבות שיש בהן ציבור חרדי גדול (ירושלים ובית שמש), וכן הכמיהה של קבוצת מיעוט לאוטונומיה ורצון לנהל את ענייניהן בעצמן.

## סיכום

הממצאים העולים מכל הסעיפים בפרק זה קשורים זה בזה ומצביעים על מגמה ברורה: לציבור הישראלי יש אמון גבוה בשלטון המקומי, ובפרט בהשוואה לגופי השלטון המרכזי. הציבור סבור שהשלטון המקומי מתנהל ביעילות ובמקצועיות יותר מהממשלה, וכן שומר יותר על ניקיון כפיים. לפיכך יש בציבור תמיכה רחבה מאוד במהלכי ביזור מהממשלה לרשויות המקומיות. המגמות האלה נצפו במרבית הקבוצות באוכלוסייה, אך הן חזקות במיוחד בציבור היהודי, ואילו בציבור הערבי מידת ההעדפה של השלטון המקומי על פני הממשלה נמוכה יותר, ואף היו פרמטרים שבהם לא נצפתה בציבור הערבי עדיפות לשלטון המקומי.

## שער שני: השלטון המקומי – מבט מקרו



## פרק 2

# תקציב השלטון המקומי, אוטונומיה והתנהלות פיננסית

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

פרק זה מבקש לשפוך אור על מאפייני המקרו הבסיסיים ביותר של מבנה תקציב השלטון המקומי מתוך השוואה בינלאומית, השוואה בין סוגים של רשויות בישראל ובחינת מגמות לאורך השנים. בפרק שלושה סעיפים: הסעיף הראשון עוסק בסך תקציב הרשויות והרכבו, ונידונים בו שיעור תקציב השלטון המקומי מתוך ההוצאה הציבורית, הרכב ההוצאות של השלטון המקומי והתקציב הממוצע לתושב. הסעיף השני עוסק באוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות, ובתוך כך הוא דן בשליטה של הרשויות המקומיות בגובה המס העירוני, בייעוד השימוש בתקציב הממשלתי, ובמידת הגמישות שיש לרשויות מקומיות לפעול במסגרת התקציב שלהן. הסעיף השלישי עוסק בהתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות ודן בשיעור הגבייה, בשיעור הגירעון המצטבר ובהיקף נטילת ההלוואות על ידי הרשויות.

כאמור, הפרק משלב בין השוואה למדינות אחרות בעולם לכין ניתוח נתונים הממוקד בנעשה בישראל. מרבית הנתונים ההשוואתיים המוצגים בפרק מבוססים על נתונים שאוסף ה־OECD על המדינות החברות בו.<sup>8</sup> ה־OECD מבחין בין מדינות פדרליות למדינות שאינן פדרליות (אוניטריות). במרבית הממצאים שנציג להלן נשווה את ישראל לכלל מדינות ה־OECD, אך במקרים ספורים, לפי העניין, נתמקד במדינות האוניטריות בלבד. הנתונים המוצגים על ישראל בלבד מבוססים על נתוני הדוחות התקציביים המבוקרים של הרשויות המקומיות משנת 2000 ועד היום.

## 2. תקציב הרשויות

### והרכבו

**א. תקציב השלטון המקומי** תקציב הרשויות המקומיות בישראל נחלק לשניים: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל (תב"ר). התקציב השנתי הרגיל (המכונה לעיתים

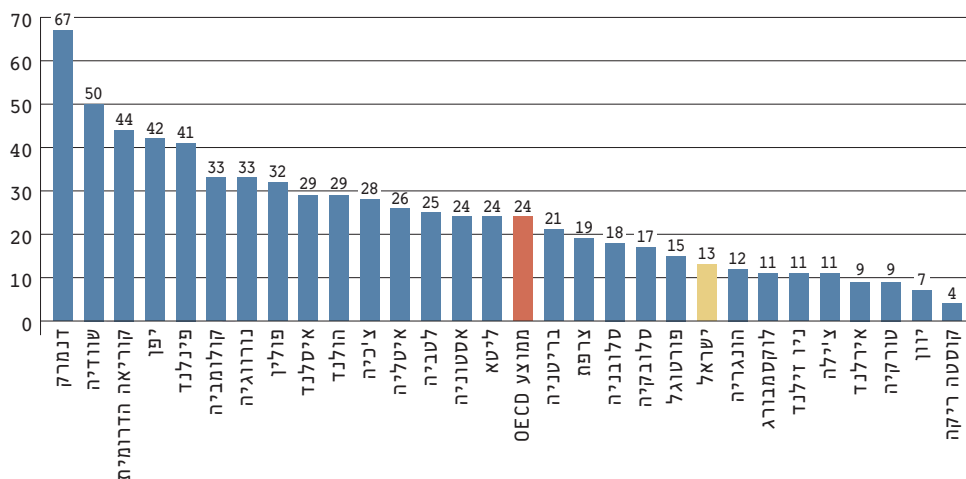
גם "תקציב שוטף" או "תקציב") מממן את הפעולות השוטפות של הרשויות המקומיות. בשנת 2022 עמד התקציב הרגיל של כלל הרשויות המקומיות על 83 מיליארד ש"ח. התקציב הבלתי רגיל הוא תקציב חד-פעמי המיועד לפרויקטים ייחודיים הקשורים בין היתר לעבודות פיתוח. תקציב זה אינו קבוע, אלא נקבע על פי צורכי המקום והזמינות התקציבית. בשל כך, להבדיל מהתקציב הרגיל, התקציב הבלתי רגיל אינו תקציב שנתי אלא תקציב פרויקטלי. בשנת 2022 הוציאו הרשויות המקומיות 24.5 מיליארד ש"ח במסגרת התקציב הבלתי רגיל, ואם כך, התקציב המצרפי של השלטון המקומי הוא 107.5 מיליארד ש"ח בשנה.

כדי להבין את מקומו של השלטון המקומי במבנה השירות הציבורי נדרש להבין מהי ההוצאה של השלטון המקומי ביחס להוצאה הציבורית במדינה. במילים

8 לצד הרשויות המקומיות, איסוף הנתונים של ה־OECD בקטגוריה של שלטון מקומי (Local government) כולל גם רבדי שלטון אזוריים, במדינות שיש בהן רובדי שלטון כאלה, באזורים מסוימים של המדינה או בכולה. מאגר הנתונים אינו מאפשר הבחנה בין רובד אזורי לרובד מוניציפלי. ראוי לציין כי במקרים רבים רובד השלטון האזורי מכונה גם מוניציפלי (כמו "עירייה"), אך למעשה מדובר ברשות מקומית במונחים של מדינה אחרת שמתחתייה קיימות יחידות ארגוניות-פוליטיות נוספות.

אחרות, ככל שתקציב השלטון המקומי מצומצם יותר ביחס לכלל התקציב הציבורי, גם היקף הפעילות של השלטון המקומי מצומצם יותר. תרשים 2.1 מציג נתונים בנושא זה על ישראל בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD האוניטריות (המידע על המדינות הפדרליות אינו מוצג מכיוון שבשל המבנה הייחודי של מדינות אלו שיעור ההוצאות על שלטון מקומי בהן נמוך יותר).

**תרשים 2.1**  
**שיעור ההוצאות של השלטון המקומי מתוך כלל ההוצאה הציבורית, מדינות אוניטריות ב-OECD, 2021 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD (2023).

מהתרשים עולה כי שיעור ההוצאות של השלטון המקומי בישראל נמוך בהשוואה למקובל במדינות ה-OECD: בישראל הוא עומד על 13.3% מההוצאה הציבורית, ואילו בממוצע ה-OECD (במדינות אוניטריות) על 24.2%, כמעט פי

9 בשמונה המדינות הפדרליות החברות ב-OECD (מלבד ארצות הברית, שעליה אין נתונים) השיעור הממוצע של תקציב השלטון המקומי מתוך כלל ההוצאה הציבורית הוא 13.6%, (גבוה במעט מבישראל), כלומר, בכלל מדינות ה-OECD, אוניטריות ופדרליות יחד, השיעור הממוצע של תקציב השלטון המקומי הוא 21.9%.

שניים.<sup>10</sup> מבין 29 המדינות האוניטריות ב־OECD, רק בשמונה שיעור הוצאות השלטון המקומי מתוך ההוצאה הציבורית נמוך יותר מבישראל.<sup>11</sup> ממצא זה משקף, בין היתר, את העובדה שהיקף הסמכויות של השלטון המקומי בישראל נמוך בהשוואה למקובל בעולם הרמוקרטי המפותח.<sup>12</sup>

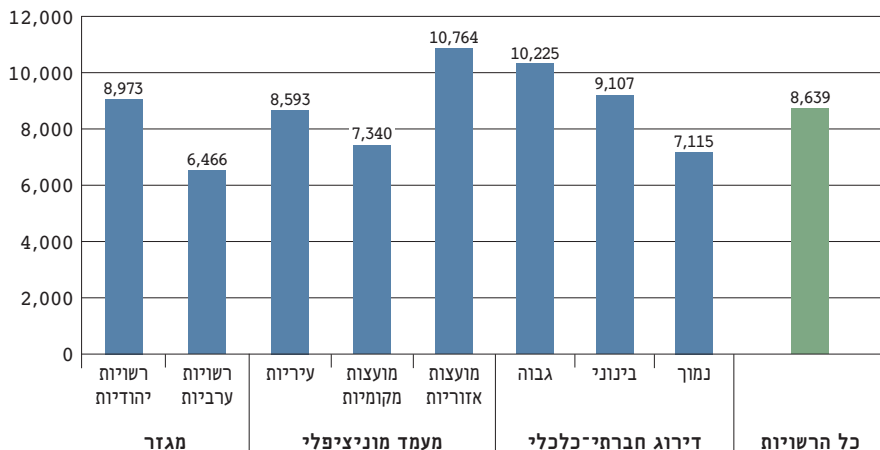
**ב. תקציב הרשויות המקומיות בישראל – התושבים ברשות, ולכן לשם ההשוואה בין הרשויות נתייחס לתקציב הממוצע לתושב. ניתוח נתוני ההוצאות של הרשויות המקומיות בשנת 2022 מלמד כי ההוצאות בתקציב הרגיל בממוצע לתושב עמדו על 8,639 ש"ח, ובתקציב הבלתי רגיל על 2,553 ש"ח לתושב. כלומר, סך ההוצאות בממוצע לתושב היה 11,192 ש"ח. מכיוון שהתקציב הבלתי רגיל נתון לתנודות בין שנה לשנה, בהשוואה בין רשויות נהוג להתמקד בתקציב הרגיל. תרשים 2.2 מציג את ההוצאות בתקציב הרגיל בממוצע לתושב בסוגים שונים של רשויות בשנת 2022. הנתונים המוצגים משקפים את סך התקציב (הוצאות) בקבוצת רשויות חלקי מספר התושבים, ולא את ממוצע התקציב לתושב ברשויות מקומיות שונות (כלומר, ממוצע משוקלל ולא ממוצע יחסי).**

10 בניחוח של ממוצע משוקלל, כלומר, ניתוח כל תקציבי המדינות האוניטריות ב־OECD יחד, וחישוב כל מדינה יחסית להיקף התקציב שלה, עולה כי ממוצע ה־OECD הוא 27.5% (בשנת 2020. לא פורסמו נתונים על 2021). כלומר, במדינות גדולות או עשירות יותר שיעור התקציב של השלטון המקומי גבוה מעט יותר.

11 מתוך שמונה המדינות הפדרליות ב־OECD, בארבע מדינות שיעור התקציב של השלטון המקומי מתוך ההוצאה הציבורית גבוה מבישראל (שווייץ, גרמניה, קנדה ואוסטריה), בשתי מדינות הוא זהה לזה שבישראל (בלגיה וספרד), ובשתי מדינות הוא נמוך ביחס לישראל (מקסיקו ואוסטרליה).

12 על היבטים ומדדים שונים של הריכוזיות בישראל, ראו פינקלשטיין, 2020; פינקלשטיין וברטוב, 2023.

## תרשים 2.2 הוצאות בתקציב הרגיל, ממוצע לחושב, לפי סוג רשות בשנת 2022 (בש"ח)



מקור: עיבודי המחברים ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל" 2022, הלמ"ס.

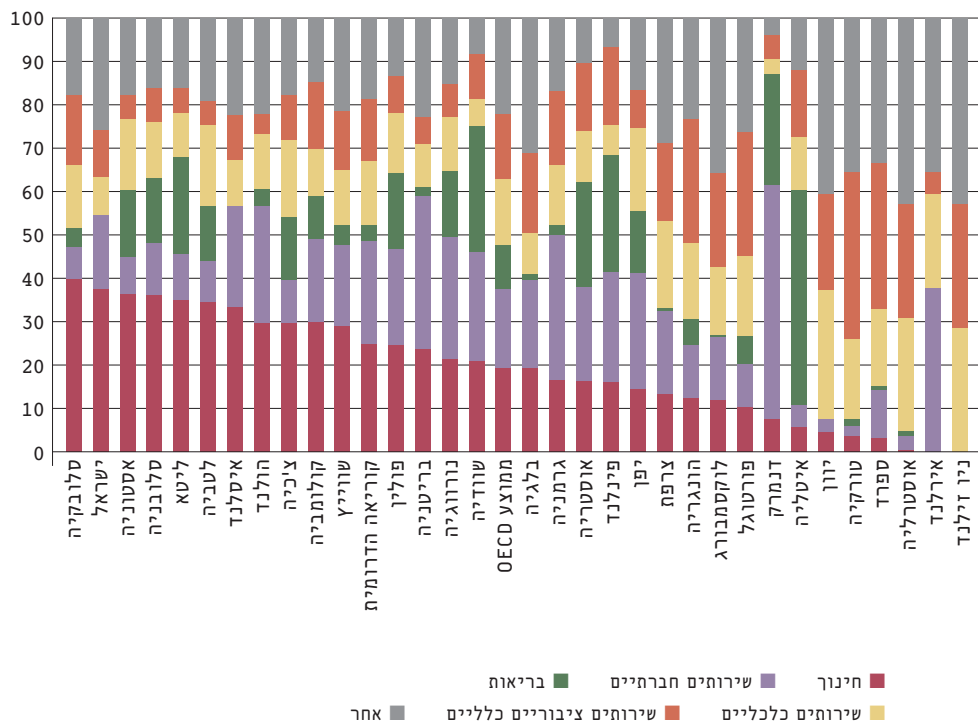
התרשים מעיד על הבדלים לא מבוטלים בהוצאות בין סוגים שונים של רשויות. מטבע הדברים, הוצאות הן פונקציה של הכנסות, ולכן הבדלים אלו מושפעים בעיקר מגורמים הקשורים למודל המיסוי המקומי. ראשית, המדיניות המרכזית בנוגע לקביעת מתן הנחות בארנונה לתושבים היא של המדינה, והיא נקבעת על פי גובה ההכנסות ומספר הנפשות במשפחה. לכן, ברשויות שבהן התושבים הם בעלי הכנסה נמוכה יותר היקף ההכנסות מארנונה נמוך יותר. גורם חשוב נוסף המשפיע על היקף התקציב לתושב הוא היקף העסקים ברשות. מכיוון שעסקים מוסיפים הכנסות בלי להוסיף תושבים, ברור שהם יעלו את התקציב הממוצע לתושב. אך מעבר לכך, חשוב להבין כי הארנונה שתושב ממוצע משלם נמוכה מהסכום שהרשות נדרשת להוציא עליו עבור שירותים (חינוך, רווחה, תרבות ועוד), ואילו בתי העסק משלמים יותר משהרשות מוציאה עליהם. בשל כך, מספר עסקים גבוה ביחס למספר התושבים גורם לרשות להיות בעלת תקציב גבוה לתושב. גורם מאזן לגורמים אלו הוא מדיניות התקצוב הממשלתית לרשויות,

שיש בה תיעודף לרשויות חלשות יותר. גורמים נוספים שיש בהם כדי להשפיע על התקציב הממוצע לתושב הם שיעור הגבייה של הרשות (ראו בהרחבה להלן) ומידת ההצלחה של הרשות המקומית לגייס משאבים ממקורות הכנסה נוספים (למשל, קולות קוראים מהממשלה או מתרומות).

מהתרשים עולה כי התקציב לתושב עולה ככל שהרשות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה יותר, וכי התקציב לתושב ברשויות היהודיות גבוה יותר מברשויות ערביות. נראה שהסיבה לכך היא ההכנסות הנמוכות יותר של התושבים ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך וברשויות ערביות, שמקנות להם יותר הנחות בארנונה, וכן ההיקף הקטן יותר של עסקים ברשויות האלה. ממצא בולט בתרשים הוא התקציב הגבוה לתושב במועצות האזוריות – יותר מ-10,000 ש"ח לתושב בשנה. נראה שיש לכך כמה סיבות: ברבות מהמועצות אזוריות יש אזורי תעשייה המניבים הכנסות עצמיות גבוהות מארנונה לעסקים, ולעומת זאת, מספר התושבים בהן אינו גבוה בדרך כלל. נוסף על כך, רוב המועצות האזוריות הן בדירוג חברתי-כלכלי גבוה, כלומר הכנסות התושבים גבוהות, ולכן הם מקבלים פחות הנחות. ייתכן שגם מבנה הצרכים הייחודי ברשויות האלה, המתבטא למשל בצורך גדול יותר בהסעות למוסדות חינוך, מביא לתקציבי ממשלה גבוהים יותר, המתורגמים לתקציב גבוה יותר לתושב.

ג. הרנב ההוצאות ארגון ה־OECD מציג את התפלגות ההוצאות של הרשויות המקומיות במדינות השונות בחלוקה לשש קטגוריות: חינוך; שירותים חברתיים (רווחה); בריאות; שירותים כלכליים (תעסוקה, מסחר, תעשייה ותחבורה); שירותים ציבוריים כלליים (בעיקר מינהלות); ואחר (סדר ציבורי ובטיחות; שירותי דיור וקהילה; פנאי, תרבות ודת; סביבה). תרשים 2.3 מציג את המידע על התפלגות ההוצאות במדינות ה־OECD ובכללן ישראל.

### תרשים 2.3 התפלגות ההוצאות של הרשויות המקומיות במדינות ה-OECD, 2021 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD (2023).

מהתרשים עולה כי בישראל שיעור גבוה מאוד מתקציב השלטון המקומי מוקצה לתחום החינוך – 38%, ומתוך מדינות ה-OECD, רק בסלובקיה שיעור גבוה יותר מתקציב השלטון המקומי מוקצה לתחום זה. עם זאת, יש לזכור שאין זה מעיד בהכרח שבישראל השלטון המקומי מעורב יותר בתחום החינוך, שכן, כפי שנראה בתרשים 2.1, שיעור ההוצאות של השלטון המקומי בישראל מכלל ההוצאות הציבוריות נמוך, ולכן ייתכן שבמדינות אחרות שבהן השלטון המקומי עוסק בתחומים רבים יותר, שיעור ההוצאות על חינוך מתוך תקציב השלטון המקומי

נמוך לעומת ישראל, אף ששיעורו מתוך תקציב החינוך הציבורי גבוה מבישראל. תחום דומיננטי נוסף בהוצאות של השלטון המקומי בישראל הוא השירותים החברתיים (רווחה) – 17% מהוצאות השלטון המקומי מיועדות אליו, דומה לממוצע במדינות ה-OECD (18%).

לעומת זאת, בתחומים אחרים הרשויות המקומיות בישראל מוציאות פחות יחסית למדינות אחרות. 0.3% מהוצאות השלטון המקומי בישראל הן בתחום הבריאות, לעומת ממוצע של 10% במדינות ה-OECD, כך שישראל היא אחת משבע המדינות היחידות ב-OECD שהיקף ההוצאות של השלטון המקומי על בריאות נמוך מ-1% מכלל הוצאותיו, ולמעשה אפשר לומר שבישראל השלטון המקומי אינו עוסק ממש בשירותי בריאות. גם בתחום השירותים הכלכליים שיעור ההוצאות של השלטון המקומי בישראל נמוך בהשוואה לממוצע במדינות ה-OECD (9% לעומת 15%), וניתן להבין זאת לנוכח העובדה שבישראל לשלטון המקומי יש מעט סמכויות בתחומי התעסוקה והתחבורה, הנמנים עם שירותים כלכליים.

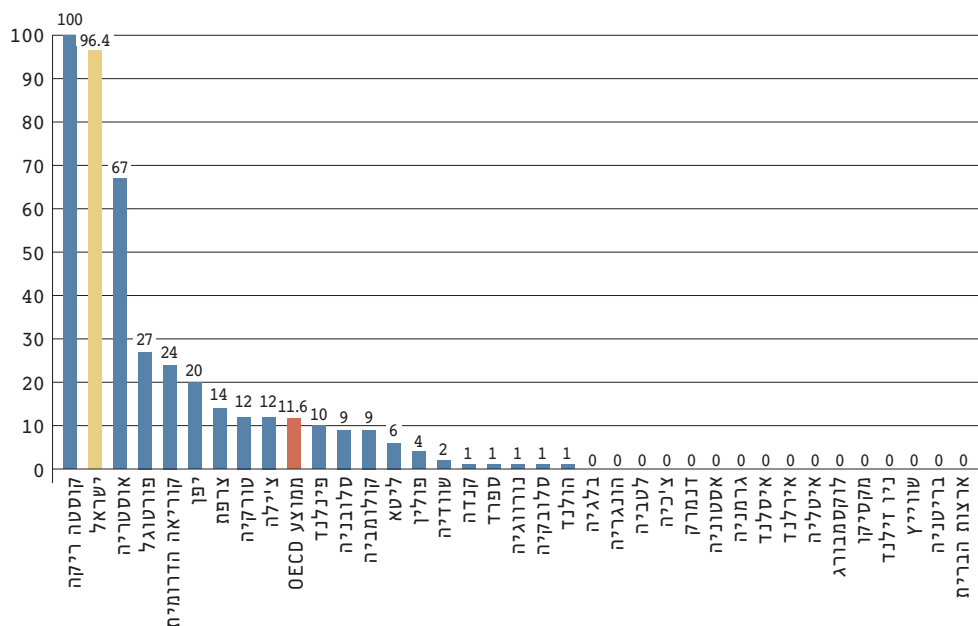
### 3. האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות

א. עצמאות הרשויות  
בקביעת גובה המס

האוטונומיה הפיננסית של הרשויות המקומיות מושתתת בראש ובראשונה על היכולת של הרשויות לקבוע את גובה המס שהן גובות מתושבים ומעסקים. האוטונומיה בגביית המס נחשבת ערך דמוקרטי ראשון במעלה בעולם המערבי: האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי, שעליה חתמו כל מדינות אירופה, קבעה כבר בשנת 1985 שהצורך שלרשויות המקומיות תהיה הסמכות לקבוע את תעריפי המיסים בתחומן הוא עיקרון יסודי.<sup>13</sup> עיקרון זה מבוסס על התפיסה שמכיוון שנציגי השלטון המקומי מקבלים אחריות וסמכות כלפי התושבים והמרחב המקומי, חשוב שהם יוכלו להגיב להעדפות ולצרכים של הציבור המקומי על ידי היכולת להתאים אליהם את שיעורי המס המקומיים.

תרשים 2.4 מציג מידע על שיעור המיסוי של השלטון המקומי שקובע השלטון המרכזי במדינות ה-OECD.

תרשים 2.4  
שיעור המיסוי של השלטון המקומי שקובע השלטון המרכזי,  
מדינות ה-OECD, 2022



מקור: OECD, Fiscal Decentralisation Database: Tax Autonomy Indicators

מהתרשים עולה כי הנורמה המקובלת במדינות ה-OECD היא שהרשויות המקומיות קובעות בעצמן את גובה המיסים העירוניים, וככל שהשלטון המרכזי מעורב בכל זאת בקביעת גובה המס, ההתערבות נוגעת רק לאחוזים ספורים מהמיסים העירוניים. ישראל מציגה מדיניות חריגה בנושא זה, והיקפם של 96.4% מהמיסים העירוניים בישראל נקבע על ידי השלטון המרכזי. למעשה, רק הצטרפותה של קוסטה ריקה לארגון ה-OECD ב-2021 הביאה לכך שיש מדינה

ב־OECD שבה שיעור המיסוי בשלטון המקומי שקובע השלטון המרכזי גבוה יותר מבישראל.

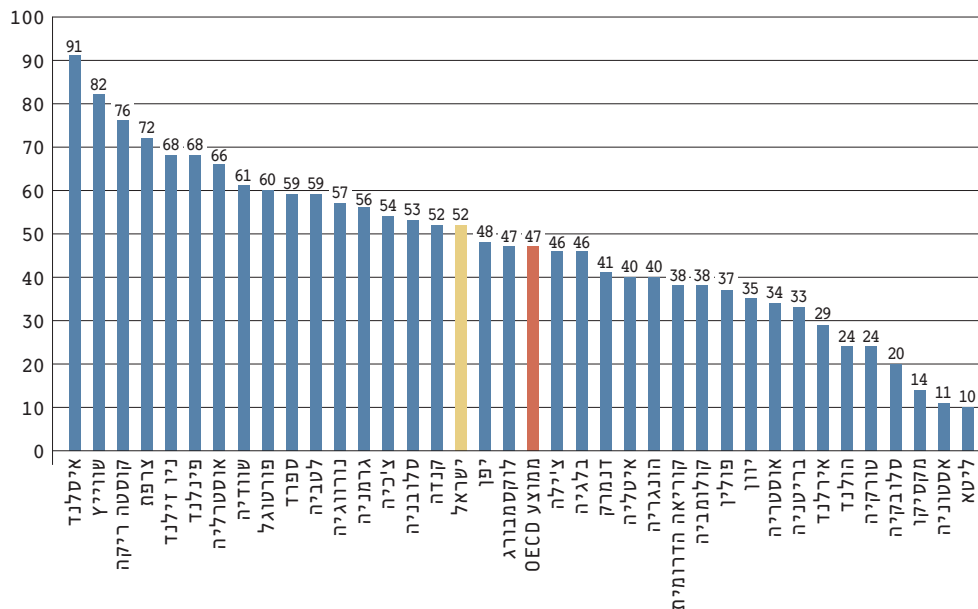
ממצא זה נטוע במבנה הייחודי של מודל הארנונה, שהוא המס העירוני העיקרי שהרשויות המקומיות בישראל גובות. למעשה, עד 1985 היו הרשויות המקומיות מוסמכות לקבוע את שיעור הארנונה בתחומן בלא כל מגבלה, על פי הקריטריונים שקבעו. כחלק מתוכנית הייצוב, ב־1985 הגביל המחוקק את שיקול הדעת שהקנה בעבר לרשויות המקומיות. הגבלה זו הוסדרה מאוחר יותר בחקיקה מ־1993 ובתקנות של שרי הפנים והאוצר שהותקנו מכוחה, ובהן נקבע שיעור מינימום ומקסימום של תעריפי ארנונה לפי 14 סיווגים של שימושים בנכס.<sup>14</sup> היום יש לרשויות המקומיות יכולת מינימלית לקבוע את גובה הארנונה שתוטל בשטחן, והן נדרשות לפעול על פי נוסחה מוגדרת. גם לשינויים בתוך המסגרת שנקבעה הן נדרשות לבקש אישור חריג משר האוצר ושר הפנים. כך, כאמור, הפטורים וההנחות שהתושבים זכאים להם נקבעים בעיקר על ידי השלטון המרכזי. ראוי לציין כי מחקר מקיף של ה־OECD על מבנה המערכת הפיננסית העירונית בישראל הציע למדינה לערוך רפורמה בנושא זה, שבמרכזה שינוי מבנה הארנונה למבנה שיאפשר לרשויות המקומיות עצמאות בגביית המס (OECD, 2021, pp. 69–70).

**1. שיעור ההכנסות**  
אפשר לחלק את מקורות ההכנסה של הרשויות המקומיות לשתי קטגוריות עיקריות: הכנסות מהממשלה והכנסות עצמיות, וארגון ה־OECD מציג מידע מפורט בנושא.<sup>15</sup> מכיוון שהיקף נרחב של התבססות על הכנסות מהממשלה משקף, או לכל הפחות יכול לשקף, תלות של השלטון המקומי בממשלה, ראוי לבחון מהו שיעור ההכנסות העצמיות בתקציב השלטון המקומי במדינות השונות, כפי שמוצג בתרשים 2.5.

14 חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992; תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007.

15 למעשה, ה־OECD מציג מידע על ארבע קטגוריות של הכנסות עצמיות שאינן מהממשלה: מיסים, אגרות/עמלות, תרומות והכנסות מרכוש. כאן איחדנו אותן יחד כדי להציג מידע על שיעור ההכנסות העצמיות של השלטון המקומי.

## תרשים 2.5 שיעור ההכנסות העצמיות מסך תקציב השלטון המקומי, מדינות ה-OECD, 2021 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה-OECD (2023).

מהתרשים עולה כי לצד מדינות שבהן 91% מתקציב הרשויות מבוסס על הכנסות עצמיות (איסלנד) יש מדינות שבהן רק 10% מתקציב הרשויות המקומיות מבוסס על הכנסות עצמיות (ליטא). בישראל 52% מההכנסות של הרשויות המקומיות הן הכנסות עצמיות, מעט מעל ממוצע מדינות ה-OECD, העומד על 47%. להלן נעמיק יותר לדון בהבדלים במקורות ההכנסה בין רשויות מקומיות בישראל.

### ג. עצמאות הרשויות בייעוד התקציבי הממשלתי

יסוד חשוב נוסף של האוטונומיה הפיננסית של השלטון המקומי הוא מידת האוטונומיה של הרשויות המקומיות להחליט בעצמן כיצד להשתמש בתקציב שהן מקבלות מהממשלה.

לעיל ציינו כי שיעור ההכנסות העצמיות של הרשויות מתוך התקציב יכול לשקף את מידת הביזור במדינה, מכיוון שאף שאת הכנסותיהן העצמיות מייצרות הרשויות המקומיות בדרך כלל לפי שיקול דעתן, העברות ממשלתיות אפשר שיהיו מיועדות לתחומים מסוימים ומותנות בכמה כללים רגולטוריים, תופעה שכינינו במקום אחר "רגולציה מכוח תקצוב" (פינקלשטיין וברטוב, 2023, עמ' 59-63). בסעיף 9.7 של אמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי נקבע כי "במידת האפשר, מענקים לרשויות מקומיות לא ייועדו לפרויקטים מסוימים. מתן מענקים לא ישלול את החירות הבסיסית של הרשויות המקומיות לקבוע מדיניות בתחום שיפוטן" (דרי, 1997, עמ' 76), כלומר, האמנה מציגה תפיסה עקרונית המעדיפה לצמצם תקצוב ממשלתי ייעודי ("צבוע") לרשויות המקומיות.

ארגון ה־OECD אינו אוסף מידע על מידת הגמישות של התקצוב הממשלתי לשלטון המקומי במדינות הארגון. מידע כללי מסוג זה מוצג במדד האוטונומיה המקומית (LAI – Local Autonomy Index), שהאיחוד האירופי משתתף בו.<sup>16</sup> מדד זה בוחן באמצעות 11 פרמטרים את היקף האוטונומיה שהרשויות המקומיות נהנות ממנה. אחד הפרמטרים במדד מציג את שיעור ההעברות הכספיות הלא-ייעודיות (לא "צבועות") מסך התקצוב המועבר לשלטון המקומי (תקציב שאינו בהכנסות עצמיות), לפי ארבע קבוצות דירוג, כפי שמוצג בתרשים 2.6.

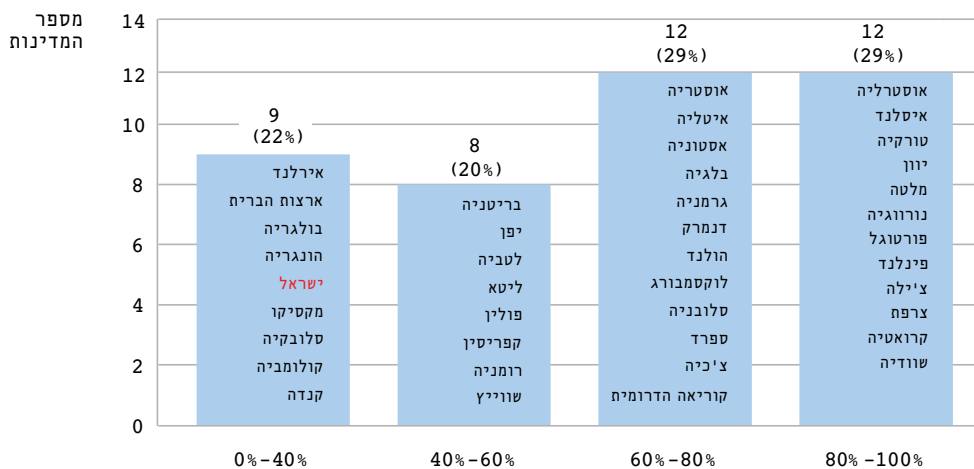
ההשוואה מלמדת כי מתוך 41 המדינות החברות באיחוד האירופי או ה־OECD או בשניהם, ישראל היא אחת מתשע מדינות (22%) שבהן שיעור התקצוב הממשלתי הלא-ייעודי עומד על פחות מ-40%. המדד אינו מציג את השיעור המדויק של העברות לא ייעודיות בכל מדינה, אך אפשר להסיק כי שיעור התקצוב הלא-ייעודי בישראל נמוך בהרבה מ-40%. מניתוח הרווחות המבוקרים של הרשויות

16 את הגרסה המקורית של מדד זה (LAI 1.0), שנערכה בשנים 2014-2015, רכש האיחוד האירופי, ושני הספרים המרכזים את הממצאים העיקריים העולים מהמדד אף פורסמו בהוצאת האיחוד האירופי.

המקומיות בישראל לשנת 2022 אפשר ללמוד כי מתוך 33.9 מיליארד ש"ח שהעבירה הממשלה לרשויות המקומיות במסגרת התקציב הרגיל, מרבית התקציב יועד לתחומים מסוימים (בעיקר חינוך ורווחה), ורק 5.3 מיליארד ש"ח (15.6%) היו העברות לא ייעודיות. אם מוסיפים 8.9 מיליארד ש"ח של העברות ממשלתיות לתקציב הבלתי רגיל, שהוא בהגדרתו תקציב ייעודי, עולה כי רק 12.4% מהתקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות הוא תקצוב לא ייעודי.

## תרשים 2.6

שיעור ההעברות הכספיות הלא-ייעודיות מסך התקצוב המועבר לשלטון המקומי, מדד האוטונומיה המקומית (LAI), מדינות החברות באיחוד האירופי או ב-OECD, 2020



מקור: עיבודי המחברים לנתוני מדד האוטונומיה המקומית (LAI).

ד. הגמישות התקציבית של הרשויות – השוואה בין סוגי רשויות בישראל

עד כאן עסקנו במידת האוטונומיה הפיננסית של השלטון המקומי בישראל בכללו בהשוואה למדינות אחרות, אך בנושא זה יש הבדלים לא מבוטלים בין רשויות בתוך ישראל. כדי להציג את הנתונים בחרנו לחלק את מקורות ההכנסה של תקציבי הרשויות המקומיות לחמש קטגוריות מרכזיות, לפי מידת הגמישות של הרשויות בשימוש במקור ההכנסה. שלוש הקטגוריות הראשונות הן הכנסות בתקציב הרגיל:

1. הכנסות עצמיות. הכנסות של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל, בעיקר מארנונה.<sup>17</sup> להכנסות אלו אין ייעוד מוגדר, והרשות המקומית אוטונומית להחליט לאילו שימושים להפנות אותן.

2. הכנסות מהממשלה – לא "צבועות". תקציבים ממשלתיים המועברים לתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות בלי שמשרדי הממשלה מגבילים את הרשויות בייעודם. למעשה, מדובר בעיקר במענקי האיזון שמעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות (ראו בהרחבה להלן).

3. הכנסות מהממשלה – "צבועות". תקציבים ממשלתיים המועברים לתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות ומיועדים לשימושים מוגדרים. כפי שכבר הראינו לעיל, רוב התקצוב הממשלתי לרשויות המקומיות הוא תקציב צבוע.

סעיפי התקציב הבלתי רגיל (תב"ר) מיועדים לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח ומוגדרים "השקעה", דהיינו הוצאת משאבים בהווה למען תועלת עתידית. בשל כך, הכנסות המופיעות בתב"רים הן מיסודן הכנסות "צבועות". כך, הכנסות עצמיות של הרשויות המקומיות המיועדות על פי הנהלים לשימוש בתקציב הבלתי רגיל (למשל, היטלי השבחה) הן למעשה מקורות הכנסה "צבועים", בניגוד להכנסות מארנונה שאותן, כאמור, הרשות המקומית רשאית לנתב כרצונן. ועם זאת, לרשות המקומית יש מרחב סמכות לא מבוטל לקבוע לאיזה שימוש של פיתוח לייעד את תקציבי התב"רים, ובמיוחד תקציבים המבוססים על הכנסות עצמיות ולא על תקצוב ממשלתי. בשל כך אנו מבחינים

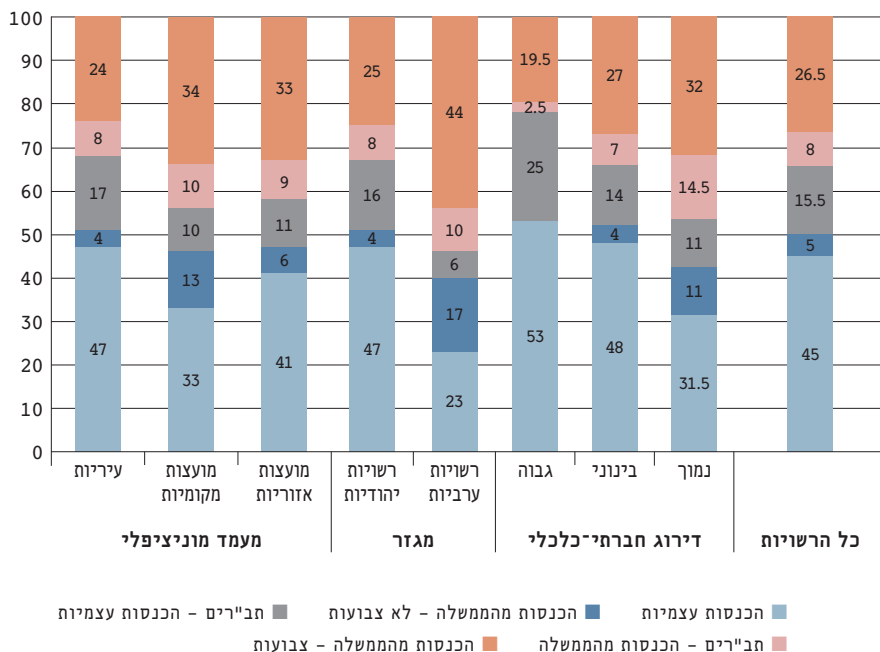
17 בשנת 2022 היה שיעור ההכנסות מארנונה מתוך סך ההכנסות העצמיות 63%.

בין שתי קטגוריות: האחת, "תב"רים – הכנסות מהמשלה", משויכת בבירור לתקציב ה"צבוע"; השנייה, "תב"רים – הכנסות עצמיות", שהיא קטגוריית ביניים בין תקציב "צבוע" לתקציב לא "צבוע", מכיוון שמרחב הגמישות בה גבוה יותר.

אם כן, אנו מחלקים את תקציב הרשויות לשתי קטגוריות ברורות של הכנסות לא "צבועות" (הכנסות עצמיות והכנסות לא "צבועות" מהמשלה), שתי קטגוריות של הכנסות "צבועות" (הכנסות "צבועות" מהמשלה ותב"רים מהמשלה), וקטגוריית ביניים של הכנסות עצמיות המופנות לתב"רים. בתרשים 2.7 מוצגת התפלגות הכנסות הרשויות בין מקורות הכנסה אלו בכמה פילוחים.

### תרשים 2.7

מקורות ההכנסה של תקציב הרשויות המקומיות (רגיל ובלתי רגיל), לפי סוג הכנסה וסוג רשות, 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל", 2022, הלמ"ס.

מהתרשים עולה כי 50% מההכנסות של כלל הרשויות המקומיות הן הכנסות שהרשות המקומית אוטונומית לחלוטין לקבוע את ייעודן ו-50% הן הכנסות "צבועות", שמתוכן 15.5% הן הכנסות עצמיות בתב"רים, שבהן כאמור יש לרשויות גמישות לא מבוטלת בתוך המסגרת הקבועה.

ניתן לראות שמידת הגמישות של הרשויות אינה אחידה. ככל שעולה הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות כך עולה מידת השליטה שלה בתקציב, וכך אפשר לראות גם הבדלים ניכרים בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות. 53% מתקציב הרשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה הוא תקציב לא "צבוע", לעומת 42.5% מתקציב הרשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, ונוסף על כך יש פערים בהיקף תקציב התב"רים מהכנסות עצמיות שגם הוא תקציב גמיש למדי (25% לעומת 11%).

#### **4. התנהלות פיננסית: שיעור גבייה, גירעון וחוב (הלוואות)**

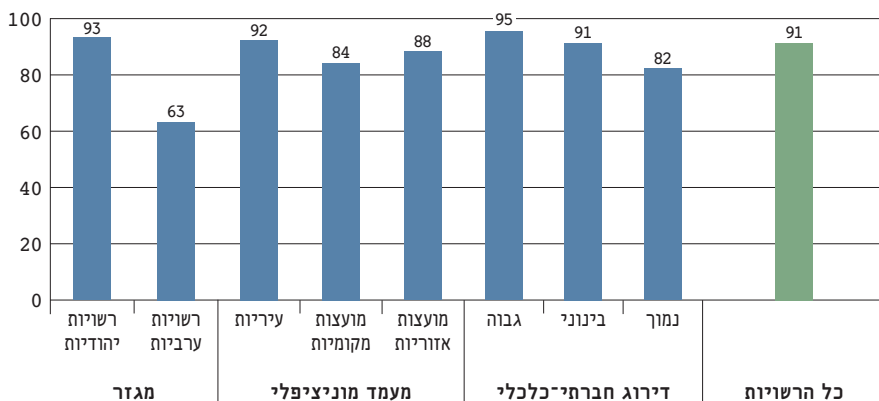
**א. שיעור הגבייה** שיעור הגבייה הוא מדד מרכזי לבחינת ההתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות, ויש לו אף היבטים חוקיים. מבחינה חוקית שיעור הגבייה הוא שיעור הגבייה של ארנונה למגורים (כלומר, מתושבים ולא מעסקים) מתוך סך הסכומים שהייתה הרשות יכולה לגבות בהתחשב בהנחות שתושבי הרשות זכאים להן על פי חוק.<sup>18</sup> לפיכך שיעור הגבייה אינו מושפע – לפחות לא ישירות – מהרקע החברתי-כלכלי של התושבים. בהיבט החוקי, שיעור גבייה של 80% במשך שלוש שנים הוא אחד מתנאי הסף שנקבעו בסעיף 232א בפקודת העיריות להכרזה של משרד הפנים שרשות מקומית היא רשות איתנה הזכאית לשורה של הקלות רגולטוריות פיננסיות. מנגד, החוק קובע כי שילוב של שיעור גבייה נמוך וגירעון גדול

מחייב את משרד הפנים להקים ועדה ממונה שתמלא את תפקידי ראש הרשות והמועצה.<sup>19</sup>

מכיוון שאין מדדים המשווים את שיעורי הגבייה ברשויות מקומיות בעולם, נתמקד בנושא זה בנעשה בישראל. בתרשים 2.8 מוצגים שיעורי הגבייה בשלטון המקומי בישראל לפי סוגים של רשויות. הנתונים מציגים את שיעור הגבייה הכולל בכל סוג רשות, כלומר, את היקף הגבייה מתוך פוטנציאל הגבייה בכל הרשויות מסוג מסוים יחד ולא את הממוצע של שיעורי הגבייה השונים ברשויות למיניהן (כלומר, ממוצע משוקלל ולא ממוצע יחסי).<sup>20</sup>

## תרשים 2.8

שיעור הגבייה של ארנונה למגורים בשנת 2022, לפי סוג רשות (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל", 2022, הלמ"ס.

19 על פי תקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), תשס"ד-2004, תנאי הסף בנושא זה נקבע לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות: ברשויות שדירוגן החברתי-כלכלי הוא 1-4, גבייה של פחות מ-40% היא עילה להקמת ועדה ממונה; ברשויות שדירוגן החברתי-כלכלי הוא 5-7 עומד השיעור הזה על פחות מ-50%; וברשויות שדירוגן החברתי-כלכלי הוא 8-10 - על פחות מ-60%.

20 הנתונים של הממוצע היחסי קרובים במידה רבה לנתונים המוצגים על הממוצע המשוקלל.

שיעור הגבייה הכולל בכל הרשויות המקומיות יחד עומד על 91%. מהתרשים עולה כי יש הבדלים בין סוגים של רשויות. הפער הגדול ביותר הוא בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות – שיעור הגבייה הכולל בכלל הרשויות הערביות הוא 63% בלבד, לעומת 93% ברשויות יהודיות. שיעורי הגבייה בעיריות ובמועצות אזוריות זהים כמעט, ואילו במועצות המקומיות, ששיעור גדול מהן הן רשויות ערביות, שיעורי הגבייה נמוכים יותר. השוואה לפי הרקע החברתי-כלכלי מלמדת כי ככל שהדירוג החברתי-כלכלי גבוה יותר שיעור הגבייה גבוה יותר.

**1. גירעון מצטבר** בשלטון המקומי הלוואות (חוב) וגירעון אינם פרמטרים חופפים, ולמעשה אלו פרמטרים פיננסיים שאינם מתאימים בהכרח. גירעון תקציבי משקף התחייבויות או הוצאות בסעיפי תקציב שונים העולות על הסכומים שהוקצו להן באותו תקציב, ומכיוון שהלוואות הן מקור תקציבי, הן אינן נחשבות חלק מהגירעון. ייתכן שרשות מקומית נטלה הלוואות גדולות כדי לכסות את הגירעון, כלומר המירה את הגירעון בתשלום שנתי קבוע עבור החזר הלוואות. בתת-סעיף זה נתמקד בגירעון ובתת-סעיף הבא נעסוק בהלוואות.

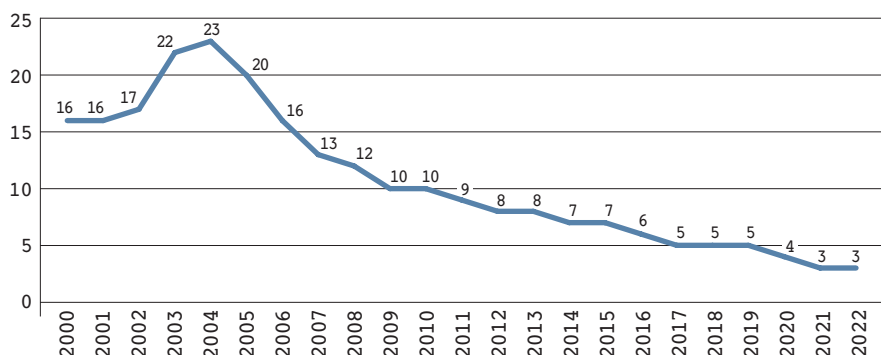
נהוג להבחין בין שני סוגים של גירעון: גירעון שוטף (שנתי), המלמד שבשנה מסוימת עלה סך ההוצאות על סך ההכנסות; וגירעון מצטבר, המשקף את הגירעון הכולל בזמן נתון (אם הגירעון הוא שלילי הרשות במאזן כולל חיובי). שיעור הגירעון הוא אחוז מסך ההכנסות השנתי של הרשות.<sup>21</sup> גירעון לא גבוה אינו נחשב תופעה בעייתית במיוחד. לפי המדרים שנקבעו בחקיקה, רשות מקומית יכולה להיות מוגדרת רשות איתנה אם שיעור הגירעון המצטבר שלה אינו עולה על 12.5%. לעומת זאת, גירעון מצטבר העולה על 15%, ובעיקר על 17.5%, הוא עילה להתערבות של שר הפנים ולמינוי חשב מלווה ואף ועדה קרואה.<sup>22</sup>

21 ההגדרה הפורמלית של שיעור גירעון מצטבר מופיעה בסעיף 140ג של פקודת העיריות: "היחס שבין הגירעון המצטבר לבין הכנסות העיריה בתקציב השוטף המפורטות בדוח המבוקר שבו הופיע הגירעון המצטבר, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה".

22 תקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה), תשס"ד-2004; פקודת העיריות, סעיף 142ב וסעיף 232א.

תרשים 2.9 מציג את שיעור הגירעון המצטבר של כלל הרשויות המקומיות יחד משנת 2000.

תרשים 2.9  
שיעור הגירעון המצטבר בכלל הרשויות המקומיות, 2000-2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל", 2000-2022, הלמ"ס.

מהתרשים עולה כי בתחילת שנות ה-2000 זינק הגירעון המצטבר של הרשויות המקומיות, בשנת 2004 הוא הגיע לשיא של 23%, ומאז הוא יורד בהדרגה עד שבשנת 2022 הוא עמד על 3% בלבד.<sup>23</sup> במספרים נומינליים עמד הגירעון המצטבר של כלל הרשויות המקומיות בשנת 2022 על 2.9 מיליארד ש"ח.

המשבר התקציבי בתחילת שנות ה-2000 לווה בהלנת שכר של עובדים ובנסגה של רמת השירותים לתושבים. יש שייחסו את המשבר התקציבי להתנהלות לא נכונה של הרשויות המקומיות, ואילו אחרים הצביעו דווקא על אחריות הממשלה

<sup>23</sup> הנחונים המוצגים הם על הגירעון המצטבר של כלל הרשויות המקומיות יחד, אך חשוב להבהיר שניתוח של הגירעון המצטבר הממוצע של הרשויות המקומיות השונות מביא לתוצאות דומות.

למשבר, בשל קיצוצים חדים בתקציבים המועברים לרשויות (ראו בהרחבה להלן),  
 וכך העברת תקציבים באיחור שיצרה חוסר ודאות בניהול התקציב.<sup>24</sup>

כך או כך, בשנת 2004 תוקנו כמה תיקוני חקיקה לפקודת העיריות שהרחיבו את כלי ההתערבות של הממשלה ברשויות המקומיות: הקמת ועדת קרואות ומינוי חשבים מלווים. לאחר התיקונים החל משרד הפנים למנות ועדות קרואות וחשבים מלווים ברשויות רבות. בעשור האחרון פחת מאוד מספר הוועדות הקרואות, אך מספר החשבים המלווים נותר גבוה (פינקלשטיין וברטוב, 2023, עמ' 87-93). בד בבד, הונהגו צעדי מדיניות נוספים כדי לשנות את המצב הפיננסי של הרשויות. השאלה עד כמה קשור השינוי בשיעור הגירעון המצטבר למדיניות ההתערבות של משרד הפנים או אולי לגורמים אחרים (למשל, שינוי אחר במדיניות הרגולציה, שינוי במדיניות העברת התקציבים, או שינויים בהתנהלות הרשויות) היא שאלה מורכבת שאין ביכולתנו לבחון במסגרת הסקירה הבסיסית שבפרק זה. ועם זאת, חשוב לציין שדוח מבקר המדינה משנת 2021 הצביע על תוחלת נמוכה של מנגנון החשבים המלווים ברשויות המקומיות (מבקר המדינה, 2021, עמ' 246),<sup>25</sup> וכך שלנוכח הנתונים שיוצגו להלן על מענק האיוון, אי אפשר לייחס את הירידה בשיעור הגירעון להגדלת התקצוב הממשלתי לרשויות.

תרשים 2.10 מציג את שיעורי הגירעון המצטבר לאורך השנים לפי מגזר. מהתרשים עולה כי שיעור הגירעון המצטבר של הרשויות הערביות בתחילת שנות ה-2000 היה גבוה בהרבה מגירעונן של הרשויות היהודיות. בשני סוגי הרשויות ניכרת מגמת ירידה בשיעור הגירעון המצטבר, אך ברשויות ערביות הוא עדיין גבוה במעט מזה שברשויות היהודיות.

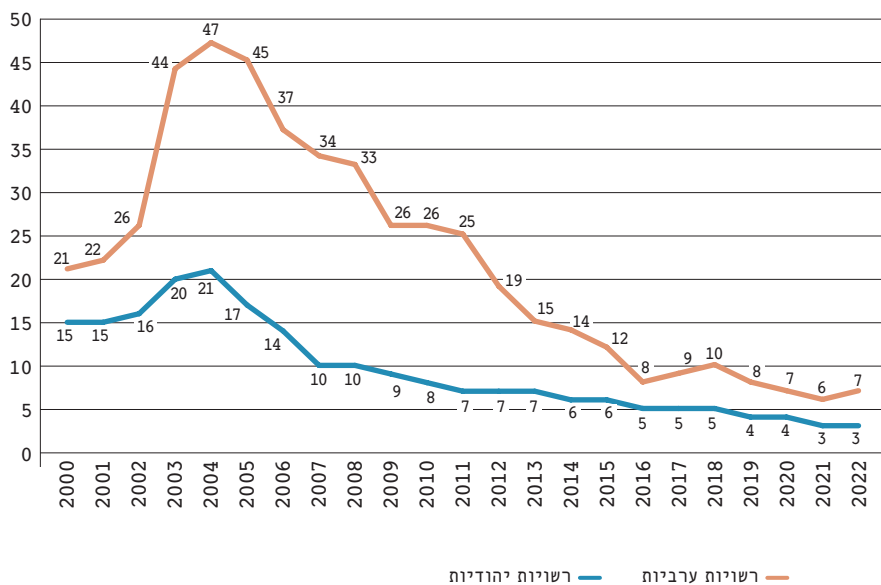
ניתוח הרשויות לפי מעמד מוניציפלי מלמד כי במועצות האזוריות היה שיעור הגירעון המצטבר נמוך לאורך השנים, וגם כיום הוא נמוך בהשוואה לעיריות ולמועצות מקומיות. השוואה בין הרשויות לפי הדירוג החברתי-כלכלי מלמדת שעד לפני כמה שנים היה שיעור הגירעון המצטבר של רשויות בדירוג חברתי-

24 על נושא זה ראו בן בטט ודהן, 2009; גל-נור ובלאנדר, 2013, עמ' 379-381.

25 בנושא זה ראו גם לרר, 2021.

כלכלי בינוני גבוה יותר משיעור הגירעון של רשויות כדירוג חברתי-כלכלי גבוה, אך בשנים האחרונות המגמה התהפכה.

**תרשים 2.10**  
**שיעור הגירעון המצטבר בכלל הרשויות המקומיות בישראל, 2000-2022, לפי מגזר (ב-%)**



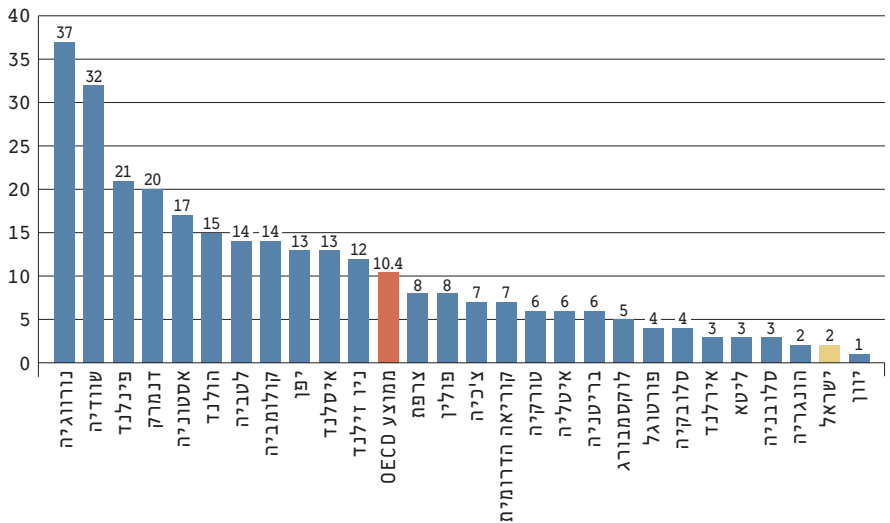
מקור: עיבודי המחברים ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל", 2000-2022, הלמ"ס.

ג. חוב מוניציפלי ונטילת הלוואות  
 מאפיין פיננסי מרכזי של גופים ציבוריים, ובהם השלטון המקומי, נוגע להיקף ההתבססות על נטילת הלוואות המתבטא למעשה בהיקף החוב. כאמור לעיל, מכיוון שהלוואות הן מקור תקציבי, בשלטון המקומי הן אינן נחשבות חלק מהגירעון.

להלוואות תפקיד חשוב ביכולת של הרשויות המקומיות לקדם פרויקטים ומיזמים ארוכי טווח, בדרך כלל בתחומי הפיתוח והתשתיות. מנגד, הסתמכות יתר על הלוואות עלולה להביא לגירעונות כספיים ולפגיעה באיתנות הפיננסית, במיוחד אם הלוואות יש מחיר גלווה של תשלומי ריבית. בשל כך, נראה שקשה להצביע על שיעור אופטימלי של נטילת הלוואות. לפי נתוני הדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות בישראל, בשנת 2021 עמד סך עומס המלוות, כלומר החוב הכולל של הרשויות המקומיות, על 16.6 מיליארד ש"ח.

ארגון ה־OECD מציג את שיעור החוב של כלל הרשויות המקומיות (החוב המוניציפלי) במדינות החברות בארגון מתוך כלל החוב הציבורי, כלומר, מתוך כלל החובות של המדינה והרשויות המקומיות יחד. המידע בנושא מוצג בתרשים 2.11.

**2.11 חרשים**  
**שיעור החוב של הרשויות המקומיות מתוך כלל החוב הציבורי,**  
**מדינות אוניטריות ב־OECD, 2021 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחברים לנתוני ה־OECD (2023).

מהתרחים עולה כי שיעור החוב של הרשויות המקומיות בישראל נמוך מאוד בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD, והוא עומד על 2% מכלל החוב הציבורי, בהשוואה לממוצע של 10.4% במדינות ה-OECD<sup>26</sup> האוניטריות.<sup>27</sup> כלומר, בהשוואה למדינות אחרות השלטון המקומי בישראל נוטל מעט הלואות ביחס לשלטון המרכזי.

ברוח משנת 2022 טען מבקר המדינה כי משמעותו של ממצא זה היא שהרשויות המקומיות בישראל ממעטות לקחת הלואות, ולדעת מבקר המדינה קיים פוטנציאל לא ממומש של התרחבות שוק האשראי ברשויות המקומיות, המוערך בסכום כולל של בין 9 ל-15 מיליארד ש"ח. המבקר תלה את היקף ההלוואות הנמוך ברגולציה נרחבת של משרד הפנים ומשרד האוצר, המתבטאת בכך שישראל נמצאת בקבוצה קטנה של מדינות (12% ממדינות ה-OECD), שבהן השלטון המרכזי בוחר כל בקשה להלוואה של הרשות המקומית כתנאי לנטילת ההלוואה.<sup>28</sup> לטענת המבקר, מבנה רגולטורי זה יוצר אפקט מצנן לנטילת הלואות, ובשל כך המליץ לערוך רפורמה רגולטורית בנושא (מבקר המדינה, 2022, עמ' 45-47). ראוי לציין כי בטיטת חוק ההסדרים שפורסמה במרץ 2023 הוצגת מתווה שנועד להקל את הרגולציה על השלטון המקומי בתחום נטילת ההלוואות, אגב הבחנה בין רשויות מקומיות על פי פרמטרים פיננסיים, אך הצעה זו הוסרה מהגרסה הסופית של חוק ההסדרים שעבר בכנסת במאי 2023.

במבט פנים-ישראלי יש שתי דרכים שבהן נמדדות ההלוואות של הרשויות המקומיות: הראשונה, שיעור פירעון המלוות – שיעור התקציב שרשות מקומית מוציאה בכל שנה עבור החזר הלואות (פירעון) כאחוז מהתקציב השנתי של הרשות; השנייה, שיעור עומס המלוות: סך החוב של הרשות המקומית עבור הלואות, כאחוז מהתקציב השנתי של הרשות. מכיוון שהנתונים על פירעון

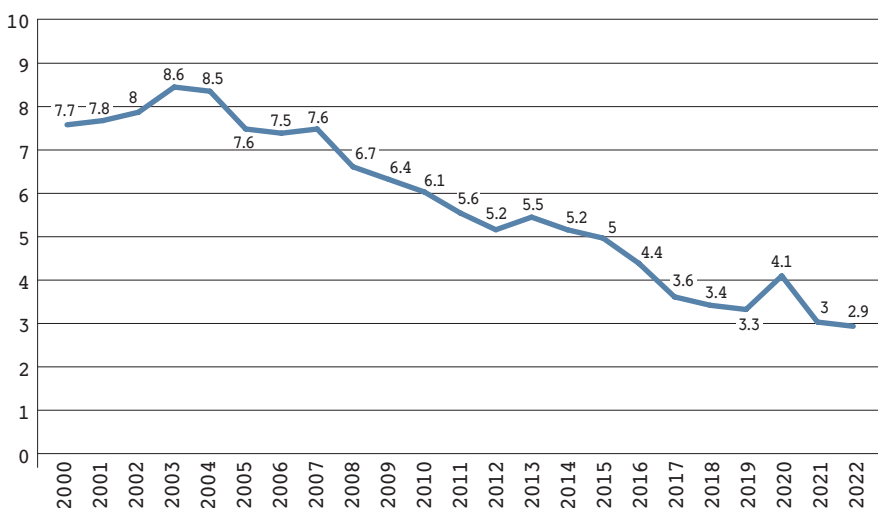
26 ראוי לציין שגם ניתוח של ממוצע משוקלל של מדינות ה-OECD מביא לממוצע זהה כמעט של חוב מוניציפלי, העומד על 10.5% במדינות ה-OECD.

27 למעשה, גם במרבית המדינות הפדרליות ב-OECD (חמש מתוך שמונה) שיעור החוב של הרשויות המקומיות מכלל החוב הלאומי גבוה יותר מבישראל.

28 עוד על המגבלות הרגולטוריות והבירוקרטיות בנושא נטילת ההלוואות על ידי רשויות מקומיות, ראו פינקלשטיין וברטוב, עמ' 74, 94-95, 99.

המלוות זמינים לאורך מספר רב יותר שנים, נתמקד בהם, כפי שמוצג בתרשים 2.12.

**תרשים 2.12**  
**הוצאות פירעון המלוות בכלל הרשויות המקומיות בישראל,**  
**כאחוז מהתקציב השנתי, 2000-2022 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחברים ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל", 2000-2022, הלמ"ס.

מהתרשים עולה כי שיעור פירעון המלוות השנתי של הרשויות המקומיות יורד לאורך השנים, ובשנת 2022 עמד על 2.9%. במספרים מוחלטים, הרשויות המקומיות הוציאו בשנת 2022 2.4 מיליארד ש"ח על פירעון מלוות. הנתונים על עומס המלוות זמינים משנת 2013, ועולה מהם ששיעור עומס המלוות גם הוא יורד, ועמד בשנת 2022 על 21%, ואם כך, סך החוב של כלל הרשויות המקומיות

עמד בשנה זו על 17 מיליארד ש"ח, כאמור.<sup>29</sup> ניתוח נתוני שיעור פירעון המלוות לאורך השנים מלמד כי בנושא זה אין הבדלים ניכרים בין סוגי הרשויות – שיעור פירעון המלוות ברשויות הערביות זהה כמעט לזה של הרשויות היהודיות, ולא נמצאו הבדלים ניכרים בין רשויות מדירוג חברתי-כלכלי או ממעמד מוניציפלי שונה.

על כל פנים, מניתוח הנתונים עולה כי הירידה בשיעור הגירעון המצטבר שהוצגה לעיל אינה תוצאה של נטילת הלוואות לא מבוקרת, אלא להיפך, השיפור במצב הפיננסי של הרשויות המקומיות הגיע בד בבד עם הידוק ההתנהלות הפיננסית גם בתחום ההלוואות.

**ד. מענק איזון** לסיום הדברים נבקש לבחון את היקפו של המענק הבלתי צבוע שהממשלה מעבירה לרשויות המקומיות, שהוא נתון משלים לבחינת ההתנהלות הפיננסית של הרשויות המקומיות. כדי לסייע לרשויות המקומיות לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים מעבירה הממשלה למרביתן, דרך תקציב משרד הפנים, מענק כללי בגובה כמה מיליארדי שקלים בשנה, המכונה מענק איזון (או מענק כללי). מכיוון שלרשויות המקומיות אין שליטה על גובה הכנסותיהן (כאמור, לא הן קובעות את שיעור הגבייה והתקצוב הממשלתי), מענק האיזון נועד למלא את ההפרש שבין הכנסותיהן הפוטנציאליות של הרשויות הזכאיות לקבלו לבין הוצאותיהן הנורמטיביות, דהיינו הוצאות שיאפשרו להן לספק לתושביהן שירותים מוניציפליים ברמה מינימלית נאותה. גובהו של מענק האיזון ואופן החלוקה שלו בין הרשויות נקבעו בכמה שיטות במשך השנים. ב-20 השנים האחרונות גובה

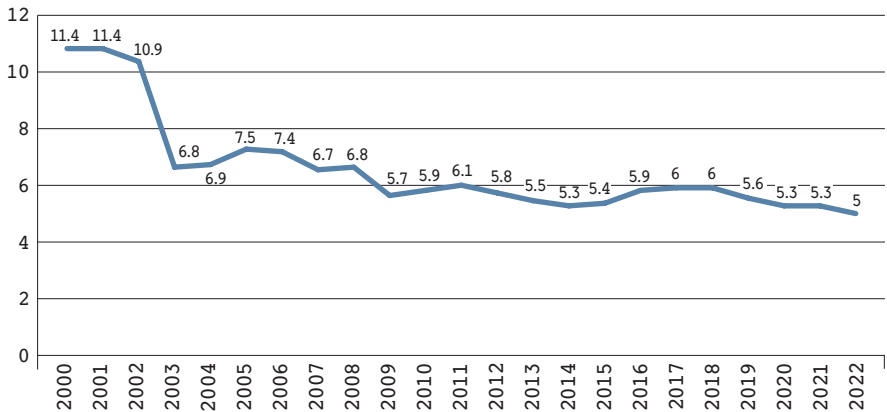
29 בשני העשורים האחרונים ניכרה מגמת ירידה בשיעור הריבית, אך היו בה תנודות שכללו עלייה בכמה מהשנים. ירידת הריבית יכולה להתבטא בעלייה בהיקף פירעון ובעומס המלוות, משום שאטרקטיבי יותר ליטול הלוואות, ועם זאת, היא יכולה להביא לירידה בהיקף פירעון ועומס המלוות בשל קיטון בהחזר הכספי על הלוואות שנלקחו. מכיוון שהמגמה הכללית היא של ירידה הדרגתית בפירעון ובעומס המלוות ברשויות המקומיות, נראה כי לשיעור הריבית לא הייתה השפעה ניכרת על דפוסי נטילת הלוואות בשלטון המקומי.

המענק נקבע על פי המלצות ועדת גדיש, המכוננת "נוסחת גדיש"<sup>30</sup>. עם זאת, הממשלה אינה נוהגת להעביר לרשויות את כל הסכום שנקבע בנוסחה, המכונה "מענק מודל". בפועל הסכום הכולל המועבר למענקי האיזון נמוך יותר, ובמרבית השנים הוא עמד על בין 80% ל-90% ממענק המודל (מבקר המדינה, 2008א, עמ' 1002-985).

תרשים 2.13 מציג נתונים על שיעורו של מענק האיזון מתקציב כלל הרשויות המקומיות לאורך השנים.

### תרשים 2.13

שיעור מענק האיזון מתקציב הרשויות המקומיות, 2000-2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים ל"קובץ הרשויות המקומיות בישראל", 2000-2022, הלמ"ס.

30 לא כל הרשויות זכאיות לקבל מענק. בשנת 2022 קיבלו 199 רשויות מקומיות (78%) מענק איזון ממשרד הפנים.

מהתרחשים עולה כי בתחילת שנות ה-2000 עמד מענק האיוון על 11.4% מתקציב הרשויות המקומיות, אך בשנת 2003 הוא ירד ירידה חדה ל-6.8% מתקציב הרשויות המקומיות. הסיבה לכך היא החלטת הממשלה במרץ 2003, במסגרת התוכנית להבראת כלכלת ישראל, לקצץ את התקציב המיועד למענקי איוון במידה ניכרת (שם, עמ' 991-992). אפשר לראות שמשנת 2009 התקבע השיעור הכולל של מענק האיוון על בין 5% ל-6% מתקציבו הכולל של השלטון המקומי.

במספרים נומינליים תקציב מענק האיוון בשנים האחרונות הוא כ-4 מיליארד, לעומת 3.5 מיליארד ש"ח בתחילת שנות ה-2000. גם ביחס לתקציב המדינה חלה ירידה ניכרת בשיעור התקציב המוקצה למענק האיוון: לפי נתוני מפתח התקציב, בתחילת שנות ה-2000 היה המענק למעלה מ-2% מתקציב המדינה, באמצע העשור הראשון של שנות ה-2000 – כ-1.5% מתקציב המדינה, ומאז ירד בהדרגתיות, עד שבשנת 2003 היה מענק האיוון רק 0.6% מתקציב המדינה.

פרק זה מציג מגוון רחב של ממצאי מקרו על תקציב השלטון המקומי בישראל, העומד על מעל 100 מיליארד ש"ח בשנה. הפרק מלמד כי תקציב השלטון המקומי בישראל, כפי שהוא מתבטא בשיעור ביחס לתקציב המגזר הציבורי במדינה, הוא מהנמוכים בקרב מדינות ה-OECD, כלומר, היקף הפעילות של השלטון המקומי מצומצם יחסית למקובל במדינות המפותחות. נוסף על כך, נמצא כי מידת האוטונומיה הפיננסית של השלטון המקומי בישראל נמוכה למדי – הרשויות אינן קובעות את גובה המס המקומי, ורק שיעור מצומצם של תקציבים ממשלתיים אינם "צבועים". מבחינת ההתנהלות הפיננסית, נמצא כי בשלטון המקומי חל שיפור ניכר בשני העשורים האחרונים, והוא מתבטא, למשל, בצמצום הדרגתי של הגירעון המצטבר.

## סיכום



## פרק 3

# הון אנושי ושכר בשלטון המקומי

### 1. מבוא ומתודולוגיה

פרק זה מבקש להציג נתונים כלליים על ההון האנושי בשלטון המקומי בישראל בכמה היבטים:

היקף המשרות והעובדים, חלקיות המשרות, שכר והוצאות על שכר וייצוג נשים. בניתוח יוצגו הנתונים גם בהשוואה למצב בממשלה וגם בהשוואה בין סוגים של רשויות מקומיות.

מרבית המידע המוצג בפרק זה מבוסס על נתונים שאוסף אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר שבראשו עומד הממונה על השכר. משרד האוצר כולל באשכול גופי השלטון המקומי לא רק את הרשויות המקומיות אלא גם גופים סטטוטוריים נוספים הפועלים בזירה המקומית: חברות עירוניות,<sup>31</sup> ועדות לתכנון ובנייה, תאגידי ביוב ומים, מועצות דתיות, איגודי ערים ואשכולות אזוריים. להלן נתמקד ברשויות המקומיות ובחברות העירוניות, מכיוון שהן הגופים המרכזיים שמרכיבים את השלטון המקומי: 90% מהמשרות בגופי השלטון המקומי הן ברשויות המקומיות, 7% בחברות העירוניות והיתר בשאר הגופים.

31 חברה עירונית (או תאגיד עירוני) היא חברה שבשליטתה של רשות מקומית, בבעלות מלאה או חלקית, ומנהלים אותה נציגי הרשות ואישי ציבור. חברה עירונית מאפשרת לרשות המקומית לבצע חלק מתפקידיה באמצעות גוף עצמאי המוסמך להפעיל שיקולים עסקיים.

כאמור, בפרק זה נבקש לבחון את הנתונים בהשוואה לממשלה. במובנה הרחב ביותר הממשלה בישראל כוללת גופים רבים ומגוונים: משרדי הממשלה, גופי ביטחון (צה"ל, המשטרה וכדומה), מערכת החינוך, מערכת הבריאות הממשלתית, וכן גופים נתמכים, כמו מוסדות ההשכלה הגבוהה וקופות החולים. אנו נשווה את הרשויות המקומיות לממשלה במובנה המצומצם: משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות.

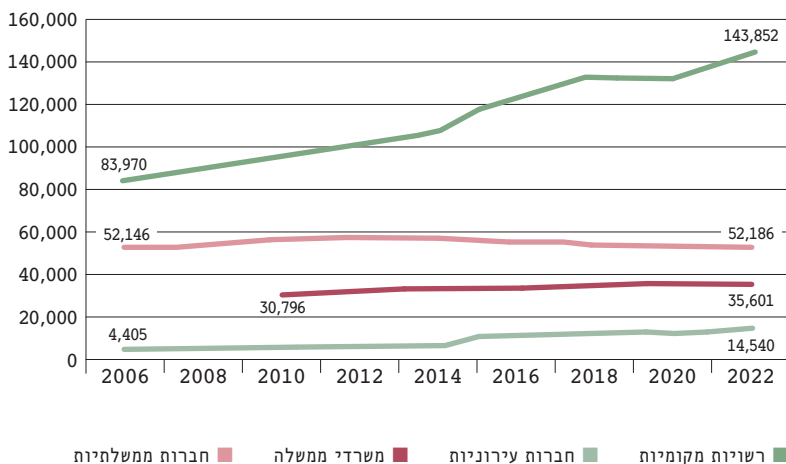
## 2. משרות ועובדים

בעולם התעסוקה מקובל להבחין בין משרות לבין עובדים. בגוף עסקי או ציבורי שכל

עובדיו מועסקים במשרה מלאה מספר העובדים שווה למספר המשרות, אך אם יש עובדים שאינם עובדים במשרה מלאה, מספר העובדים גבוה ממספר המשרות. תרשים 3.1 מציג נתונים על מספר המשרות בגופי השלטון המקומי והממשלה לאורך השנים, ותרשים 3.2 מציג נתונים דומים על מספר העובדים.

### תרשים 3.1

מספר המשרות בגופי השלטון המקומי והממשלה, 2006-2022

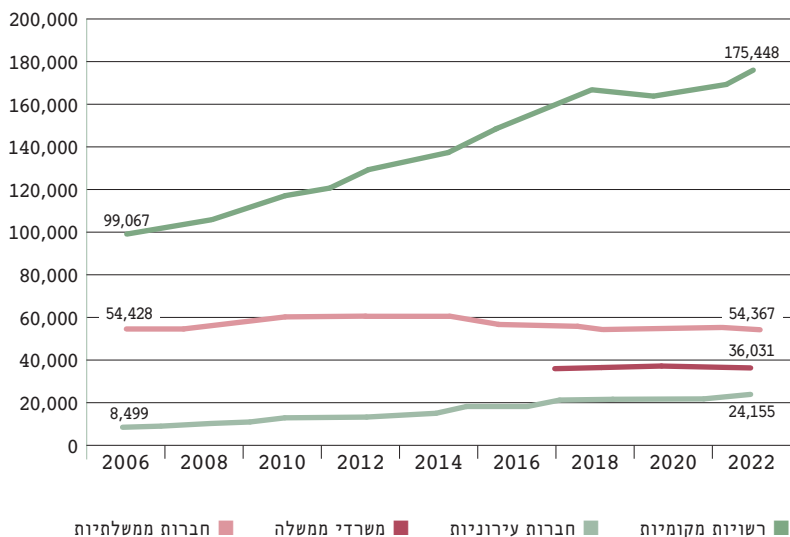


הערה: ב-2015 נוספו נתונים של 49 חברות עירוניות שלא היה עליהם מידע עד לשנה זו.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הממונה על השכר במשרד האוצר.

### 3.2 תרשים

#### מספר העובדים בגופי השלטון המקומי והממשלה, 2006-2022



הערה: דוחות הממונה על השכר עד 2016 כוללים בעובדי משרדי הממשלה גם את כל עובדי מערכת הבריאות, ולכן בשנים האלה אי אפשר להציג נתונים מדויקים על משרדי הממשלה בלבד.

מקור: עיבודי המחברים לנתוני הממונה על השכר במשרד האוצר.

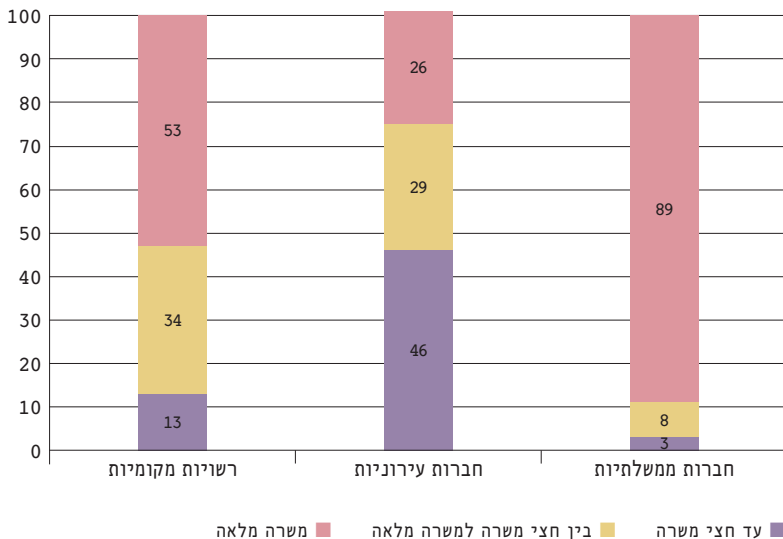
ראשית, מהתרחישים עולה כי מספר המשרות והעובדים ברשויות המקומיות גבוה יותר מבמשרדי הממשלה, והוא עמד בשנת 2022 על 143,852 משרות ו-175,448 עובדים. שנית, אפשר לראות כי ברשויות המקומיות ובחברות העירוניות מספר המשרות עולה בהדרגה לאורך השנים, ואילו במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות מספר העובדים יציב וכמעט שאינו משתנה.

נראה שהסיבה העיקרית להבדל זה בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה הוא האופי השונה של עבודתם. משרדי הממשלה הם בעיקרם גופי מטה, ולכן הם אינם מושפעים ישירות מגידול במספר התושבים וצרכני השירותים. לעומת זאת, גופי השלטון המקומי הם ביסודם גופים המעניקים שירות ישיר לתושבים, ולכן ברור שגידול במספר התושבים מביא לעלייה במספר העובדים. בכך דומים גופי

השלטון המקומי למערכות כמו מערכת החינוך והבריאות, שכאמור אינן חלק ממשרדי הממשלה בתרשימים שהוצגו.

השוואה בין שני התרשימים מעלה ממצא נוסף. במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות מספר המשרות שווה כמעט לחלוטין למספר העובדים, ומשרתו של עובד ממוצע עומדת על 99% משרה במשרדי הממשלה ו-96% בחברות הממשלתיות. לעומת זאת, ברשויות המקומיות חלקיות משרה ממוצעת לעובד עומדת על 82%, ובחברות העירוניות על 60% בלבד. תרשים 3.3 מציג את התפלגות המשרות בגופים הציבוריים למיניהם לפי אחוז המשרה (משרד האוצר לא פרסם מידע בנושא זה על משרדי הממשלה, ולכן הם אינם מוצגים בתרשים).<sup>32</sup>

**תרשים 3.3**  
התפלגות אחוזי המשרה של עובדים בגופי השלטון המקומי  
ובחברות הממשלתיות, 2020 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות הממונה על השכר במשרד האוצר.

32 נתונים אלו הוצגו בעת האחרונה בדוח הממונה על השכר לשנת 2020, ולא הוצגו נתונים דומים בדוח לשנים 2021-2022.

מהתרחים עולה כי רק 53% מעובדי הרשויות המקומיות ו-26% מעובדי החברות העירוניות עובדים במשרה מלאה. בחברות העירוניות בולט גם שיעורם של העובדים העובדים פחות מחצי משרה – 46%. בחברות הממשלתיות, לעומת זאת, 89% מהעובדים עובדים במשרה מלאה, ואף שאין נתונים זמינים בנושא על משרדי הממשלה, מהמידע שהוצג לעיל עולה כי גם בהם יש שיעור דומה של עובדים במשרה מלאה. הסיבה להבדלים הגדולים בין גופי השלטון המקומי לגופי הממשלה נעוצה, ככל הנראה, בעיקר באופי העבודה והשירותים שהם מספקים. למשל, הרשויות המקומיות מעסיקות בהעסקה ישירה או דרך תאגידים עירוניים עובדים ועבודות רבים בגני הילדים, שבהם העבודה היא כמעט בהגדרה במשרה חלקית.

### 3. שכר והוצאות על שכר

תרשים 3.4 מציג השוואה בין השכר הממוצע (ברוטו) בגופי השלטון המקומי והממשלה. מכיוון שהראינו לעיל כי בגופי השלטון המקומי

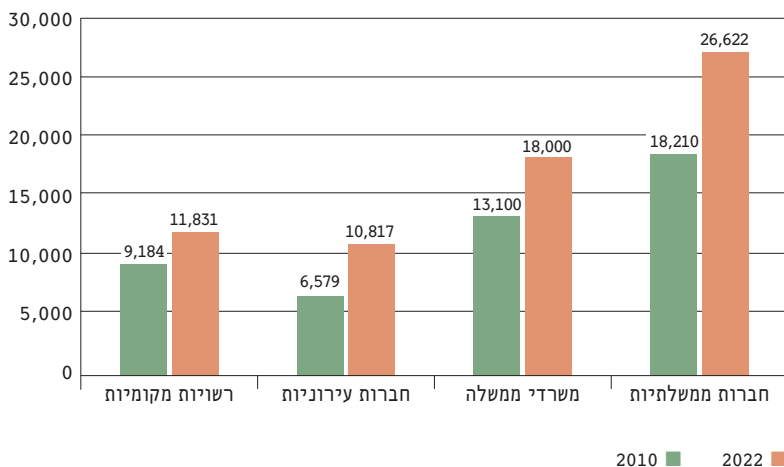
היקפי המשרה של העובדים נמוכים, כדי לבחון את הנושא ללא השפעה של היקפי המשרות בכל גוף, השכר הממוצע מוצג ביחס למשרה מלאה (לדוגמה, שתי משרות של 50% בשכר של 5,000 ש"ח נחשבות משרה מלאה בשכר של 10,000 ש"ח).

מהתרחים עולה שהשכר הממוצע בגופי הממשלה גבוה בהרבה מהשכר הממוצע בגופי השלטון המקומי. ב-2022 עמד השכר הממוצע ברשויות המקומיות על 11,831 ש"ח, נמוך בהרבה מבמשרדי הממשלה (18,000 ש"ח) ובחברות הממשלתיות (26,622 ש"ח). ככל הנראה, סיבה מרכזית להבדלי השכר האלה היא מאפייני העבודות והשירותים בשלטון המקומי, המוטים לעבודות המאופיינות בשכר נמוך יותר בהשוואה לממשלה (למשל, סיעות ועבודות כפיים).<sup>33</sup>

33 בחברות ממשלתיות השכר גבוה בהרבה אף ממשרדי הממשלה, ככל הנראה משום שמדובר בחברות שבמקרים רבים המשרות שבהן דורשות מומחיות גבוהה, למשל תעשיות ביטחוניות.

### 3.4 חרשים

השכר הממוצע (ברוטו) למשרה מלאה של עובדים בגופי השלטון המקומי והממשלה, 2010 לעומת 2022 (בש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות הממונה על השכר במשרד האוצר.

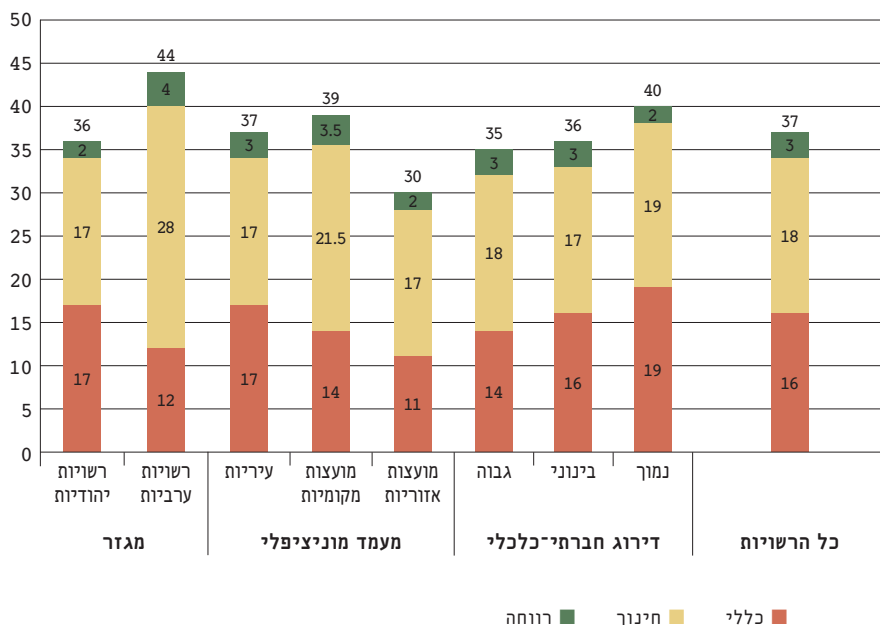
ממצא מעניין נוסף העולה מהתרשים הוא שבתוך עשור הצטמצם מאוד פער השכר בין עובדי הרשויות המקומיות לעובדי החברות העירוניות – בשנת 2010 היה שכרם הממוצע של עובדי הרשויות המקומיות גבוה ב-40% משכרם של עובדי החברות העירוניות, ואילו בשנת 2022 פער השכר הוא רק 9%. כמו כן, לאורך השנים עלה השכר הממוצע ברשויות המקומיות בקצב איטי בהשוואה לגופי הממשלה: בין שנת 2010 לשנת 2022 עלה השכר הממוצע של עובדי הרשויות המקומיות ב-29%, ואילו במשרדי הממשלה הוא עלה ב-37%, ובחברות הממשלתיות – ב-46%.

שאלה מעניינת נוספת הנוגעת לשכר היא מהו שיעור ההוצאות על שכר מתוך כלל ההוצאות של גוף ציבורי. יש הסבורים ששיעור גבוה של הוצאות על שכר מלמד על חוסר יעילות של עבודת הגוף הציבורי, ואולי אף על מנגנון מנופח, אבל קשה לקבוע מסמרות בדבר, ונראה שיש לבחון כל גוף ציבורי על פי אופי התפקיד והשירותים שהוא מספק, ובמיוחד רשויות מקומיות שחלק גדול מעבודתן מבוסס

על כוח אדם המספק שירותים. בנוגע לרשויות המקומיות, משרד הפנים מחלק את ההוצאה על שכר לשלושה תחומים: חינוך, רווחה וכללי. בקטגוריה "כללי" נכללות כל הוצאות השכר של הרשות שאינן משמשות לתשלום משכורות בתחומי החינוך והרווחה. תרשים 3.5 מציג את הנתונים בנושא זה לפי סוגים שונים של רשויות מקומיות.

### תרשים 3.5

השיעור הממוצע של הוצאות על שכר לפי סוג רשות, 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות, 2022.

השיעור הממוצע של הוצאות על שכר ברשויות המקומיות עומד על 37%, אך הוא משתנה בין סוגים שונים של רשויות. ברשויות הערביות נמצא שיעור גבוה יותר של הוצאות על שכר בהשוואה לרשויות היהודיות, שמקורו בעיקר בשיעור

גבוה של הוצאות שכר בתחום החינוך. נראה שהדבר מלמד כי ברשויות הערכיות נוטים יותר למודלים של העסקה ישירה בתחום החינוך. ממצא בולט נוסף הוא שהמועצות האזוריות מוציאות שיעור נמוך יחסית של הוצאות על שכר בהשוואה לעיריות ומועצות מקומיות. בהשוואה לעיריות הפער ביניהם מבוסס בעיקר על שיעור ההוצאות הכלליות על שכר, כלומר הוצאות שאינן בתחומי החינוך והרווחה.

שיעור ההוצאה על שכר ברשויות המקומיות גבוה משיעור ההוצאות על שכר בתקציב המדינה, שעמד בשנת 2022 על 23% מכלל ההוצאות.<sup>34</sup> כאמור, השוני בין השלטון המקומי לממשלה בנושא זה נובע ככל הנראה מאופי התפקידים והשירותים שיש לגופים הציבוריים האלה.

#### 4. ייצוג נשים

לפי נתוני משרד האוצר לשנת 2022, נשים הן 74% מעובדי הרשויות המקומיות, ואילו במשרדי הממשלה נשים הן 65% מהעובדים.<sup>35</sup> סיבה אפשרית לשיעור הגבוה של נשים ברשויות המקומיות, אף יותר מבמשרדי הממשלה, היא ככל הנראה ריבוי המשרות בתפקידי החינוך והעבודה הסוציאלית, שהם תחומי עבודה שבהם יש רוב מובהק של נשים. מעניין לציין שניתוח של שיעור הנשים מבין העובדים לפי סוגים של רשויות מקומיות (מגזר, דירוג חברתי-כלכלי, מעמד מוניציפלי) מעלה כי אין הבדלים ניכרים בין הרשויות, ובכל סוגי הרשויות הוא עומד על קרוב מאוד ל-74%.

ניתוח המגדר של העובדים מעניין בעיקר במשרות הבכירות. משרד האוצר מחלק את המשרות בשלטון המקומי לשתי קבוצות: (1) עובדי דירוג – עובדים המועסקים לפי דירוג ודרגה. 95% מעובדי השלטון המקומי משתייכים לקבוצה זאת. (2) בעלי תפקיד – רשימת תפקידים המוגדרת בחוק הכוללת עובדים

34 עיבוד לנתוני פסיקלי-דיגיטלי באחר משרד האוצר.

35 נתונים אלו כוללים גם את כלל עובדי מערכת הבריאות (לא ניתן להפריד אותם מעובדי משרד הבריאות), שכלל הנראה מעלים במעט את שיעור הנשים במשרדי הממשלה. לפי נתוני נציבות שירות המדינה לשנת 2023, שיעור הנשים במשרדי הממשלה עומד על 63%. ראו אלמו־קפיטל, 2024.

הכפופים ישירות למנכ"ל או לראש הגוף, בתפקיד המקביל למנהל אגף ומעלה או בעלי תפקיד מרכזי בגוף. עובדים המוגדרים בעלי תפקיד הם הבכירים בשלטון המקומי, והם 5% מכלל העובדים בגופי השלטון המקומי. לפי נתוני משרד האוצר לשנת 2022, נשים הן 52% מהעובדים בעלי התפקיד, כלומר מהדרג הבכיר.<sup>36</sup>

אשר למשרות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, לפי דירוג שירות המדינה יש ארבעה מדרגים של משרות המשקפים את רמת המשרה בהיררכיה הארגונית, מהגבוהה לנמוך: דרג בכיר, דרג ביניים, דרג מקצועי ודרג כניסה. לפי נתוני נציבות שירות המדינה לשנת 2024, עובדי הדרג הבכיר הם 4% מכלל העובדים בשירות המדינה, ונשים הן 48% מעובדי הדרג הבכיר – שיעור נמוך במעט משיעור הנשים בדרג הבכיר בשלטון המקומי.<sup>37</sup>

תרשים 3.6 מציג את שיעור הנשים בכל אחת מהמשרות הבכירות בגופי שלטון המקומי, בהשוואה בין 2013 ל-2020 (הנתונים המוקדמים הזמינים ביותר של משרד האוצר הם משנת 2013).<sup>38</sup>

ניתן לראות כי משרת היועצת המשפטית היא המשרה הבכירה שבה מועסק השיעור הגבוה ביותר של נשים (55%), והיא למעשה המשרה הבכירה היחידה שיש בה רוב של נשים. במשרדי הממשלה שיעור הנשים בתפקיד זה הוא 48% (משרד האוצר – אגף שכר והסכמי עבודה, 2021, עמ' 52). לעומת זאת, המשרות הבולטות בשיעור נמוך של נשים בשלטון המקומי הן משרת המהנדס הראשי (19%) והמבקר הפנימי (21%). בכל המשרות הבכירות חלה עלייה בשיעור הנשים בין שנת 2013 לשנת 2020, ושתי המשרות שבהן העלייה היא הבולטת ביותר הן משרת הסמנכ"ל (מ-21% ל-36%) ומשרת המנכ"ל (מ-12% ל-23%). ראוי

36 על פי נתונים שהתקבלו ממשרד האוצר במענה לבקשת חופש מידע.

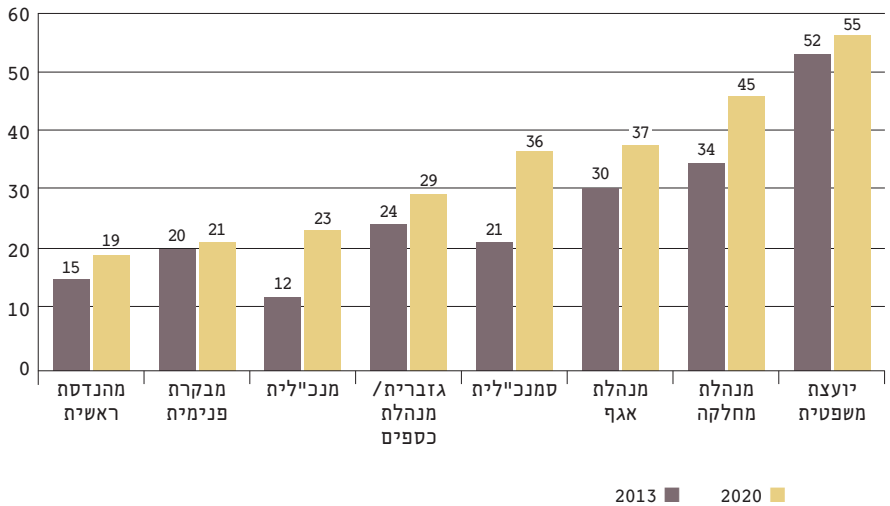
37 על פי נתונים שהתקבלו מנציבות שירות המדינה במענה לבקשת חופש מידע ומעודכנים ל-16 ביוני 2024.

38 בניגוד לשאר התרשימים שהוצגו, המידע בנושא זה כולל גם גופי שלטון מקומי נוספים. נוסף על כך, נתונים אלו הוצגו בפעם האחרונה בדוח הממונה על השכר לשנת 2020, ולא הוצגו נתונים דומים בדוח לשנים 2021-2022.

לציין כי לצד העלייה בשיעור המנכ"ליות בשלטון המקומי, במשרדי הממשלה יש בדרך כלל שיעור נמוך יותר של מנכ"ליות. בשבע הממשלות האחרונות (משנת 2006) היו רק שתי ממשלות שבהן היה שיעור המנכ"ליות גבוה מ-16%, ובממשלה הנוכחית (הממשלה ה-37) הגיע שיעור המנכ"ליות לשיא שלילי זה שנים – 6% בלבד (שפירא ואחרים, 2024).

### 3.6 תרשים

#### שיעור הנשים במשרות הבכירות בגופי השלטון המקומי, לעומת 2020 (ב-%)

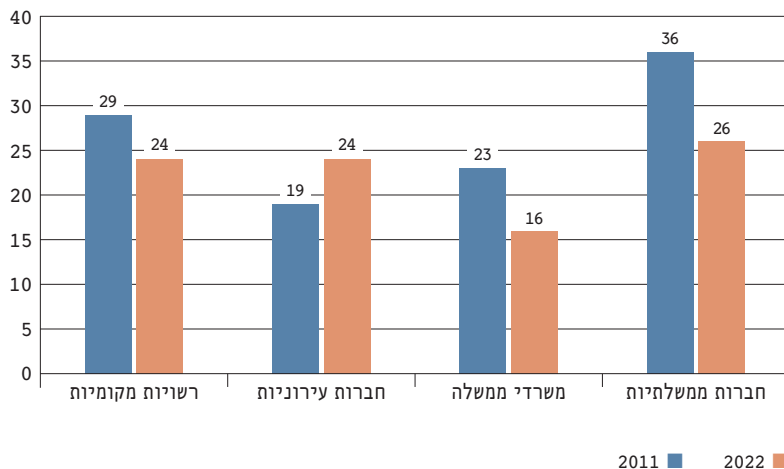


מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות הממונה על השכר במשרד האוצר.

ההבדלים בין גברים לנשים אינם מתבטאים רק באיגוף המשרות אלא גם בשכר. על פי משרד האוצר, פער השכר בין גברים לנשים בגוף ציבורי הוא שיעור הפער בין שכר הנשים לשכר הגברים מתוך שכר הגברים. תרשים 3.7 מציג מידע על פערי השכר בין גברים לנשים (ממוצע למשרה מלאה) בגופי השלטון המקומי ובממשלה, מתוך השוואה בין המצב בשנת 2011 למצב בשנת 2022.

### תרשים 3.7

פערי השכר בין גברים לנשים (ממוצע למשרה מלאה) בגופי השלטון המקומי והממשלה, 2011 לעומת 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות הממונה על השכר במשרד האוצר.

מהתרחים עולה שפערי השכר בין גברים לנשים ברשויות המקומיות הצטמצמו בין 2011 ל-2022, וצמצום פערים דומה נרשם גם במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות. ב-2022 עמדו פערי השכר בין גברים לנשים ברשויות המקומיות על 24%, כלומר גבוהים מבמשרדי הממשלה (16%), אך נמוכים במעט ביחס לחברות הממשלתיות (26%). לפי נתוני הלמ"ס הפער הממוצע לשכר שעתו בין גברים לנשים בקרב כל השכירים בשוק העבודה עמד בשנת 2021 על 16%<sup>39</sup>. ראוי לציין כי גם בנושא זה לא נמצאו הבדלים ניכרים בין סוגים שונים של רשויות מקומיות.

**סיכום**

מפרק זה עולה כי מספר העובדים והמשרות ברשויות המקומיות ובחברות עירוניות נמצא במגמת עלייה בשני העשורים האחרונים, והוא עומד כיום על כמעט 200,000 עובדים, ואילו בממשלה ובחברות הממשלתיות מספר העובדים נותר סטטי לאורך השנים. במשרדי הממשלה ובחברות הממשלתיות כמעט כל העובדים עובדים במשרה מלאה, ואילו ברשויות המקומיות רק כמחצית עובדים במשרה מלאה, ובחברות העירוניות רק כרבע. בשלטון המקומי נשים הן 74% מהעובדים ו-52% מהדרג הבכיר, ואילו במשרדי הממשלה נשים הן 65% מהעובדים ו-48% מהדרג הבכיר.

**שער שלישי: הרשויות המקומיות**

**במשק עם התושבים**

---



## פרק 4

# אמנות שירות ברשויות המקומיות

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

אמנת שירות היא הצהרה כתובה שבה נותן השירות חושף לפני לקוחותיו את מדיניות השירות שלו. באמנה נותן השירות מפרט את תכולת השירותים שהוא מספק, את היקפם ואת התנאים למתן כל אחד מהשירותים האלה. אמנת השירות היא מעין הצהרת כוונות המאפשרת תיאום ציפיות בין נותן השירות ללקוחותיו, ולעיתים היא אף נחתמת בין עסק ללקוח כחלק מחוזה ממשי. משנות ה-90 של המאה ה-20 אימצו ארגונים רבים את אמנת השירות וראו בה מנגנון הנעה מרכזי ליישום התפיסה המאפיינת "ארגון ממוקד לקוח". לפי תפיסה זו, התרבות הארגונית של הארגון מבוססת על הצבת הלקוחות במרכז ועל מתן מענה יעיל לצרכיהם ולציפיותיהם מהארגון. ארגונים במגזר הציבורי ברחבי העולם החלו

אף הם באימוץ תהליך של פרסום אמנות שירות כדי לייצר שקיפות, להרחיב את הנגישות של לקוחותיהם וכדי להעלות את אמונם (היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, 2019, עמ' 7; מבקר המדינה, 2022, עמ' 433-434).

בישראל פעלו נציבות שירות המדינה והמרכז לאיכות ומצוינות (שפעל במשרד ראש הממשלה) משנות ה-90 לקידום גיבושן של אמנות שירות בגופי הממשלה (משרדי הממשלה ויחידות הסמך) וליוו את הכנתן בגופים ממשלתיים שהחליטו להכניגן, אך התקשו בכך (מבקר המדינה, 2003, עמ' 187). בהחלטת הממשלה 2097 שהתקבלה ב-10 באוקטובר 2014 הוסמכה היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור שברשות התקשוב לקבוע מדיניות בתחום השירות.<sup>40</sup> לאחר שהשלימה עבודת מטה בנושא, הפיצה היחידה במרץ 2021 את המסמך "מתווה המדיניות להטמעת סטנדרטים למתן שירות ממשלתי לציבור" הדין בדרישות העיקריות למתן השירות. המסמך כלל גם הנחיה ולפיה על כל גוף ממשלתי ויחידת סמך לנסח אמנת שירות קונקרטי הכוללת משך זמן לטיפול בנוגע לשירותים הממשלתיים שהוא מספק לציבור עד דצמבר 2023 (מבקר המדינה, 2022, עמ' 433).

להנחיות היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור שברשות התקשוב אין תוקף משפטי מחייב, ולא ברור עד כמה משרדי הממשלה אכן פועלים לפרסום אמנות שירות, ועל כל פנים, ההנחיות אינן חלות על הרשויות המקומיות. עם זאת, נראה שברשויות המקומיות יש חשיבות גבוהה במיוחד לפרסום של אמנת שירות, מכיוון שהרשויות המקומיות כולן באות במגע מתמיד עם התושבים ומספקות להם שירותים יום-יומיים רבים, בעיקר באמצעות המוקדים העירוניים. לעומת זאת, רבים ממשרדי הממשלה ממעטים לבוא במגע שירותי ישיר עם הציבור. גם משרד הפנים ומבקר המדינה עמדו בעבר על החשיבות שבכתיבת אמנות שירות ברשויות מקומיות ופרסומן (מבקר המדינה, 2016, עמ' 348-350; משרד הפנים – מפעם עמק יזרעאל, 2019).

40 כיום פועלת היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור תחת מערך הדיגיטל שבמשרד הכלכלה.

אפשר להבחין בין שני סוגים עיקריים של אמנות שירות, או בשני היבטים הבאים לידי ביטוי באמנת שירות אחת: הראשון, היבט הצהרתי, שבו הארגון מבטא את תפיסת השירות שלו ואת מדיניות השירות שהוא מבקש לקדם מול לקוחותיו; השני, היבט קונקרטי-כמותי, המפרט את השירותים שהארגון מספק ומתרגם את היבט הצהרתי להתחייבויות קונקרטיות מדידות. לדוגמה, סעיף כמו "הרשות מתחייבת להענקת שירות אדיב, אמין ויעיל, להיות זמינה ולתת מענה מקצועי" הוא סעיף הצהרתי. לעומת זאת, אמנת שירות קונקרטית תפרט את השירותים שהרשות מספקת ותתחייב לספק את השירות בתוך זמן מסוים (בשעות או בימים, למשל, תיקון עמוד תאורה לקוי או פינוי רכב נטוש). אמנת שירות מסוג זה מכונה גם "זמני תקן" ו-SLA (Service Level Agreement), ובעברית: הסכם תנאי שירות).

במדריך לכתיבה ולהטמעת אמנת שירות ארגונית במשרדי הממשלה שפרסמה היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב ביולי 2019, נכתב

כי –

כיום רווחת התפיסה כי אמנת השירות הינה מסמך הצהרתי, שבו הארגון מצהיר על נכונותו להעניק שירות טוב ומסודר ללקוחותיו ותו לא. אך לא כך הם פני הדברים. אמנת שירות היא למעשה מסמך מתווה דרך בין הארגון ללקוחותיו, ובו פורס הארגון את כלל שירותיו ואת רמות הביצוע שהוא מתחייב להן. (היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, 2019, עמ' 8)

ואכן, אמנת שירות משמעותית היא אמנה קונקרטית העוסקת בבידור ברמות הביצוע שהארגון מתחייב אליו. לכתובת אמנת שירות קונקרטית ופרסומה חשיבות רבה עבור הרשות המקומית לא רק מצד היחס לתושבים. רשות מקומית שפרסמה אמנת שירות חושפת את עצמה בפני התושבים ומגבירה את השקיפות בפעילותה. הרשות המקומית נדרשת לערוך בקרה פנימית ולוודא שהיא מצליחה לעמוד בתנאי השירות ובזמנים שקבעה והציגה. בשל כך, אמנת שירות היא אבן דרך מרכזית ביצירת יעדים מדידים לרשות ובשיפור השירות לאזרחים. תוכנות אלו בדבר חשיבות אמנת השירות לניהול הפנים-ארגוני עלו גם במסמך של משרד

הפנים העוסק בפיתוח איכות השירות ברשות המקומית (משרד הפנים – מפעם עמק יזרעאל, 2019, עמ' 27, 44).

בפרק זה אנו מבקשים לבחון אם הרשויות המקומיות בישראל כתבו אמנות שירות ופרסמו אותן לציבור, וכן לערוך ניתוח בסיסי של איכות אמנות השירות האלה. לשם כך ערכנו בדיקה באתרי הרשויות המקומיות במרץ 2023 (עדכון ביולי 2023) ובחנו אם הרשויות המקומיות פרסמו אמנת שירות. אם הרשות המקומית פרסמה זמני תקן לשירותיה בלי להגדיר במפורש שזאת אמנת שירות, החשבנו זאת כאמנת שירות. לצד זאת, במרץ 2023 שלחנו בקשות חופש מידע לכל 255 הרשויות המקומיות בארץ בבקשה לקבל את אמנת השירות של הרשות המקומית, אם ישנה, מתוך הבנה שייתכן שיש רשויות שיש להן אמנת שירות אך הן אינן מפורסמות באתר הרשות. המידע המוצג להלן מבוסס על ניתוח אמנות השירות שפורסמו או שהתקבלו מהרשויות במענה לבקשות חופש המידע.

## 2. היקף אמנות השירות ופרסומן

תרשים 4.1 מציג את המידע הבסיסי על פרסום אמנות שירות ברשויות המקומיות ומסירתן על פי בקשת חופש מידע. בהצגת המידע אנו

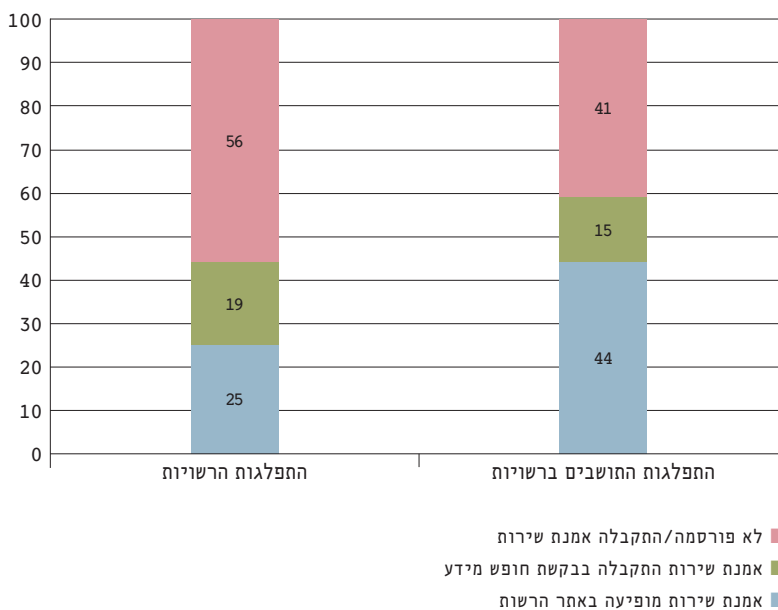
מפרידים בין רשויות שפרסמו אמנת שירות באתר האינטרנט ובין רשויות שמסרו אמנת שירות במענה לבקשת חופש מידע, מכיוון שלתפיסתנו לא מדובר בחלוקה טכנית בדבר אופן השגת המידע אלא בהבדל מהותי: אמנת שירות שאינה מפורסמת לציבור בגלוי היא חסרת ערך במובנים רבים. אומנם ייתכן שיש רשויות שפרסמו את אמנת השירות לציבור בדרך לא מקוונת, אך אין לנו יכולת לעקוב מעקב שיטתי בנושא, וברור שהיעדר פרסום קבוע ויציב פוגע באיכות של הנגשת המידע לתושבים.

מכיוון שרשויות מקומיות שיש בהן מספר תושבים גבוה נוטות יותר לכתוב אמנות שירות, התרשים מציג לא רק את שיעור הרשויות המקומיות שיש או אין להן אמנת שירות (שכן התפלגות זו אינה מביאה בחשבון את גודל הרשות), אלא גם את שיעור התושבים המתגוררים ברשות מקומית שיש לה אמנת שירות. לדוגמה, אם רק לעיריית ירושלים הייתה אמנת שירות, שיעור הרשויות שיש להן אמנת שירות היה עומד על פחות מ-1% (1 מתוך 255), אולם שיעור התושבים

המתגוררים ברשות שיש בה אמנה היה עומד על 10%, מכיוון שבירושלים מתגוררת כעשירית מאוכלוסיית המדינה.

#### תרשים 4.1

פרסום אמנות שירות ברשויות המקומיות בישראל, 2023.  
שיעור מתוך כל הרשויות שיש להן אמנות שירות,  
ושיעור מתוך סך כל התושבים המתגוררים ברשויות האלה (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

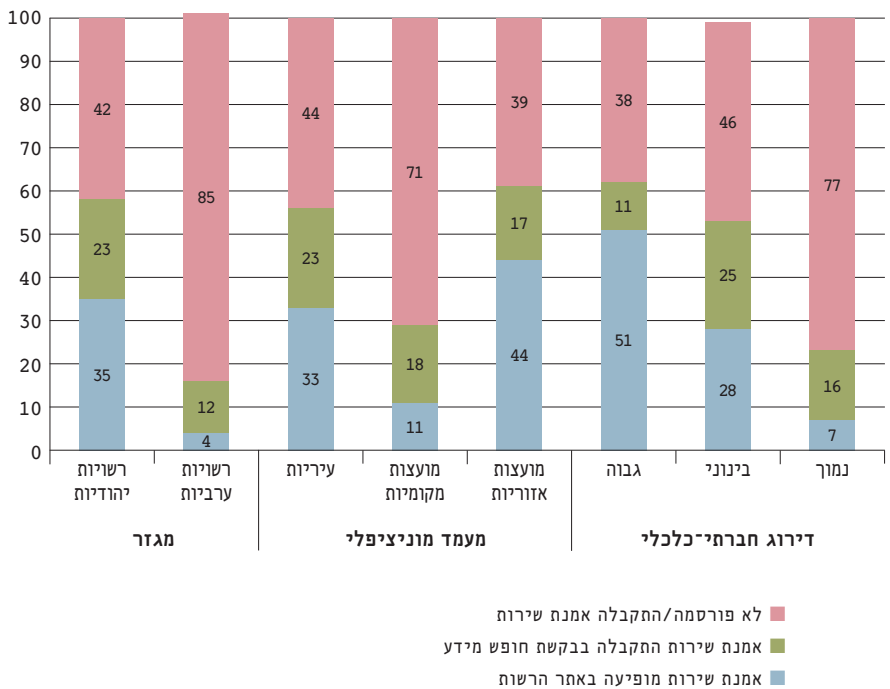
63 רשויות מקומיות, שהן 25% מהרשויות המקומיות בישראל ומתגוררים בהן 44% מתושבי המדינה, פרסמו אמנת שירות באתר הרשות. 49 רשויות נוספות, שהן 19% מהרשויות ומתגוררים בהן 15% מתושבי המדינה, העבירו אמנת שירות במענה לבקשת חופש מידע. לעומת זאת, ב־143 רשויות, שהן 56% מהרשויות

בישראל, ומתגוררים בהן 41% מתושבי המדינה, אין למעשה אמנת שירות. מבין 143 הרשויות האלה, 78 רשויות (55%) השיבו במפורש שאין להן אמנת שירות ו-65 רשויות (45%) לא השיבו כלל לבקשת חופש המידע (במשך ארבעה חודשים), וסביר להניח שלכולן או לרובן המובהק אין אמנת שירות.

תרשים 4.2 מציג את אמנות השירות לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי. התרשים מציג רק את שיעור הרשויות המקומיות שיש או אין להן אמנת שירות (בלי התחשבות במספר התושבים).

### 4.2 תרשים

אמנות שירות ברשויות המקומיות בישראל 2023, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

מהתרחשים עולה שכתובת אמנת שירות ופרסומה של האמנה באתר האינטרנט נפוצים יותר ברשויות יהודיות, ואילו במגזר הערבי התופעה מצומצמת. כמו כן בולט שיעורן הגבוה במיוחד של רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה ושל מועצות אזוריות המפרסמות אמנות שירות באתר האינטרנט שלהן. ראוי לציין כי גם כאשר בודדנו את משתנה המגזר עדיין ניתן לראות את עדיפותן של הרשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה ושל המועצות האזוריות בעניין זה.

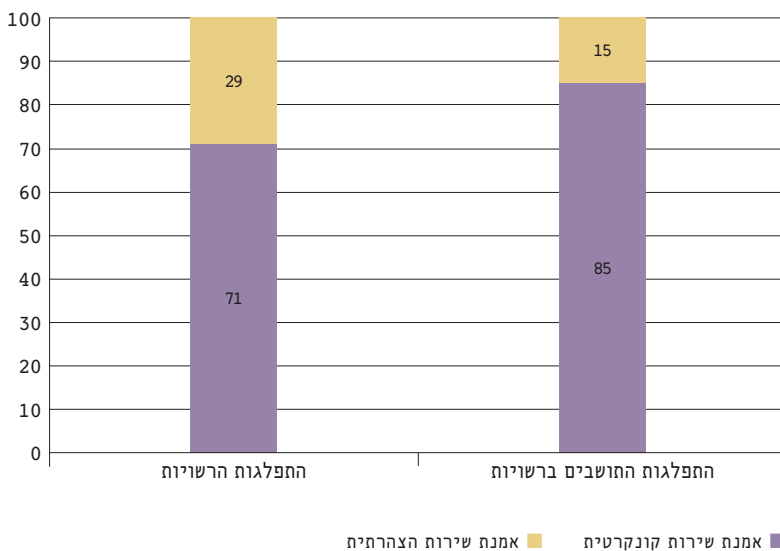
### **3. אמנת שירות: קונקרטי או הצהרתי?**

ניתוח של 112 אמנות השירות שפורסמו או התקבלו מלמד כי 80 מהן הן אמנות שירות קונקרטיות וכוללות זמני תקן לשירותים

שמספקת הרשות (71%), לעומת 32 שהן אמנות שירות הצהרתיות בלבד, ואין בהן התייחסות מפורטת לזמני תקן של שירותים (מרבית האמנות הקונקרטיות כוללות גם היבטים הצהרתיים). בניתוח מאפייני התושבים המתגוררים ברשויות שיש בהן אמנת שירות ניתן לראות ש-85% מהם מתגוררים ברשויות שיש להן אמנת שירות קונקרטית, לעומת 15% המתגוררים ברשות שיש לה אמנת שירות הצהרתית, כפי שמוצג בתרשים 4.3. בניתוח של כלל תושבי המדינה (גם מי שמתגוררים ברשויות שאין להן אמנת שירות), 51% מתגוררים ברשות שיש לה אמנת שירות קונקרטית.

### 4.3 תרשים

אמנות שירות קונקרטיות ואמנות שירות הצהרתיות, 2023.  
שיעור מתוך סך כל הרשויות שיש להן אמנות,  
ושיעור מתוך סך כל התושבים ברשויות האלה (ב-%)



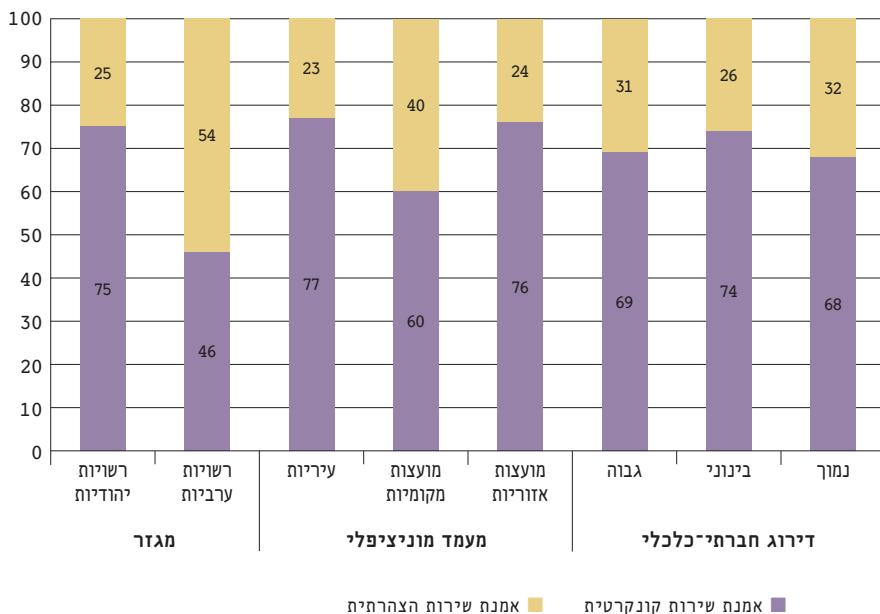
מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

בתרשים 4.4 מוצג אותו המידע לפי שלושת הסיווגים של הרשויות שהוצגו לעיל: מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

ניתן לראות שבמגזר הערבי מרבית אמנות השירות שפורסמו או התקבלו הן אמנות שירות הצהרתיות, ואילו ברשויות יהודיות, וכן בכל פילוח וסיווג אחר שנבדק, מרבית אמנות השירות הן אמנות שירות קונקרטיות.

#### תרשים 4.4

אמנות שירות קונקרטיות ואמנות שירות הצהרתיות, 2023, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאחרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

#### 4. היקף השירותים באמנת השירות

כאמור, נמצא של-80 רשויות מקומיות יש אמנת שירות קונקרטית. במסגרת הבדיקה ביקשנו לנתח גם את מספר השירותים שכל אמנת שירות קובעת זמני תקן בעניינם, כלומר מציינת את זמן הטיפול המקסימלי שבמהלכו היא מתחייבת לספק את השירות.<sup>41</sup> בהקשר זה חשוב להעיר כי אף שברור שאמנת

41 בבדיקה זו לא החשבנו זמני תקן הנוגעים לשירותים שהרשות המקומית אינה מופקדת עליהם (כמו שירותי משרד הפנים ושיטור), וכן לא החשבנו זמני תקן שאינם עוסקים במתן

שירות מצומצמת שכלול בה היצע דל של שירותים היא אמנת שירות לקויה, לא ברור מהי מידת הפירוט הרצויה. מחד גיסא, יש ערך לפירוט נרחב באמנת השירות, והוא מאפשר להציג התחייבות מדויקת יותר של הרשות לתושבים. מאידך גיסא, פירוט רב מדי יכול להלאות את התושבים ולהקשות עליהם להבין את ההיבטים העיקריים שבאמנת השירות ואת השירותים המרכזיים שהרשות מספקת. כך, נמצא שיש רשויות שאמנת השירות שלהן כוללת את כלל סוגי הפניות המופיעות בתוכנת המוקד העירוני, ובשל כך הן מפורטות מאוד ומפורסמות בטבלת אקסל או בעמוד באתר הרשות שאפשר לחפש בו. ולעומת זאת, רשויות אחרות פרסמו אמנת שירות מוגשת במסמך מעוצב המתמקד בשירותים העיקריים שהרשות מספקת, ולפיכך האמנה מפורטת פחות, אך נגישה ומזמינה יותר.

ניתוח של 80 אמנות השירות הקונקרטיות מלמד כי המספר הממוצע של השירותים שאמנת שירות כוללת הוא 173, והחציון עומד על 113.5. בתרשים 4.5 מוצגות 15 הרשויות שבאמנת השירות שלהן מופיע הפירוט הנרחב ביותר של שירותים.

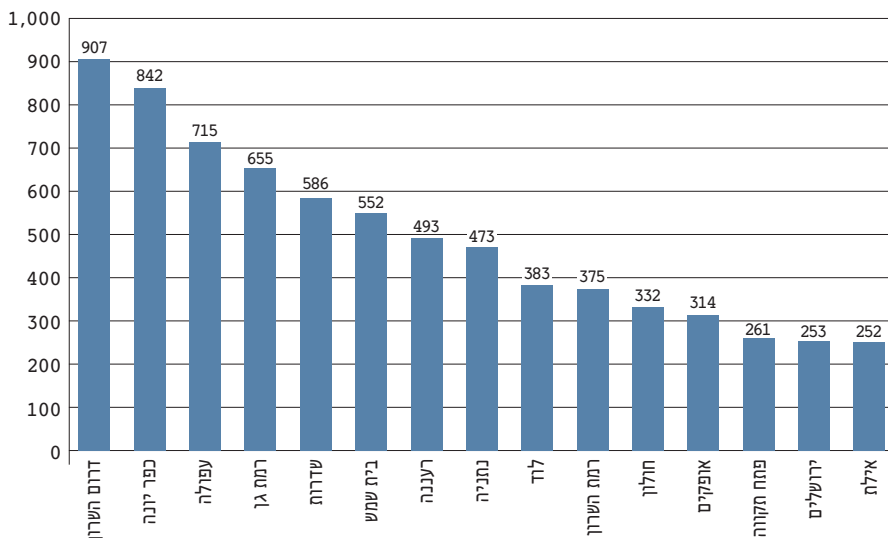
אפשר לראות שיש רשויות שבאמנת השירות שלהן מופיעים מאות רבות של שירותים. הסיבה לכך אינה שברשויות אלו מספקים בהכרח יותר שירותים, אלא שאמנת השירות שלהן מפורטת יותר ומציינת במפורש תתי-שירותים, ואילו אמנות שירות אחרות כלליות יותר ומתמקדות בשירותים העיקריים והמרכזיים.

---

השירותים לתושבים אלא בארגון הפנימי של הרשות, כלומר זמני תקן שמחלקות ברשות המקומית מספקות עבור מחלקות אחרות (כמו זמני תקן הנוגעים לפעילות הייעוץ המשפטי או לאגף הרכש של הרשות). כמו כן, לא החשבנו פרסום של שעות קבלת קהל כתחום שירות באמנת השירות.

#### תרשים 4.5

מספר שירותים באמנת השירות של הרשות המקומית.  
15 הרשויות המציגות את מספר השירותים הגדול ביותר באמנה, 2023



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

במסגרת הניתוח של אמנות השירות ביקשנו להשוות השוואה רוחבית בין זמני התקן

#### 5. זמני התקן

המופיעים באמנות השירות של רשויות שונות. אולם התברר שהרשויות אינן עורכות את אמנות השירות ואת זמני התקן במתכונת אחידה, למשל, לעיתים קטגוריית השירותים רחבה ולעיתים מצומצמת יותר, ולכן כמעט שאי אפשר להשוות השוואה מהימנה בין זמני התקן. ועם זאת, תחום אחד קונקרטי וספציפי המעיד על ההתייבות של הרשות לטפל במפגע עירוני מופיע ברוב אמנות השירות במתכונת זהה ומאפשר השוואה כזאת – פינוי פגרי של חיה מהכביש (בדרך כלל חתולה). מבין 80 הרשויות שיש להן אמנת שירות, כ-55 אפשר למצוא התייחסות ברורה למשך הזמן המקסימלי שבמהלכו הרשות מתחייבת לטפל

בפנייה למוקד העירוני בנושא פינוי פגר חיה.<sup>42</sup> לוח 4.1 מציג את ריכוז המידע בנושא ב-55 הרשויות האלה.

#### לוח 4.1

משך הזמן שבמהלכו הרשות המקומית מתחייבת לטפל בפינוי פגר, מעת הפנייה למוקד העירוני, 2023 (בשעות)

שם הרשות	זמן תקן לפינוי פגר	שם הרשות	זמן תקן לפינוי פגר	שם הרשות	זמן תקן לפינוי פגר
קריית עקרון	1	חולון	4	חריש	8
שוהם	1	יבנה	4	כפר יונה	12
רעננה	1.5	מודיעין-מכבים-רעות	4	תמר	12
גבעתיים	2	נתניה	4	עפולה	16
כפר סבא	2	קריית ביאליק	4	אופקים	24
לוד	2	ראש העין	4	קריית ים	24
ערד	2	ראשון לציון	4	בנימינה-גבעת עדה	24
פתח תקווה	2	ירוחם	4	בני שמעון	24
רמת השרון	2	פרדס חנה-כרכור	4	חבל אילות	24
שדרות	2	פרדסיה	4	חוף השרון	24
אשדוד	3	קדומים	4	לכיש	24

42 באמנות של רשויות ספורות הופיעו כמה סוגים של פינוי פגרים, ויש הבחנה בין פינוי פגר מהכביש או מהמרחב הציבורי שיש לבצע במהירות, לבין פינוי פגר ממקום מורכב יותר - טיפול האורך זמן ממושך יותר. בלוח הבאנו בחשבון רק פינוי פגר שהרשות מתחייבת לפנות בתוך זמן קצר.

שם הרשות	זמן תקן לפינאי פגר	שם הרשות	זמן תקן לפינאי פגר	שם הרשות	זמן תקן לפינאי פגר
באר יעקב	3	קדימה־צורן	4	מטה אשר	24
רהט	3	רמת ישי	4	נחל שורק	24
רמת גן	3	חוף הכרמל	4	עמק המעיינות	24
קרני שומרון	3	בית אל	5	שפיר	24
דרום השרון	3	אשקלון	6	מגדל העמק	48
אילת	4	מצפה רמון	6	כפר כמא	48
גבעת שמואל	4	חבל מודיעין	6	מטה יהודה	72
הוד השרון	4				

מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאחרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

הלוח מלמד על הגיוון במידת ההתחייבות של הרשויות המקומיות לטיפול במפגע עירוני. מרבית הרשויות המקומיות שציינו את הנושא באמנת השירות מתחייבות לטפל בפינוי פגר בתוך שעות ספורות, אך כמה וכמה רשויות מתחייבות לטפל בכך בתוך יממה (24 שעות), ושלוש רשויות מתחייבות לטפל בנושא רק בתוך שתיים או שלוש יממות. מהלוח עולה שהתקן המקובל במרבית הרשויות להתחייבות לטיפול בפינוי פגר הוא ארבע שעות, ו־17 רשויות (31%) התחייבו לטפל בפנייה בנושא במסגרת הזמן הזה.

חשוב להדגיש, כמובן, שהמידע המוצג מציין רק את משך הזמן המופיע באמנת השירות העירונית של כל אחת מהרשויות המקומיות המוצגות, אך אין ביכולתנו לבחון עד כמה הרשויות המקומיות אכן מצליחות לעמוד בזמן התקן שנקבע. ייתכן שיש רשויות שקבעו זמן תקן קצר מאוד, אך בפועל אינן מצליחות לעמוד בו, ולעומת זאת, רשויות אחרות שקבעו זמן תקן ממושך יותר מצליחות לעמוד במסגרת הזמנים שנקבעה, או אף בזמן קצר יותר. ועם זאת, אף שאין ביכולתנו לבדוק את מהירות ויעילות הטיפול בשטח, נראה שככלל עצם התחייבות הרשות המקומית לזמן תקן מסוים יוצרת מעין חוזה שירות עם התושבים שהרשות תתקשה להפר.

## סיכום

---

הממצאים בפרק זה מלמדים כי כתיבת אמנת שירות לתושב היא תופעה רווחת ברשויות המקומיות בישראל, אף שיש רשויות רבות שלא פרסמו אמנה כזאת. כך, מרבית התושבים בישראל חיים ברשויות שפרסמו אמנת שירות, ורובן פרסמו אמנה קונקרטיה המציינת זמני תקן לשירותים השונים ולא רק אמנה הצהרתית. עוד עולה כי במגזר הערבי, וברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך בכלל, רק מיעוט קטן של רשויות פרסמו אמנות שירות, ואם יש אמנה כזאת ברשויות אלו היא נוטה להיות הצהרתית ולא קונקרטיה.

## פרק 5

# המוקדים העירוניים ברשויות המקומיות

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

המוקד העירוני הוא יחידה ברשויות המקומיות

המופקדת על המענה והטיפול בפניות תושבים.

ברשויות רבות מכונה מוקד זה מוקד 106 על שם החיג המקוצר ברשויות רבות, אך יש גם רשויות שבהן הוא קרוי מוקד 107, מוקד 108 או מוקד 109, על שם החיג המקוצר בהן. פניות למוקד העירוני הן ברובן בקשות להסדרת עניינים הקשורים לפעילותן השוטפת של הרשויות, ובעיקר להסרת מפגעים ומטרדים או לקבלת שירותים עירוניים, מידע או סיוע. חלק מהפניות מחייבות טיפול מידי, כגון פניות בענייני נזילות מים, ביוב ומטרדי תברואה. תפקידיו הבסיסיים של המוקד העירוני הם קבלה של הודעות התושבים, רישומן והעברתן לטיפול היחידה הרלוונטית ברשות, מעקב ובקרה בנושא תיקון המפגע וריכוז נתונים

סטטיסטיים כבסיס מידע על תקלות ומפגעים חוזרים. עיקר פעולתו של המוקד באה לידי ביטוי בשעות שגרה ורגיעה, אך חוזקו מתבטא בין השאר ביכולת התגובה המהירה שלו בטיפול באירועי חירום. מעבר לחשיבותו של מוקד עירוני לשיפור היכולת של הרשויות המקומיות לטפל מהר במפגעים ומטרדים עירוניים, הוא משמש ערוץ לצבירת ידע מוניציפלי וארגוני רב ערך לתהליכי קבלת ההחלטות ולניהול מיטבי. בשל כך יש המכנים אותו "הלב הפועם" של הרשות המקומית (מבקר המדינה, 2011, עמ' 353; משרד הפנים, 2018ב, עמ' 60-75; משרד הפנים, 2021).

בפרק זה אנו בוחנים את פעילות המוקדים העירוניים בישראל בהיבטים מגוונים: כמה רשויות מפעילות מוקדים עירוניים; מהו היקף הפניות למוקדים העירוניים ובאלו נושאים הן עוסקות; מהו שיעור התושבים הנוהגים לפנות למוקד עירוני, ובאיזו תדירות, ומהי שביעות הרצון של התושבים מהמענים שקיבלו. הפרק מבוסס על מגוון רחב של מקורות מידע, ובהם בקשות חופש מידע, סקר ומידע שאספנו מהאינטרנט ומהשטח. בשל כך, ההיבט המתודולוגי יוסבר להלן על כל אחד מהנושאים הנידונים בנפרד.

## 2. לנמה רשויות יש מוקד עירוני?

המוקדים העירוניים הראשונים הוקמו בישראל באמצע שנות ה-80 של המאה ה-20, ובהדרגה הלך ועלה שיעור הרשויות המקומיות שהקימו

מוקד עירוני (משרד הפנים, 2018ב, עמ' 62). בשנת 2010 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלון ב-170 רשויות ושאל אותן, בין היתר, אם יש להן מוקד עירוני – 100 רשויות השיבו שיש להן מוקד (59%) (מבקר המדינה, 2011, עמ' 354). למעשה, קשה לענות תשובה מדויקת לשאלה הזאת, מכיוון שאין הגדרה ברורה מה נחשב מוקד עירוני: האם קיומו של עובד המרכז פניות טלפוניות של תושבים ומעביר אותן למחלקות הרלוונטיות נחשב מוקד עירוני? האם נדרש שהעובד יוגדר מנהל מוקד או שתהיה לו מערכת לניהול הפניות (מה שמכונה "תוכנת מוקד")? האם קיומו של מוקד עירוני מחייב מענה טלפוני, או שאפשר להסתפק באפשרות לפנות לרשות המקומית פנייה מקוונת (באתר או באפליקציה)? מכיוון שיש רשויות העונות רק על חלק מהקריטריונים האלה, קשה להגדיר במדויק לנמה רשויות יש מוקד עירוני.

בשל הקשיים הנזכרים בדקנו רק את קיומו של היבט מרכזי, וככל הנראה הבסיסי ביותר, בפעילות המוקדים העירוניים – לכמה רשויות יש מוקד טלפוני שאפשר לפנות אליו ולדווח על מפגעים או לקבל מידע על פעילות הרשות. גם בהיבט זה יש כמה מורכבויות. לדוגמה, יש רשויות שמשתמשות חלקית (מחוץ לשעות העבודה) או לחלוטין במרכזי שירות לקוחות חיצוניים לקבלת פניות של תושבים.<sup>43</sup> יש גם רשויות שאינן מפעילות מוקד טלפוני בשעות הלילה. לשם הבדיקה בחרנו בהגדרה מרחיבה של מוקד טלפוני, ובדקנו לאילו רשויות יש מוקדים הפעילים בשעות היום, שבהם ניתן להתלונן על מפגעים עירוניים, והחשבנו רשויות שמשתמשות במרכזי שירות לקוחות חיצוניים כרשויות שיש להן מוקד עירוני טלפוני.<sup>44</sup> במסגרת הבדיקה, שנערכה בדצמבר 2023, בחנו את מספרי הטלפון המפורסמים באתרי הרשויות, ואם אפשר לקבל בהם מענה. אם הרשות מפרסמת מספר טלפון כללי המוביל למרכזייה רשותית המנתבת את הפונה לשלוחות השונות של יחידות הרשות, לא החשבנו זאת כמוקד טלפוני.

**מהבדיקה עולה כי מתוך 255 הרשויות המקומיות בישראל, ל-64 אין מוקד עירוני טלפוני,<sup>45</sup> כלומר ל-75% (191 רשויות) יש מוקד עירוני טלפוני.<sup>46</sup>**

**43** יש גם רשויות שיש בהן מנהל מוקד שהוא עובד רשות, והוא מסתייע בעובדי חברת כוח אדם חיצוניים או בשירותים חיצוניים אחרים לתפעול המוקד.

**44** נציין שאף שקשה לקבוע בבירור כמה רשויות משתמשות בשירותים חיצוניים להפעלת המוקד הטלפוני בשעות היום, נראה שמדובר בשיעור זניח.

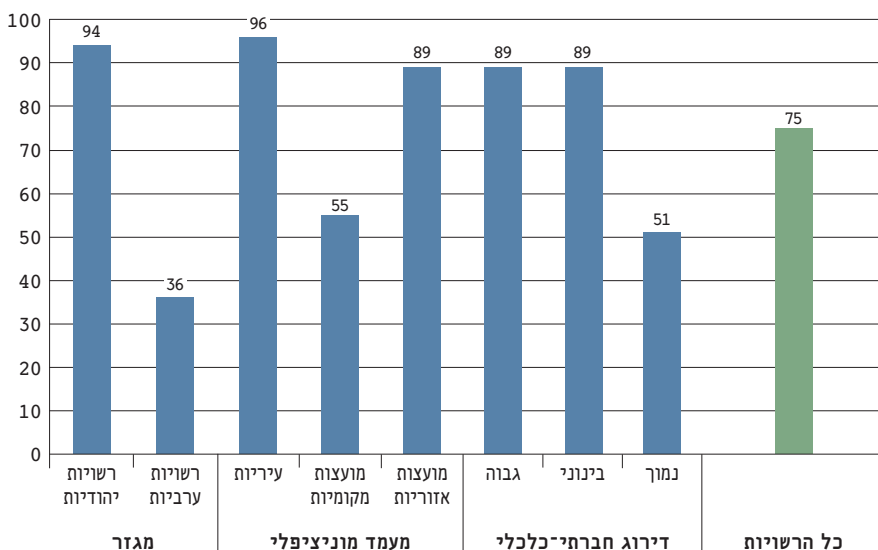
**45** מבין 64 הרשויות שאין בהן מוקד עירוני טלפוני, ב-24 רשויות אפשר לפתוח פנייה דיגיטלית, בדרך כלל באמצעות אפליקציית MyCity, כלומר אפליקציה המעניקה שירות לכמה רשויות מקומיות יחד ואפשר גם לפתוח בה פנייה למוקד. נציין שמכיוון שמדובר ברשויות שרשויות מקומיות רוכשות מבחץ, עצם האפשרות לפתוח פנייה דרך שירות זה אינה מלמדת בהכרח על קיומו של מוקד עירוני ממשי ברשות, בוודאי לנוכח העובדה שב-24 הרשויות הנזכרות אין אפשרות לפנות למוקד בטלפון.

**46** ביולי 2024 פורסם דוח מבקר המדינה, ובו התייחסות לסקר שערך משרד מבקר המדינה בחודשים נובמבר-דצמבר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שבחן כמה רשויות הפעילו מוקד חירום טלפוני לפניות תושבים. הסקר מצא כי מתוך 256 רשויות, 208 הפעילו מוקד חירום טלפוני (81%) ו-30 מתוכן לא הפעילו אותו 24 שעות ביממה בכל ימות השבוע (מבקר המדינה, 2024, עמ' 34-35). ממצאים אלו קרובים לממצאים שלנו, וייתכן שההבדלים הקטנים נובעים מאופן בדיקת המידע או מהגדרות שונות (למשל, העובדה שהמבקר התמקד במוקד חירום).

תרשים 5.1 מציג את המידע על שיעור הרשויות שיש להן מוקד עירוני טלפוני לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

### תרשים 5.1

שיעור הרשויות המקומיות שיש להן מוקד עירוני טלפוני, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, דצמבר 2023 (ב-%)

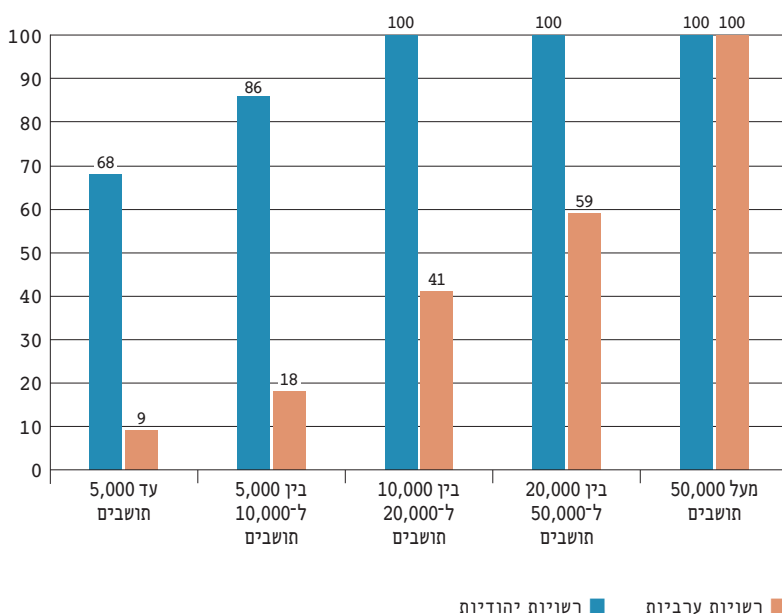


מקור: עיבודי המחברים למידע שאספו למחקר זה.

אפשר לראות בכירור שהממצא המובהק ביותר הוא השיעור הנמוך מאוד של רשויות ערביות שיש להן מוקד עירוני טלפוני (36%), בעוד ברשויות יהודיות קיומו של מוקד עירוני טלפוני הוא נורמה כמעט גורפת (94%). מכיוון שמרבית הרשויות הערביות הן מועצות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, גם בקטגוריה זו שיעור הרשויות שיש להן מוקד עירוני טלפוני הוא נמוך יחסית. ההשוואה בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לרשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני מלמדת כי אין הבדל ביניהן בשיעור הרשויות שיש להן מוקד עירוני טלפוני.

בתרשים 5.2 מוצגים הנתונים על קיומו של מוקד עירוני טלפוני לפי מספר התושבים ברשות. מכיוון שנמצאו הבדלים ניכרים בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, הנתונים מוצגים בפילוח לפי מגזר.

**תרשים 5.2**  
**שיעור הרשויות המקומיות שיש להן מוקד עירוני טלפוני,**  
**לפי מספר תושבים ומגזר, דצמבר 2023 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחברים למידע שאספו למחקר זה.

מהתרשים עולה שככל שמספר התושבים ברשות גבוה יותר, כך הסיכוי שהיא תפעיל מוקד עירוני טלפוני גבוה יותר, והדבר מובן לנוכח המשאבים הרבים יותר ברשויות שמספר התושבים בהן גבוה. במגזר היהודי בכל הרשויות שיש בהן יותר מ-10,000 תושבים יש מוקד עירוני טלפוני, וגם ברוב הרשויות שיש בהן

מספר תושבים קטן יותר פועל מוקד כזה. מנגד, ברשויות הקטנות במגזר הערבי כמעט שלא פועלים מוקדים עירוניים טלפוניים, ואפילו בקרב הרשויות שמספר תושביהן עולה על 10,000 יש שיעור גבוה של רשויות שאין בהן מוקד עירוני טלפוני. מהתרשים עולה כי כ-100% מהרשויות הערביות שבהן מעל 50,000 תושבים יש מוקד עירוני, אך מדובר בשלוש רשויות בלבד (אום אל-פחם, רהט ונצרת).

### 3. היקף הפניות

מרבית הרשויות המקומיות אינן מפרסמות מידע מפורט על מספר הפניות למוקד העירוני ועל

הנושאים שבהן הפניות עוסקות. בשל כך, כדי להציג מידע בעניין נדרשנו להגיש בקשות חופש מידע לרשויות המקומיות. כדי להתמקד בחרנו להגיש בקשות חופש מידע ל-80 העיריות שבהן מתגוררים מרבית תושבי ישראל (75%) ורובן ככולן מפעילות מוקד עירוני.

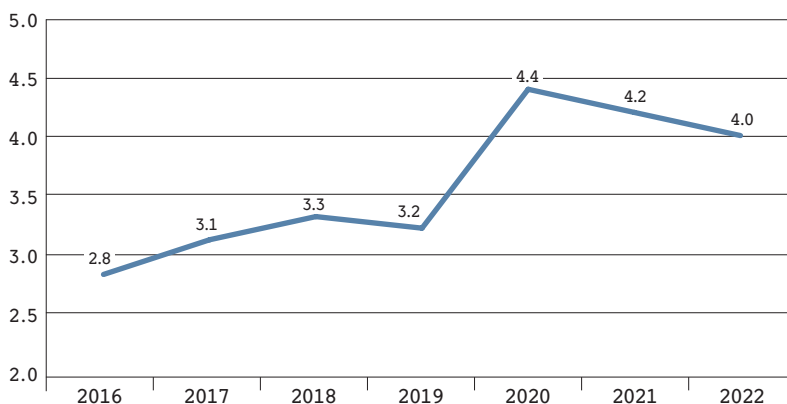
המוקדים העירוניים מבחינים בין שיחות לבין פניות. שיחה למוקד היא שיחה טלפונית שהתקבלה במוקד העירוני גם אם לא הובילה לרישום של פנייה בתוכנת המוקד העירוני. רשויות רבות אינן רושמות שיחות לקבלת מידע כפניות, ויש גם שיחות רבות העוסקות בפניות שכבר הוגשו, דוגמת ברור סטטוס טיפול, שלא נהוג לרשום אותן כפניות. לעומת זאת, יש פניות רבות המופיעות בתוכנת המוקד שהתקבלו באמצעים דיגיטליים (אפליקציה, הודעות ווטסאפ, אתר אינטרנט), ומקורן אינו בשיחה טלפונית.

ביקשנו אפוא לקבל מידע על מספר הפניות והשיחות בשנים 2016–2022, וכן פילוח של נושאי הפניות בשנת 2022. בנוגע לשנת 2022, מ-61 עיריות התקבל מידע על מספר הפניות שנפתחו במוקדים העירוניים. הסך הכולל של הפניות בעיריות האלה עמד בשנה זו על 4.9 מיליון. מתוכן רק מ-41 עיריות התקבל מידע על מספר השיחות שהתקבלו במוקד, ונמצא כי מספר הפניות בהן עמד על 3 מיליון, לעומת 3.9 מיליון שיחות, כלומר מספר השיחות גבוה כ-30% ממספר הפניות.

מכאן ואילך נתמקד במידע על הפניות שהתקבלו במוקדים. אף ש-61 רשויות מסרו מידע על מספר הפניות בשנת 2022, לחלקן לא הייתה אפשרות להעביר מידע מלא על מספר הפניות משנת 2016, ורק 41 עיריות העבירו מידע רציף

על מספר הפניות משנה זו. המידע מעיריות אלו מאפשר לבחון את המגמה, כפי שמוצג בתרשים 5.3.

**תרשים 5.3**  
**מספר הפניות שנפתחו במוקדים העירוניים ב-41 העיריות שהתקבל מהן מידע, 2016-2022 (במיליונים)**



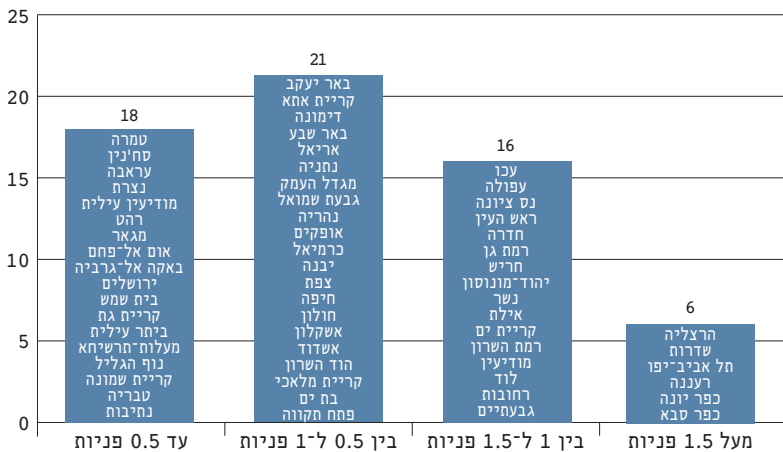
מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות.

מהתרשים עולה כי מספר הפניות עולה עלייה מתונה משנת 2016, וזינק זינוק חד בין 2019 ל-2020 (מ-3.2 ל-4.4 מיליון) ולאחר מכן החל לרדת ירידה מתונה. ניתן לשער שהסיבה לעלייה הניכרת במספר הפניות בשנת 2020 היא משבר הקורונה שפרץ בישראל בסוף פברואר 2020. משבר זה הביא תושבים רבים לפנות לסיוע של הרשויות המקומיות במגוון תחומים. בשנת 2022 כבר ניכרה התאוששות ממשבר הקורונה, וייתכן שהירידה במספר הפניות בשנה זו קשורה לכך, אם כי המספר היה עדיין גבוה הרבה יותר מב-2019.

אף שניתן לטעון שריבוי פניות למוקד העירוני מעיד על אי-שביעות רצון של התושבים בשל ליקויים בתפקוד הרשות המקומית, התפיסה המקובלת ברשויות המקומיות ובמשרד הפנים, ובצדק לדעתנו, היא שריבוי פניות למוקד העירוני הוא דווקא תופעה מבורכת המלמדת על אמון גבוה של התושבים ברשות

המקומית.<sup>47</sup> עם זאת, אי אפשר לקבוע מספר אופטימלי של שיחות ופניות לתושב, ולעיתים הדבר תלוי גם במבנה האוכלוסייה בכל רשות מקומית. כך, למשל, ברשות שיש בה שיעור גבוה של ילדים סביר להניח שמספר הפניות לתושב יהיה נמוך יותר, מכיוון שילדים ממעטים לפנות למוקד העירוני. תרשים 5.4 מציג את מספר הפניות השנתי לתושב בשנת 2022 ב־61 עיריות, בחלוקה של העיריות לארבע קטגוריות.

**תרשים 5.4**  
**מספר הפניות השנתי לתושב בעיריות, 2022**

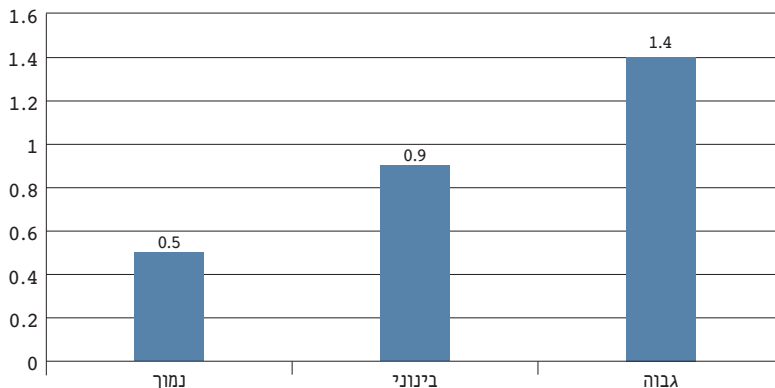


מקור: עיבודי המחקרים למידע שהתקבל במענה לביקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות.

**47** כך נכתב בנושא זה במדריך של משרד הפנים לנבחרי הציבור: דומה כי יש קשר ישיר בין מספר הפניות למוקד העירוני ובין מידת שביעות רצון התושבים מתפקודו. אם אפשר להניח כי פניות רבות למוקד מעידות על חוסר שביעות רצון של התושבים ממנו, הרי הניסיון מראה כי ההפך נכון; גידול עקיב במספר הפניות למוקד מצביע דווקא על שביעות רצון של התושבים מתפקודו, וזאת משום שתושב יפנה שוב רק למקום שנתן לו מענה הולם בפנייה קודמת, ולא יפנה שוב לגוף שלא נתן לו מענה הולם. (משרד הפנים, 2018ב, עמ' 66)

אפשר לראות שבקטגוריה של מספר הפניות הנמוך ביותר לתושב, פחות מ-0.5 פניות לתושב בשנה, יש דומיננטיות לרשויות שיש בהן שיעור גבוה של ערבים וחרדים. כל שמונה העיריות הערביות ושתי העיריות החרדיות שהתקבל מהן מידע נמצאות בקטגוריה זו, ובולטות בה גם רשויות אחרות שיש בהן שיעור גבוה של חרדים (בית שמש ונתיבות), של ערבים (נוף הגליל ומעלות תרשיחא), או של שתי קבוצות האוכלוסייה האלה (ירושלים). נציין שברשויות הערביות מספר הפניות השנתי לתושב נמוך במיוחד, ובכולן הוא אינו עולה על 0.2. לעומת זאת, מרבית העיריות שיש בהן שיעור גבוה של פניות לתושב הן עיריות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה. תרשים 5.5 מציג את מספר הפניות השנתי הממוצע לתושב לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות.

**תרשים 5.5**  
**מספר פניות שנתי ממוצע לתושב בעיריות,**  
**לפי דירוג חברתי-כלכלי, 2022**



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות.

ניכר שיש מתאם בין הדירוג החברתי-כלכלי לבין מספר הפניות לתושב. בעיריות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה מספר הפניות לתושב עומד על 1.4 בממוצע, לעומת 0.9 בעיריות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני ו-0.5 בעיריות בדירוג חברתי-כלכלי

נמוך. ניתן להציע לממצא זה שני הסברים, היכולים להשלים זה את זה. הראשון נוגע לאופי התושבים: תושבים מרקע חברתי-כלכלי גבוה נוטים להיות בעלי מודעות גבוהה יותר לחובותיה של העירייה כלפיהם, והם בעלי רצון ויכולת לדרוש מהעירייה לעמוד בחובות אלו, בשל כך סביר שהם יפנו יותר למוקד העירוני. לעומת זאת, תושבים מרקע חברתי-כלכלי נמוך מודעים פחות לאפשרות לפנות לרשות המקומית. ההסבר השני נוגע לתפקוד הרשות המקומית: ניתן לטעון שמכיוון שבמקרים רבים רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה הן רשויות חזקות יותר המתפקדות טוב יותר, תושביהן נוטים לפנות יותר למוקד העירוני בשל המענה הטוב והיעיל שהם מקבלים. לעומתם, תושבים שהרשות המקומית שלהן מתפקדת טוב פחות יפנו פחות למוקד בשל ציפיות נמוכות מלכתחילה או ניסיון קודם לא מוצלח.

#### **4. נושאי הפניות**

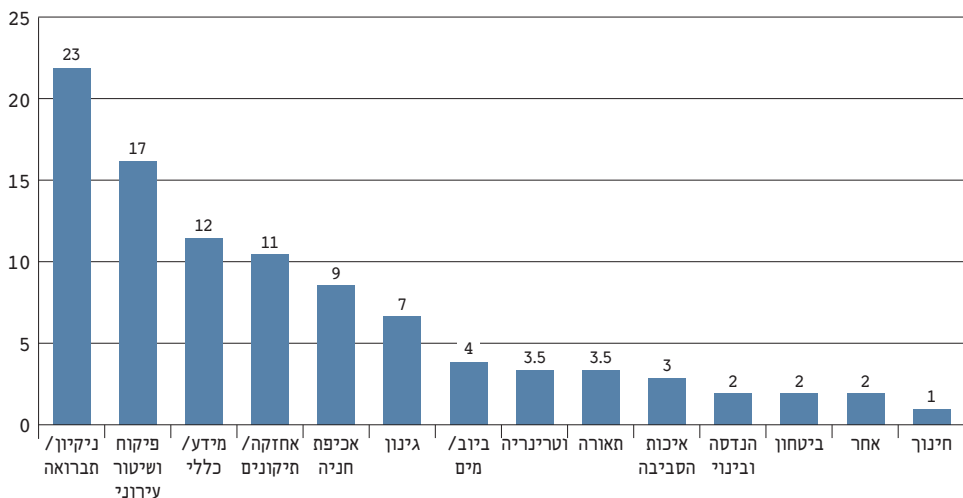
במסגרת בקשות חופש המידע שהוגשו לכלל

העיריות, ביקשנו מכל עירייה חלוקה של הפניות

בשנת 2022 לפי נושאים, ומ־57 עיריות התקבל מידע מלא מסוג זה. מידע זה יכול ללמד על הנושאים המרכזיים שמעסיקים את התושבים במגע שלהם עם הרשויות המקומיות, אף שברור שיש תחומים, כמו חינוך ורווחה, שהרשויות עוסקות בהם וחשובים מאוד לתושבים, אך בשל אופיים הייחודי שאינו דורש בדרך כלל התערבות מיידית הם אינם בליבת הפעילות של המוקדים העירוניים.

הרשויות אינן מסווגות את הפניות באותה הדרך, הן מבחינת נושאי הפניות והן מבחינת מידת הפירוט של החלוקה שלהן לקטגוריות, למשל, יש רשויות שהעבירו את המידע בחלוקה של הפניות למאות נושאים. כדי לשרטט תמונה כוללת סיווגנו את המידע שהתקבל מכל העיריות ל־14 קטגוריות עיקריות. מכיוון שהמידע לא התקבל באופן אחיד קשה להשוות בכירור בין הרשויות אך אפשר להצביע על התמונה הכללית, כפי שמוצג בתרשים 5.6.

### תרשים 5.6 פניות למוקדים העירוניים בעיריות, לפי נושא הפנייה, 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות.

שיעור הפניות הגבוה ביותר למוקד הוא בנושא ניקיון/תברואה (23%). פניות מרכזיות בנושא זה עוסקות בפינוי פחי אשפה, פינוי גזם וטיאוס רחובות. נושא איכות הסביבה – ש-3% מהפניות למוקדים העירוניים עוסקות בו, וכלולות בו פניות העוסקות בהדברת מזיקים, זיהום אוויר ומחזור – קשור גם הוא לניקיון/תברואה.

הנושא השני מבחינת שיעור הפניות הוא פיקוח ושיטור עירוני. פניות מרכזיות בנושא זה עוסקות בהפרעה לסדר הציבורי, השלכת פסולת במרחב הציבורי, רכב נטוש, איסור רוכלות ואכיפת חוקי העזר העירוניים בכלל. נושא אכיפת החנייה – ש-9% מהפניות למוקד העירוניים עוסקות בו, וכלולות בו בעיקר פניות הנוגעות לחנייה בניגוד לחוק או מתוך הפרעה לתנועה וחסימת חניות פרטיות – הוא גם חלק מנושא הפיקוח והשיטור העירוני.

עוד נושאים בולטים בשיעור הפניות בעניינם הם מידע/כללי (12%), הכולל בעיקר פניות לבקשת מידע או פניות כלליות לרשות המקומית; ואחזקה/תיקונים (11%), הכולל פניות הנוגעות לתחזוקה השוטפת של התשתיות העירוניות, דוגמת תיקון של בור בכביש וריצוף מדרכות, ושל מבני הציבור העירוניים.

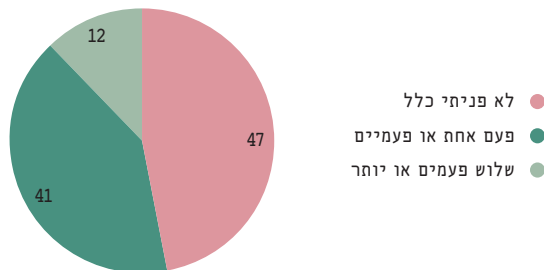
## 5. שיעור התושבים הפונים למוקד

כדי לבחון את היקף הממשק של התושבים עם המוקד העירוני, ערכנו סקר המשלים את המידע שנאסף והתקבל מהרשויות המקומיות.

בסקר שנערך באינטרנט ובטלפון (להשלמות של קבוצות שאינן מיוצגות כראוי באינטרנט) רואיינו 793 איש ואישה, שהם מדגם ארצי מייצג של כלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל בגילי 18 ומעלה. הסקר נערך ביוני 2023 בסיוע מרכז ויטרבי לחקר דעת קהל ומדיניות במכון הישראלי לדמוקרטיה. בסקר נשאלו הנדגמים כמה פעמים הם פנו בשנה האחרונה למוקד העירוני של הרשות המקומית במקום המגורים, והממצאים מוצגים בתרשים 5.7.

### 5.7 תרשים

"כמה פעמים פנית בשנה האחרונה למוקד העירוני של הרשות המקומית במקום מגוריך?" כלל האוכלוסייה, 2023 (ב-%)

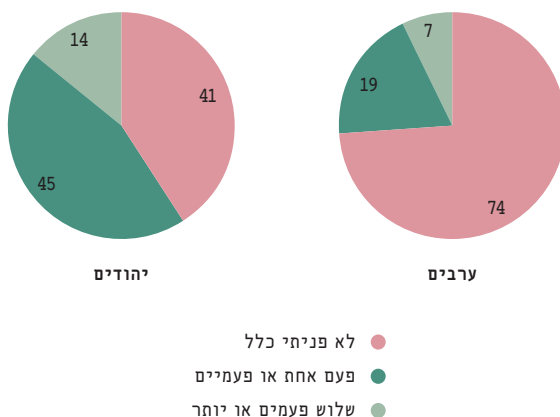


מקור: עיבודי המחברים לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2023.

מהסקר עולה כי 53% מתושבי ישראל מדווחים שפנו למוקד העירוני של הרשות המקומית במקום מגוריהם בשנה האחרונה. רובם, 41%, פנו פעם אחת או פעמיים, ו-12% פנו יותר: שלוש פעמים ומעלה. תרשים 5.8 מציג את שיעורי הפונים בהשוואה בין יהודים לערבים.

### תרשים 5.8

"כמה פעמים פנית בשנה האחרונה למוקד העירוני של הרשות המקומית במקום מגוריך?", לפי מגזר, 2023 (ב-%)



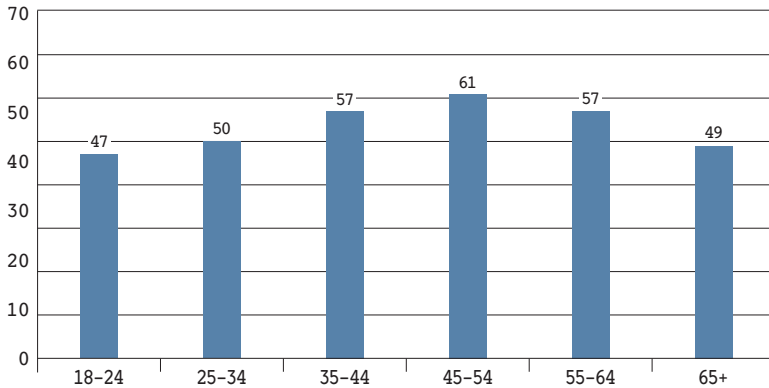
מקור: עיבודי המחברים לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2023.

מהתרשים עולים הבדלים ניכרים בין יהודים לערבים בדפוסי הפנייה למוקד העירוני: 59% מהיהודים מדווחים כי פנו למוקד בשנה האחרונה, לעומת 26% מהערבים. מיעוט הפניות של הציבור הערבי נובע ככל הנראה מכך שרשויות ערביות רבות אינן מפעילות מוקד עירוני טלפוני, ומדפוסי ההתנהלות של הציבור הערבי, הממעט לפנות למוקד העירוני גם ברשויות שיש בהן מוקדים עירוניים, כפי שהראינו לעיל (כאמור, הסבר זה כשלעצמו יכול להיות קשור לאיכות השירות שנותנים המוקד והרשות).

בחינת המענה לשאלה זו בפילוח לפי מגדר, לפי עמדות פוליטיות ולפי הגדרה דתית לא העלתה הבדלים משמעותיים בין קבוצות באוכלוסייה. בהקשר זה נציין כי אף שנמצא לעיל שברשויות החרדיות מספר הפניות נמוך יחסית, מהסקר עולה שבציבור החרדי היקף הפונים למוקד העירוני אינו נמוך מקבוצות אחרות, ואף גבוה במעט מיתר האוכלוסייה היהודית: 62% מהחרדים פנו בשנה האחרונה למוקד העירוני, לעומת 59% מהדתיים-לאומיים, 59% מהמסורתיים ו-57% מהחילונים.

הבדלים ניכרים יותר נמצאו בניתוח הנתונים לפי גיל, כפי שמוצג בתרשים 5.9.

**תרשים 5.9**  
שיעור הפונים למוקד העירוני בשנה האחרונה פעם אחת לפחות,  
לפי גיל, 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2023.

מהתרשים עולה כי שתי קבוצות הגיל הפונות בשיעור הנמוך ביותר למוקד העירוני הם הצעירים ביותר (בגילים 18-24) והמבוגרים ביותר (65 ומעלה): בשתייהן מעט פחות ממחצית פנו למוקד העירוני. מנגד, קבוצת הגיל שבה שיעור הפונים למוקד העירוני הוא הגבוה ביותר היא בני 45-54 – 61% מהם פנו למוקד העירוני בשנה האחרונה.

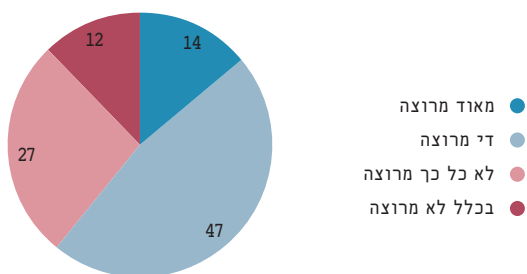
## 6. שביעות הרצון של התושבים

בסקר נבדקה גם שביעות הרצון מהפנייה למוקד (שאלה זו הוצגה רק למשיבים שפנו למוקד העירוני לפחות פעם אחת בשנה האחרונה).

שביעות הרצון נבדקה ביחס לשירות שהתקבל בעקבות הפנייה באופן כללי, ולא רק ביחס למענה המידי של המוקדן.

### 5.10 חרשים

עד כמה היית שבע רצון מהשירות שקיבלת מהרשות המקומית בעקבות הפנייה/פניות שלך? (מקרב המשיבים שפנו למוקד העירוני בשנה האחרונה), 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2023.

התרשים מלמד כי רוב הפונים למוקדים העירוניים שבעי רצון מהשירות שקיבלו. 61% מתושבי ישראל שדיווחו כי פנו למוקד העירוני בשנה האחרונה הביעו שביעות רצון מהשירות שקיבלו מהרשות המקומית בעקבות הפנייה – 14% מרוצים מאוד ו-47% די מרוצים. גם בנושא זה יש הבדל בין יהודים לערבים – 62% מהיהודים הביעו שביעות רצון מהשירות שקיבלו מהרשות המקומית בעקבות הפנייה למוקד העירוני, לעומת 46% מהציבור הערבי. בחינת פילוחים נוספים (גיל, מגדר, הגדרה דתית וכדומה) לא העלתה הבדלים משמעותיים במידת שביעות הרצון.

**סיכום**

---

הממצאים העולים מפרק זה מלמדים על הדומיננטיות של המוקדים העירוניים בממשק של הרשות המקומית עם התושבים. בתקופת הקורונה חל גידול ניכר בהיקף הפניות למוקדים העירוניים, ובשנת 2023 יותר ממחצית מתושבי ישראל דיווחו כי פנו למוקד בשנה האחרונה, מקצתם נוהגים לפנות לעיתים תכופות. התחומים הדומיננטיים של הפניות הם ניקיון/תברואה/איכות הסביבה, וכן תחומי הפיקוח העירוני והשיטור. מרבית הפונים למוקדים העירוניים (61%) דיווחו על שביעות רצון מהשירות שקיבלו מהרשות בעקבות הפנייה.

## פרק 6

## דיגיטציה של הליכי הרישום למוסדות חינוך ברשויות המקומיות

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

עם התרחבות השימוש באמצעים דיגיטליים מקוונים בשני העשורים האחרונים התרחב מגוון השירותים המקוונים שחברות פרטיות וארגונים ציבוריים יכולים להעניק. הרשויות המקומיות באות במגע ישיר עם האזרח, ורכים מהשירותים שהן מספקות יכולים להיעשות באופן דיגיטלי. בדוח משנת 2021 שעסק בנושא השירותים המקוונים של הרשויות המקומיות ציין מבקר המדינה כי –

בעשור האחרון הציבו הרשויות הציבוריות את אתגר השירות וחוויית הלקוח בסדר עדיפות גבוה, והן משקיעות מאמצים בשיפור השירות במגוון אמצעים, לרבות באמצעות הטכנולוגיה. בישראל, כמו במקומות אחרים בעולם, רשויות מקומיות מבקשות להתאים את עצמן לעידן

הדיגיטלי ולהיעזר בטכנולוגיה כדי לפתח את המרחב העירוני, לייעל את התפעול והניהול שלהן וכן את השירות הניתן ללקוחות (מבקר המדינה, 2021, עמ' 319).

עם זאת, כפי שציין מבקר המדינה, למרות ההישגים והידע הרב שנצבר בחלק מהרשויות המקומיות בתחום הדיגיטלי, בראייה ארצית יש פערים ניכרים בין הרשויות.

מטרתו של פרק זה היא לבחון את מידת הדיגיטציה של אחד הממשקים המרכזיים שמקיימים התושבים עם הרשות המקומית: הליך הרישום למוסדות החינוך. אין כיום מדד רשמי של המדינה הבוחן שירותים דיגיטליים של רשויות מקומיות.<sup>48</sup> חברת Deloitte נוהגת לפרסם בכל כמה שנים מדד המכונה "דיגילוקאלי", הבוחן את היצע השירותים הדיגיטליים שכל רשות מקומית מספקת לתושביה. המדד עוסק בסקירת השירותים דיגיטליים בכלל, והוא אינו ממוקד בתחום החינוך (רק שני שירותים שהמדד בוחן עוסקים בחינוך),<sup>49</sup> ואילו פרק זה ממוקד בתחום החינוך, ובוחן מספר גדול בהרבה של שירותים והליכים בתחום החינוך. להבדיל משירותים רבים אחרים, שהם ספציפיים יותר ונוגעים רק לקבוצה מצומצמת של תושבים (דוגמת שירותים לבתי עסק), רישום למוסדות חינוך הוא שירות ששיעור גדול מתושבי הרשות המקומית נדרשים לבוא בו בממשק עם הרשות, ומכאן החשיבות שבבדיקת מידת הדיגיטציה שלו דווקא.

תקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 קובעות כי הליכי רישום ושיבוץ של תלמידים למוסדות החינוך (בתי ספר וגנים) נערכים בישראל מול הרשות המקומית.<sup>50</sup> על פי התקנות, מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית מתמנה מכוח תפקידו לרשם הראשי בתחומי הרשות. התקנות מבהירות כי גם

48 מבקר המדינה בחן היבטים של דיגיטציה ברשויות ספורות, אך לא בכלל הרשויות (מבקר המדינה, 2021, עמ' 319).

49 מדד זה בוחן ארבע קטגוריות מרכזיות של שירותים דיגיטליים: שירותים דיגיטליים לתושבים, שירותים דיגיטליים לעסקים, נגישות אתר האינטרנט ושירותי חינוך ובנייה. ראו באתר [Deloitte](https://www.deloitte.com).

50 מבחינה טכנית התקנות מתייחסות ל"רשות חינוך מקומית", אך בפועל מדובר ברשות המקומית.

הליכי הרישום למוסדות פרטיים (לא רשמיים) צריכים להיעשות מול הרשות המקומית: "הרשם הראשי ממונה על ביצוע הרישום בכל בית ספר מוכר שאינו רשמי ומנהל כל בית ספר כזה חייב לקיים את הוראותיו לגבי הרישום".

בעבר התנהל תהליך הרישום למוסדות החינוך בעיקר פנים מול פנים, במשרדי הרשות המקומית, אך ככל שעוברות השנים רשויות רבות מאפשרות לבצע את הליכי הרישום באינטרנט. התקנות בנושא אף עודכנו ונוסף להם פרק שמיני (סעיף 44) שנועד לאפשר לרשות המקומית לבצע את הליכי הרישום למוסדות חינוך באינטרנט, אך התקנות אינן מחייבות את הרשות המקומית להציע אפשרות רישום דיגיטלית.

מחקר בחנו שבעה שירותים והליכים הקשורים בהליך הרישום למוסדות החינוך ברשות המקומית, ואת מידת היכולת לבצע אותם דיגיטלית. לשם כך הגדרנו שירות "שירות דיגיטלי" רק אם היה אפשר לבצע את ההליך בטופס ייעודי באתר הרשות המקומית, כלומר בטופס שניתן למלאו דיגיטלית ולצרף את המסמכים הנדרשים במקום הייעודי. אם יש למלא טפסים ידנית ולשלוח אותם בדוא"ל לא החשבנו את השירות כדיגיטלי.

על פי הנהלים הקיימים, על ההורים לפנות לרשות המקומית כדי לרשום את ילדיהם לגן או לבית ספר שבתחום הרשות (כדי לרשום למסגרת שאינה בתחום הרשות יש לקבל אישור מרשות המגורים). לאחר הרישום לכיתה א' אין צורך להירשם בכל שנה מחדש. לפיכך, שני הממשקים המרכזיים ביותר של התושבים עם הרשות המקומית בתחום החינוך, שהם שני הפרמטרים הראשונים בבדיקה שערכנו, הם: (1) רישום לגן הילדים (2) ורישום לבית הספר (כיתה א').

תלמיד או תלמידה שעוברים מרשות לרשות ונרשמים לבית ספר חדש צריכים כמובן להירשם גם לא לכיתה א'. לפיכך הפרמטר השלישי שבדקנו הוא אפשרות הרישום הדיגיטלית של התלמידים האלה ("רישום לתלמידים חדשים"). נוסף על כך, כאשר משפחה עוברת לרשות מקומית אחרת עליה לקבל אישור מהרשות שבה התגוררה קודם לכן על ביטול הרישום שלה ולהציג את האישור על ביטול הרישום בעת ההרשמה ברשות החדשה. לפיכך, הפרמטר הרביעי והחמישי בוחנים את האפשרות הדיגיטלית לבטל רישום לגן הילדים ולבית ספר.

ברוב הרשויות הליך השיבוץ למוסדות החינוך הוא הליך של "בחירה מבוקרת" והוא נעשה בשני שלבים: רישום ושיבוץ. בשלב הרישום ההורים מגישים את בקשתם לרישום למוסד החינוכי שהם מעוניינים בו. הרשות המקומית נותנת עדיפות ראשונה למי שגר באזורי הרישום של המוסד, ולאחר מכן משבצת את התלמידים על פי אמות מידה נוספות, בין היתר בקשת ההורים, ככל שמצבת התלמידים במוסד מאפשרת. לאחר קבלת ההודעה על השיבוץ ההורים יכולים לערער על ההחלטה, ולבקש לרשום את ילדיהם לבית ספר אחר. את היכולת לערער בהליך דיגיטלי בדקנו בפרמטר השישי ("ערעור/בקשת העברה").<sup>51</sup>

במקרים שבהם מדובר בילד או ילדה הגדלים אצל הורה עצמאי (רווק/גרוע/פרוד/אלמן), לשם הליך הרישום, הערעור או הביטול נדרש ההורה להגיש מסמך נוסף המכונה בדרך כלל "כתב הצהרה והתחייבות להורה עצמאי". במסמך זה ההורה העצמאי נדרש להצהיר שהוא מגדל את הילד בעצמו ולצדף מסמכים המוכיחים זאת, וכך מבחינה משפטית אין צורך בהסכמת הורה נוסף לשם ביצוע ההליך, או לצדף מסמכים המעידים על הסכמת ההורה השני להליך הרישום. בפרמטר השביעי בחנו אם אפשר למלא טופס זה באופן דיגיטלי.

על פי התקנות, תקופת הרישום למוסדות החינוך היא "מיום א' לחודש שבט של השנה הקודמת לשנת הלימודים שלקראתה נערך הרישום, ועד תום עשרים יום מאותו יום". עבור שנת הלימודים תשפ"ד (2023-2024) תקופת הרישום הייתה מ-23 בינואר 2023 עד 11 בפברואר 2023, ולכן ערכנו את הבדיקה באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות בתקופה זו. היבטים הנוגעים לערעור וביטול היה אפשר לבדוק כמובן גם לאחר תקופת הרישום הבסיסית.

## **2. ממצאים כלליים**

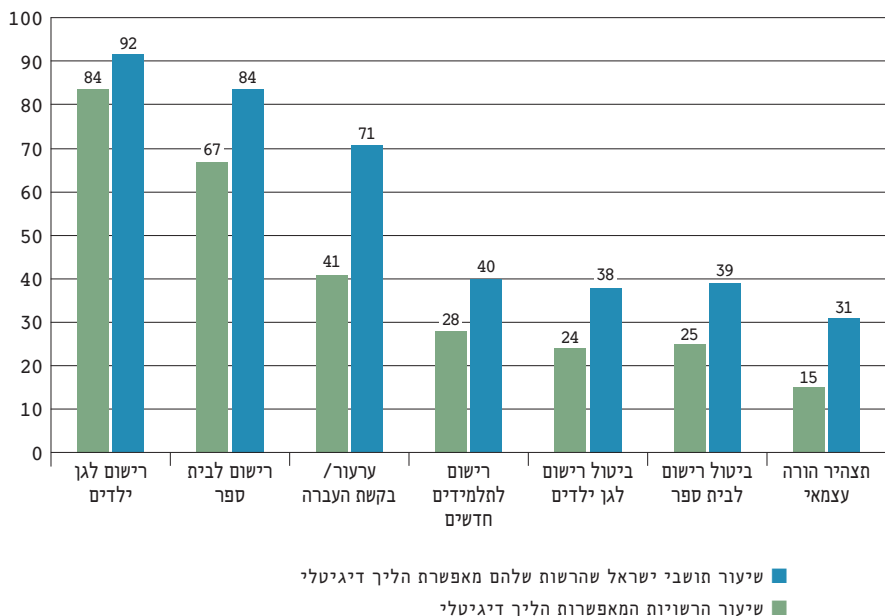
תרשים 6.1 מרכז את הממצאים בכלל הרשויות המקומיות בישראל. מכיוון שרשויות גדולות

יותר נוטות לספק שירותים דיגיטליים רחבים יותר, התרשים מבחין בין שיעור הרשויות המאפשרות לבצע הליך מסוים באופן דיגיטלי לבין שיעור תושבי ישראל שהרשות המקומית שלהם מאפשרת לבצע את ההליך הזה דיגיטלית.

51 בנושא זה לא נמצאו כמעט הבדלים בין גנים לבתי ספר, ולכן הצגנו את הנחונים יחד.

### תרשים 6.1

דיגיטציה של הליכי הרישום למוסדות החינוך בישראל, כלל הפרמטרים, 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

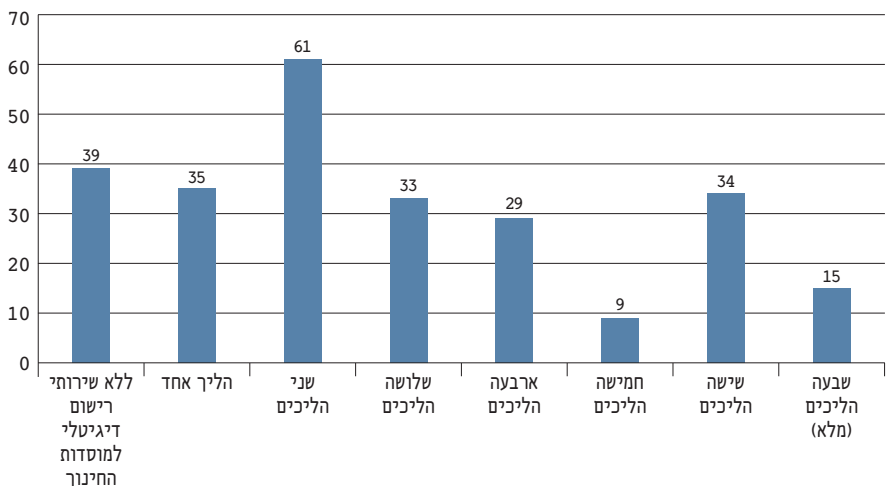
מהתרשים עולה כי רוב הרשויות מאפשרות הליך דיגיטלי בשני השירותים הבסיסיים ביותר של רישום לגן ילדים ורישום לבית ספר: 84% מהרשויות בישראל (שבהן מתגוררים 92% מתושבי המדינה) מאפשרות הליך רישום דיגיטלי לגן ילדים, ו-67% מהרשויות (שבהן מתגוררים 84% מהתושבים) מאפשרות רישום דיגיטלי לבית ספר. בנוגע לשאר השירותים שנבחנו, במרבית הרשויות לא היה אפשר לבצע אותם דיגיטלית, אם כי 71% מתושבי ישראל מתגוררים ברשות שאפשר לבצע בה ערעור/בקשת העברה באופן דיגיטלי. כאמור, הפער בין שיעור הרשויות המאפשרות הליך דיגיטלי לבין שיעור התושבים המתגוררים ברשות המאפשרת הליך דיגיטלי הוא תוצאה של העובדה שרשויות שמספר תושביהן גבוה הן רשויות דיגיטליות יותר יחסית.

אחד הממצאים הבולטים הוא שבשבע הרשויות החרדיות (רשויות שמרבית התושבים שלהן הם חרדים: בני ברק, מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד, רכסים, קריית יערים ועמונאל), אי אפשר כלל להירשם למוסדות חינוך באופן דיגיטלי, מלבד בעיריית אלעד. בחלק מהמקרים, דוגמת עיריית מודיעין עילית ועיריית ביתר עילית, הסיבה לכך היא שהרשות המקומית העבירה את סמכות הרישום שלה למוסדות החינוך עצמם (שהם מוסדות פרטיים), והרשות רק מדווחת על כך לתושבים באתר האינטרנט שלה ומפנה את התושבים למוסדות (שאינם עורכים רישום דיגיטלי). לעומת זאת, בעיריית בני ברק יש גני ילדים עירוניים (הן לציבור החרדי והן לציבור שאינו חרדי) שהרישום אליהם נערך ברשות המקומית, אך העירייה אינה מאפשרת הליך רישום דיגיטלי כלשהו.

בתרשים 6.2 מוצג המידע על מספר הליכי הרישום למוסדות חינוך שאפשר לבצע דיגיטלית מתוך שבעה ההליכים שנבחרו, לפי מספר רשויות, מרשויות שאין בהם כלל הליכים דיגיטליים ברישום למוסדות חינוך, ועד רשויות המאפשרות הליך דיגיטלי בכל שבעת ההליכים שנבחנו.

## תרשים 6.2

מספר הרשויות המקומיות לפי מספר ההליכים הדיגיטליים שאפשר לבצע באחרים שלהן ברישום למוסדות חינוך, 2023



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

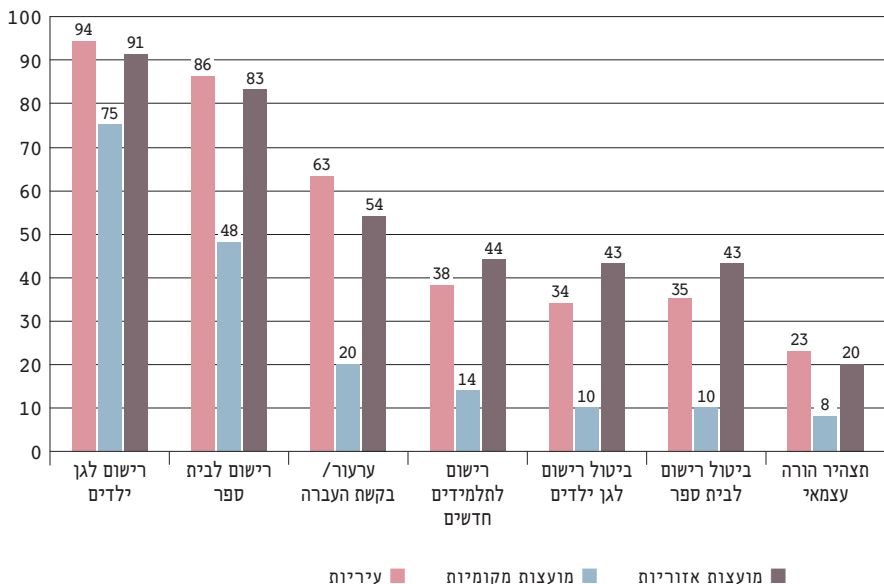
מהתרשים עולה כי ב־39 רשויות מקומיות (15%) אי אפשר לבצע באתר שום הליך מההליכים שנבחנו, ולעומת זאת, ב־15 רשויות (6%) אפשר לבצע באתר את כל שבעת ההליכים, ובעוד 34 רשויות – שישה הליכים (13%).

### 3. סוג הרשות: מעמד מוניציפלי, מגזר ודירוג חברתי-כלכלי

בתרשימים הבאים נציג את המידע על השירותים הדיגיטליים של הרשויות המקומיות בתחום החינוך, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

#### תרשים 6.3

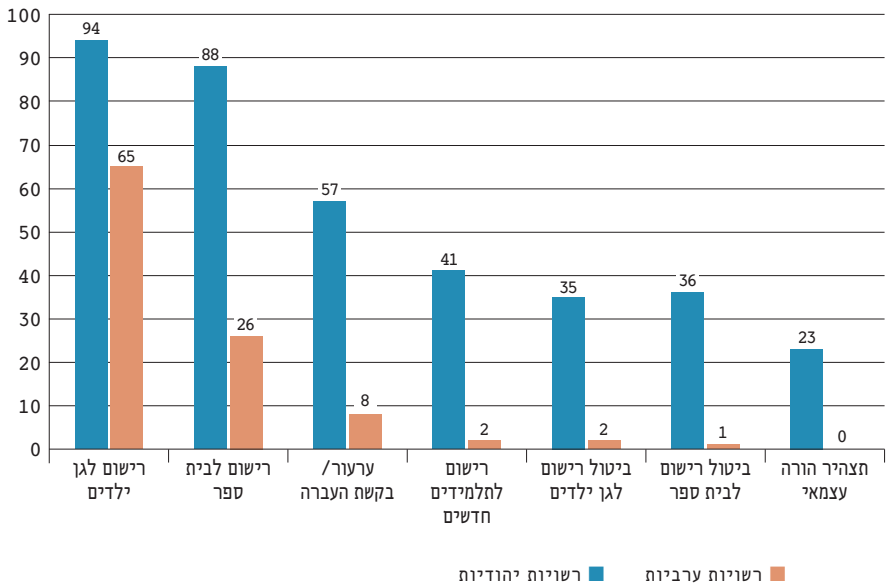
שיעור הרשויות המקומיות המאפשרות להירשם למוסדות החינוך באתר, לפי סוג הליך ומעמד מוניציפלי (ב-%), 2023



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

מתרשים 6.3 אפשר לראות שככלל בעיריות ובמועצות אזוריות יש שיעור גבוה יותר של הליכים דיגיטליים בתחום הרישום למוסדות החינוך בהשוואה למועצות המקומיות. הסיבה המרכזית לחולשת המועצות המקומיות אינה קשורה למעמד המוניציפלי עצמו אלא למגזר – לריבוי הרשויות הערביות שהן מועצות מקומיות. כך, פילוח נתוני המועצות המקומיות היהודיות בלבד מלמד על שיעור של הליכים דיגיטליים נמוך רק במעט משיעורם בעיריות ובמועצות האזוריות. תרשים 6.4 מציג את שיעור השירותים הדיגיטליים לפי מגזר.

**תרשים 6.4**  
**שיעור הרשויות המקומיות המאפשרות הליכים דיגיטליים, 2023,**  
**לפי סוג הליך ומגזר (ב-%)**



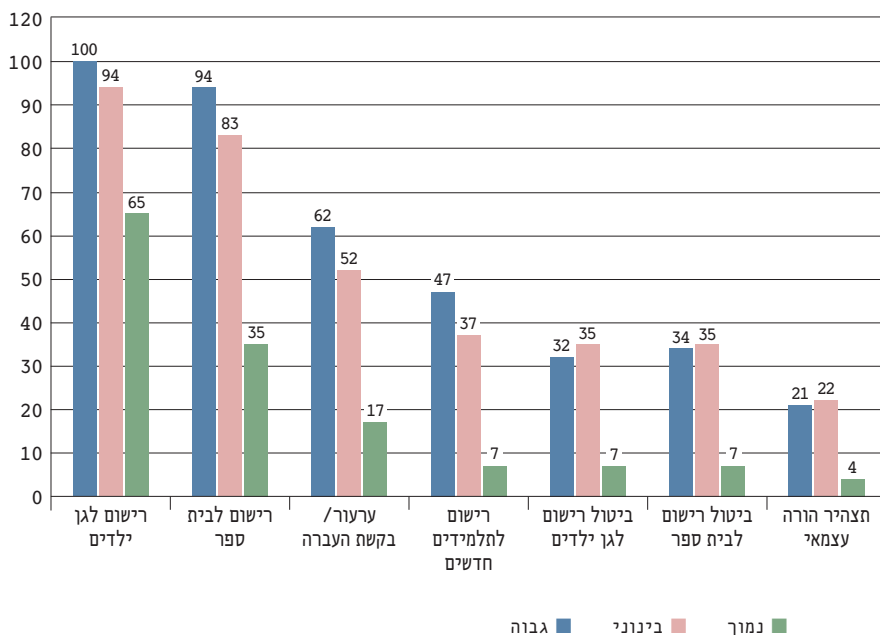
מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

תרשים 6.4 מצביע על פערים ניכרים מאוד בהליכי הרישום הדיגיטליים בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות. הרשויות הערביות, שהן כשליש מהרשויות בישראל (85 מתוך 255), ממעטות לאפשר הליכי רישום דיגיטליים בתחום החינוך, מלבד ברישום לגני ילדים. במרבית ההליכים המורכבים יותר, שאינם רישום בסיסי למוסד חינוכי, כמעט שאי אפשר למצוא רשויות ערביות המאפשרות לבצע אותם דיגיטלית.

בתרשים הבא מוצגים הנתונים בחלוקה לפי הדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית.

### תרשים 6.5

שיעור הרשויות המקומיות המאפשרות הליך דיגיטלי, 2023, לפי סוג הליך ודירוג חברתי-כלכלי של הרשות (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

מהתרשים עולה שהפערים דיגיטליים בתחום החינוך בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לבין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני אינם גבוהים, ולמעשה יש אף הליכים דיגיטליים הרווחים יותר ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני. הפערים המשמעותיים במיוחד הם בין הרשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה ובינוני לבין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. ההסבר לממצאים אלו הוא שהליכים דיגיטליים רווחים הרבה פחות ברשויות ערביות ורשויות חרדיות, שהן הרוב המובהק של הרשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך.

הממצאים העולים מפרק זה מלמדים כי מרבית הרשויות המקומיות מאפשרות לבצע את ההליכים הבסיסיים של רישום למוסדות חינוך באופן דיגיטלי, אך תהליכים מורכבים יותר, דוגמת ביטול רישום או ערעור, אפשר לעשות באתר רק במעט רשויות. ההבדלים המרכזיים בתחום הדיגיטציה הם בין רשויות ערביות ורשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך הממעטות לספק שירותים דיגיטליים, לבין רשויות יהודיות ורשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני או גבוה, שבהן יש שיעור גבוה יותר של שירותים דיגיטליים.

## סיכום

**שער רביעי: הרשויות המקומיות  
במשק עם ארגוני חברה אזרחית**

---



## פרק 7

# הקצאות מקרקעין ומבנים

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

לרשויות המקומיות זכויות בנכסים למיניהם, ובהם קרקעות ומבנים המשמשים לצורכי ציבור.

בחלק מהנכסים העירוניים הרשות המקומית עושה שימוש ישיר כדי לספק לתושביה שירותים עירוניים, ואחרים מוקצים למוסדות או לעמותות שיש להם מטרת ציבוריות, דוגמת תנועת נוער ובית כנסת. יש שני סוגים של הקצאות: הקצאה של שטח (מקרקעין) שמקבל ההקצאה נדרש לבנות עליו, והקצאת מבנה של הרשות המקומית, המכונה בלשון החוק "מתן רשות שימוש" – כלומר, הרשות מעניקה למקבל ההקצאה אישור להשתמש במבנה השייך לה. להלן נשתמש במונח "הקצאות" או "הקצאות מקרקעין" כדי לתאר את שני הסוגים האלה יחד. כל הקצאה מוקצית ל-25 שנה לכל היותר, ואחריהן הרשות המקומית יכולה להאריך את משך ההקצאה.

מכיוון שמקרקעין הם משאב יקר ביותר, הנמצא בדרך כלל במחסור, חשוב לבחון כיצד משתמשות הרשויות המקומיות במקרקעין שברשותן, ובמיוחד כיצד מועברים מקרקעין לשימושם של גורמים חיצוניים. כפי שציין בעבר מבקר המדינה, "העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים היא הליך בעל משמעויות ניכרות ולעתים יש בה משום קביעת עובדה לדורות" (מבקר המדינה, 2008ב, עמ' 153). בשל כך, בפרק זה נבקש למפות ככל הניתן את היקף ההקצאות הקיים ברשויות המקומיות ואת השימושים המתבצעים בהקצאות אלו.

על פי החוק והנחיות משרד הפנים, רשות מקומית מוסמכת להקצות מקרקעין ומבנים שבבעלותה ללא תמורה או בתמורה סמלית אך ורק בעקבות החלטת מועצת הרשות המקומית. חוזה המקנה זכות שימוש לתקופה העולה על חמש שנים מחייב אף את אישור שר הפנים, או מי שהשר הסמיכו לכך. בעבר הייתה אי-בהירות בדבר השיקולים שהרשות המקומית מחויבת לשקול בהליכי ההקצאות, אך בשנת 2000 קבע בג"ץ שבהיותה רשות ציבורית על הרשות המקומית להפעיל את סמכותה על פי האינטרס הציבורי וטובת הכלל, ואף הציג כמה עקרונות בנושא.<sup>52</sup> בעקבות פסיקת בג"ץ, בשנת 2001 פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (משרד הפנים, 2001), שמטרתו לוודא שהליכי ההקצאות יהיו שוויוניים, חסכוניים, יעילים ושקופים, ותימנע פגיעה בטוהר המידות. הנוהל קובע עקרונות כלליים בנושא, וכן שבכל רשות מקומית תקום ועדת הקצאות והחלטותיה יובאו לאישורה של מועצת הרשות המקומית. על פי הנוהל, על הוועדה לגבש הצעת תבחינים מפורטים יותר להקצאות, ועליהם להיות "שוויוניים וענייניים בהתחשב בכל חלקי האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית" (שם).

סעיף 10 בנוהל ההקצאות של משרד הפנים קובע כי "רשות מקומית תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה (להלן – ספר ההקצאות)". הסעיף קובע כי הרישום של כל הקצאה יכלול מידע על מועד ההחלטה בדבר ההקצאה ובקשות להארכתה. הנוהל קובע גם כי "ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור", אך אינו קובע חובה ברורה לפרסם את ספר ההקצאות באתר

האינטרנט של הרשות, וכפי שנראה להלן, מרבית הרשויות המקומיות אינן מפרסמות את ספר ההקצאות או מידע כלשהו על ההקצאות שלהן. משרד הפנים אינו עוקב אחר מצב ההקצאות בכל אחת מן הרשויות, ולכן אין לו מידע בנושא. המידע שיוצג להלן מבוסס אפוא על מידע שאספנו מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ביוני 2022, ועל בדיקה משלימה שנערכה בינואר 2023, וכן על בקשות חופש מידע שהוגשו לכלל הרשויות המקומיות שלא פרסמו מידע בנושא באתר האינטרנט שלהם.

## 2. פרסום ספר ההקצאות ומסירתו

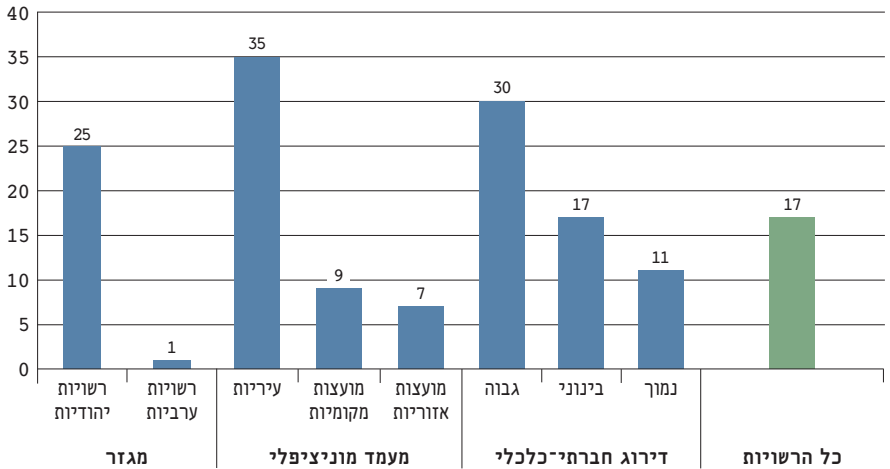
בבדיקה שערכנו באתרי הרשויות המקומיות בחנו אילו רשויות פרסמו את ספר ההקצאות שלהן (או מידע מסודר אחר על מצב ההקצאות ברשות שהגדרנו לצורך העניין כספר הקצאות). מבין 255 הרשויות בישראל נמצא שרק 43 רשויות (17%) פרסמו ספר הקצאות. בתרשים 7.1 מוצג המידע על פרסום ספר ההקצאות בפילוח לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

ניתן לראות שפרסום של ספר ההקצאות רווח יותר בעיריות, ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה וברשויות יהודיות. למשל, 35% מהעיריות מפרסמות ספר הקצאות. בולט במיוחד שמבין 85 הרשויות הערביות בישראל, רק רשות אחת פרסמה באתר האינטרנט שלה מידע על ההקצאות (1%). כפי שנראה להלן, ברשויות יהודיות היעדר הפרסום הוא במקרים רבים תוצאה של היעדר שקיפות, לעומת זאת, ברשויות הערביות סיבה עיקרית לכך היא היעדרן של הקצאות.

כדי להשלים את המידע שפורסם באתרים הגשנו בקשות חופש מידע לכל הרשויות המקומיות בישראל. מבין 212 רשויות שלא פרסמו את ספר ההקצאות באתר, 65 רשויות העבירו מידע על ההקצאות ו-77 רשויות הבהירו כי אין להם כלל נכסים שהוקצו. בשבע רשויות נוספות יש ספר לא מעודכן שלא היה אפשר להתבסס עליו. מ-60 רשויות מקומיות לא התקבל מענה כלל, ושלוש רשויות נוספות (חיפה, אשדוד ואשקלון) טענו כי אפשר לעיין בספר ההקצאות במשרדי הרשות המקומית, אך לא הסכימו להעביר מידע בדוא"ל, ולכן במחקר סווגו גם הן כרשויות שלא התקבל מהן מענה.

### 7.1 חרשים

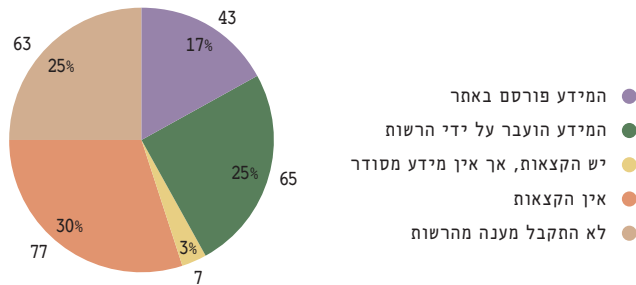
שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו ספר הקצאות באתר האינטרנט, 2023, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

### 7.2 חרשים

מידע על הקצאות ברשויות המקומיות בישראל, לפי המידע שהתקבל מהרשויות (במספרים מוחלטים וב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות. למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

בסיכומם של דברים, יש בידינו מידע מלא על ההקצאות ב־185 רשויות (63% מהרשויות בישראל): ב־108 רשויות (58%) ניתנו הקצאות וב־77 רשויות מקומיות (42%) לא אושרו הקצאות. מכיוון שהתקבל יותר מידע מרשויות שיש בהן מספר תושבים גבוה, המידע הקיים מתייחס להקצאות של הרשויות שבהן מתגוררים 79% מתושבי ישראל. המספר הכולל של ההקצאות ברשויות שהתקבל מהן מידע עומד על 4,583 הקצאות. על מרבית הרשויות אין מידע מפורט המאפשר להבחין בין הקצאה של שטח לבין מתן רשות שימוש במבנה.

גם במידע שאכן התקבל מהרשויות המקומיות ניכרים פערים ואי־סדרים. ראשית, מרשויות ספורות התקבלו מגוון מסמכים הנוגעים להקצאות (למשל פרוטוקולים של ועדת הקצאות) אך לא רישום מרוכז שלהן, או רשימת הקצאות שלא במסמך מסודר אלא בהודעת דוא"ל במענה לבקשת חופש המידע. ככלל, נראה שבחלק מהרשויות חסר מידע מסודר על הקצאות שניתנו לפני כניסת נוהל ההקצאות לתוקף, וברשויות אחרות יש מקרים של ציון הקצאה אחת כמה פעמים, אם משום שהיא הוקצתה יותר מפעם אחת (לגורמים שונים), אם משום שהמידע מפורז במסמכים רבים (בכמה רשויות לא היה ניתן לבחון אם יש כפילות כיוון שהמידע אינו מפורט דיו). גם מבקר המדינה עמד בכמה דוחות על חוסרים בספרי ההקצאות של כמה רשויות.<sup>53</sup> ועם זאת, למרות הזהירות המתודולוגית המתבקשת, נראה שספרי ההקצאות של מרבית הרשויות המקומיות משקפים מהימנה את מצב ההקצאות בהן, ולכן ניתוח משותף של ספרי ההקצאות יכול לספק תובנות חשובות על המגמות המרכזיות בישראל בתחום ההקצאות.<sup>54</sup>

53 ראו, למשל, מבקר המדינה, 2008ב, עמ' 145-207.

54 תופעה נוספת היא של רשויות המאפשרות לקהילות או גופים מסוימים להשתמש בקרקע או בנכס ציבורי בלא כל הליך הקצאה מסודר. מכמה פסיקות של בתי משפט ודוחות של מבקר המדינה ניתן ללמוד על מקרים מסוג זה (פינקלשטיין, 2022, עמ' 180), אך קשה לאמוד את היקף התופעה. על כל פנים, אנו כמובן יכולים להתייחס רק להקצאות רשמיות.

### 3. היקף ההקצאות בכל רשות

כאמור, 185 רשויות סיפקו מידע בנוגע להקצאות שלהן, ו-77 מהן השיבו שאין להן כלל הקצאות (42%). כמו כן, יש פערים גדולים בין הרשויות:

אף שסך כל ההקצאות עומד על 4,583, מבין 108 הרשויות שיש בהן הקצאות ב-58 רשויות מספר ההקצאות אינו עולה על 10 (53%).

אפשר להציג שלושה אפיונים מרכזיים לרשויות שאין בהן כלל הקצאות, או שיש בהן מעט הקצאות, כמפורט להלן:

1. **רשויות ערביות.** מבין 85 הרשויות הערביות בישראל התקבל מענה מ-44 רשויות. מהן 34 רשויות מקומיות מסרו כי לא אישרו כלל הקצאות (77%) ו-10 מסרו שאושרו בהן הקצאות. גם בכל 10 הרשויות הערביות שאישרו הקצאות מספר ההקצאות נמוך מאוד ונע בין 1 ל-3 בלבד, לעומת רשויות יהודיות רבות שבהן מספר ההקצאות לרשות אחת עומד על עשרות, ואף על מאות (ראו להלן). הסיבה המרכזית שהרשויות הערביות ממעטות להקצות הקצאות היא, ככל הנראה, שמרבית הקרקעות ביישובים הערביים הם בבעלות פרטית ואינן נכסים ציבוריים, ולכן לרשויות המקומיות הערביות יש מעט נכסים שהן יכולות להקצות.<sup>55</sup>

2. **מועצות אזוריות.** מבין 54 מועצות אזוריות בישראל, התקבל מענה מ-45 מועצות (43 מהן יהודיות). מתוכן 26 מסרו כי לא אישרו כלל הקצאות (58%), לעומת 19 שדיווחו שאושרו בהן הקצאות. מתוך 19 המועצות האזוריות שאושרו בהן הקצאות, ב-17 מספר ההקצאות נמוך מאוד ונע בין 1 ל-4, ואילו בשתי מועצות אזוריות מספר ההקצאות עומד על 18 ו-19. הסיבה למיעוט ההקצאות במועצות האזוריות היא, ככל הנראה, המבנה השלטוני הדרורובדי שלהן – רובד המועצה ורובד היישובים. להבדיל ממועצות מקומיות עירוניות, במועצות אזוריות אין צורך בהקצאה של הרשות לגורם חיצוני מכיוון שהיישובים עצמם, שהם מעין רובד שלטוני, משתמשים בנכסים לצרכיהם הקהילתיים (למשל, בית כנסת).

3. **רשויות קטנות.** מלבד הרשויות הערביות והמועצות האזוריות, שאר הרשויות שלא אישרו הקצאות הן בעיקרן רשויות שמספר התושבים בהן קטן. כך, מבין 18

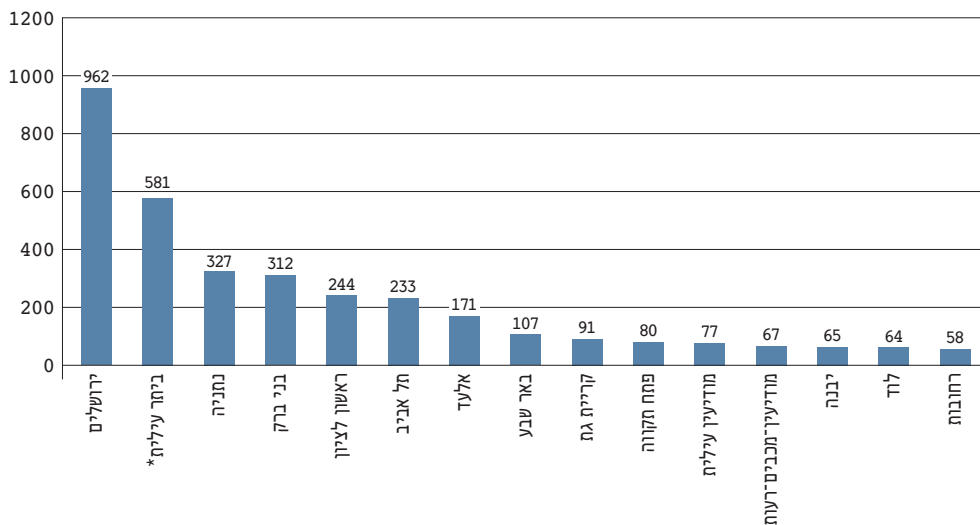
55 על מבנה הבעלות על קרקעות בחברה הערבית, ראו ח'מאיסי, 2019, עמ' 75-82.

הרשויות שאינן מועצות אזוריות ואינן רשויות ערביות שלא אישרו הקצאות, 12 הן רשויות שמספר התושבים בהן אינו עולה על 10,000.

מדברינו עד כה עולה כי הקצאת מבנים היא תופעה המאפיינת בעיקר רשויות יהודיות בינוניות-גדולות. ואכן, מתוך 63 רשויות יהודיות במעמד מוניציפלי של עירייה שהשיבו לנו בנושא, רק שתיים טענו שאין להן הקצאות, ולמעשה שתיהן טענו כי בימים אלו הן בעיצומו של הליך אישור הקצאות. בתרשים 7.3 מוצגות 15 הרשויות המקומיות שבהן מספר ההקצאות הוא הגבוה ביותר.

### תרשים 7.3

15 הרשויות המקומיות שבהן מספר ההקצאות הוא הגבוה ביותר (מתוך הרשויות שהתקבל מהן מידע)



\* בביתר עילית דווח על 319 הקצאות מ-2009. בספר ההקצאות הישן רשומה עוד 262 הקצאות, שייטכן שחלקן חופפות להקצאות מ-2009, אך בשל חוסר מידע אי אפשר לבחון כפילויות.

מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

כצפוי, ריבוי הקצאות רווח בעיקר בערים הגדולות שבהן מספר גדול של תושבים. החריג הבולט הוא הערים החרדיות: 4 ערים מתוך 11 הערים בעלות מספר ההקצאות הגדול ביותר הן ארבע הערים החרדיות: ביתר עילית (מקום 2), בני ברק (מקום 4), אלעד (מקום 7) ומודיעין עילית (מקום 11), אף שמבין הרשויות שהתקבל עליהן מידע בני ברק היא העיר השישית בגודלה מבחינת מספר תושבים, מודיעין עילית היא העיר ה-17 בגודלה, ביתר עילית – ה-22, ואלעד העיר ה-34. כדי להבין את ההיקף הגבוה יחסית של הקצאות בערים החרדיות, יש לבחון את מטרות ההקצאות, ובכך נעסוק בסעיף הבא.

#### 4. שימושי ההקצאות וייעודן

על פי סעיף 5 לנוהל ההקצאות של משרד הפנים, בהליך בקשת ההקצאה נדרש הגוף מבקש ההקצאה למלא פרטים על "הפעילות והשימוש

המתוכננים בקרקע המבוקשת", וסעיף 8 לנוהל קובע כי על הרשות המקומית לערוך הסכם עם הגוף מקבל ההקצאה, שבו ייקבע כי "ההקצאה תשמש אך ורק למטרה לשמה ניתנה". הנוהל אינו מחייב את הרשויות המקומיות לכתוב בספר ההקצאות את השימוש המיועד של הנכס שהוקצה, וכן אינו קובע סיווג אחיד של השימושים האפשריים. עם זאת, מרבית הרשויות המקומיות העבירו מידע הכולל את השימוש שנקבע לכל הקצאה. במספר קטן של הקצאות (בעיקר בתל אביב) סיווגנו אנחנו את השימוש לאחר בדיקת שם העמותה או המוסד מקבלי ההקצאה ובחינת אופי העיסוק של העמותה או המוסד ואופי הפעילות בכתובת ההקצאה. במקרים ספורים לא היה אפשר לקבוע את סוג ההקצאה, ולפיכך לא היינו יכולים לבחון את השימוש שלהן. בסך הכול יש בידינו מידע על השימוש או הייעוד של 4,311 הקצאות. ל-148 מהן (3%) יש שימוש או ייעוד כפול.

מכיוון שאין קטגוריות אחידות לסיווג השימוש של ההקצאות, ובכל רשות הסיווג אחר, כדי שנוכל לבחון את שימוש ההקצאות בכל הרשויות איחדנו את המידע מכל רשות ל-10 קטגוריות. שלוש קטגוריות נוגעות לענייני דת: בית כנסת, ישיבה או בית מדרש (מוסד תורני שאינו חלק ממערכת החינוך), ושירותי דת (בעיקר מקוואות ומוסדות העוסקים בפעילות תורנית). שלוש קטגוריות עוסקות

במוסדות חינוך: בית ספר (כיתות א-יב, לגילי 6-18), גן ילדים (3-6) ומעון (0-3). ארבע הקטגוריות הנוספות מרכזות את שאר התחומים: חינוך בלתי פורמלי (בעיקר תנועות נוער), ספורט, תרבות ופנאי (לדוגמה, מרכזים קהילתיים ואומנויות), רווחה (מרכזי יום לקשיש, פעילות למען בעלי מוגבלויות ונוקקים וכדומה) וקטגוריית "אחר", שבה מגוון קטגוריות שהוקצו להן מספר מצומצם של הקצאות (למשל, בריאות, השכלה גבוהה, הכשרה מקצועית ועוד).

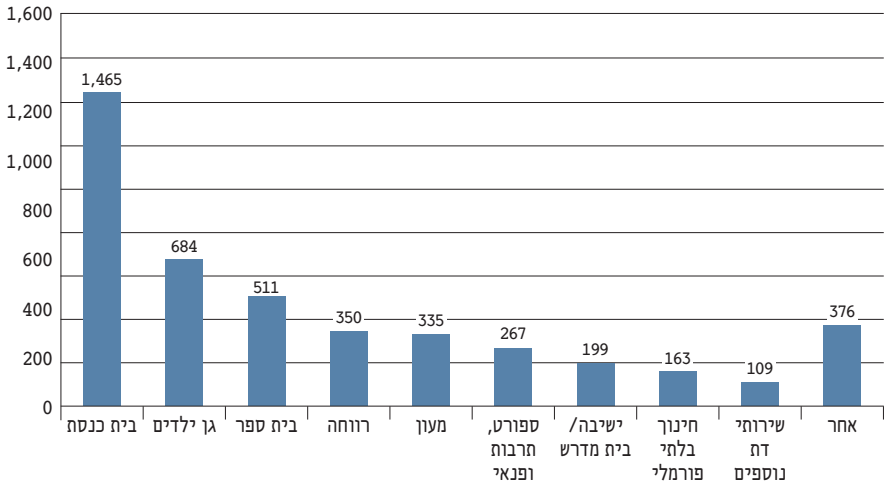
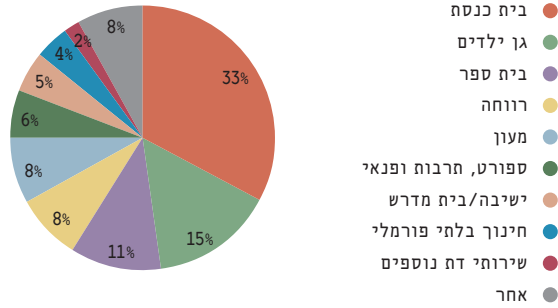
בטרם נעבור להצגת הממצאים חשוב להדגיש שחלוקת ההקצאות לקטגוריות למיניהן אינה מלמדת על חלוקת השימוש בקרקעות ובנכסי הרשות המקומית בכלל. הסיבה לכך היא שבמקרים רבים הרשות המקומית אינה מקצה את הקרקע למטרה מסוימת באמצעות הקצאה לעמותה או למוסד חיצוניים, אלא משאירה אותן בבעלותה ובניהולה. למשל, קרקעות המשמשות למגרשי ספורט ציבוריים ולמתקני משחקים לא ייכללו בקטגוריית ההקצאות בתחום הספורט, תרבות ופנאי, מכיוון שהרשויות המקומיות אינן מקצות את הקרקעות האלה אלא משאירות אותן בבעלותן ומפעילות אותן בעצמן.

בתרשים 7.4 אפשר לראות שהקטגוריה הדומיננטית ביותר בתחום ההקצאות היא בית כנסת. שליש מההקצאות שהקצו רשויות מקומיות הן לבתי כנסת, ובתוספת ההקצאות לשיבה או לבית מדרש ולשירותי דת נוספים – 40% מההקצאות הן לצורכי דת מובהקים (1,733 מתוך 4,311).<sup>56</sup> נוסף על כך, אפשר לראות היקף גבוה של הקצאות למוסדות חינוך: גני ילדים (684), בתי ספר (511) ומעונות (355), ובסך הכול 1,463 הקצאות למוסדות חינוך (34%). כל הקטגוריות הנותרות יחד הן 24% מההקצאות.

56 למעשה אפשר לומר שמדובר ב־41%, מכיוון שמספר ההקצאות שבתרשים כולל גם 148 הקצאות המשמשות בה בעת לשתי קטגוריות.

### 7.4 חרשים

#### שימושי ההקצאות של הרשויות המקומיות (ב- % ובמספרים)



הערה: ל-148 הקצאות יש ייעוד כפול הרלוונטי לשתי קטגוריות, ולכן הן נספרו פעמיים. מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

אשר למוסדות חינוך, חשוב להבחין בין בתי ספר וגני ילדים לבין מעונות. בתי ספר וגני ילדים הם מוסדות לגיל חינוך חובה, ולפיכך בתי ספר וגנים המשויכים

לחינוך הממלכתי (כולל החינוך הממלכתי־דתי) הם למעשה בתי ספר שבבעלות של משרד החינוך או הרשות המקומית (בין התיכונים יש גם בתי ספר ממלכתיים בבעלות עמותות). במקרה זה, של בתי ספר רשמיים המנוהלים ישירות בידי גורם ציבורי, הליך הקצאה של הקרקע אינו רלוונטי, מכיוון שאין בו העברה של הקרקע לגורם חיצוני. לעומת זאת, רובם המוחלט של מוסדות החינוך של האוכלוסייה החרדית אינם ממלכתיים, ולכן הרוב המובהק של בתי הספר הם פרטיים (ושייכים לרשתות חרדיות, מוסדות "מוכר שאינו רשמי" או מוסדות פטור), כלומר, מפעילים אותם עמותות ומוסדות פרטיים. במצב הזה, העמותה המנהלת את המוסד החינוכי נדרשת לקבל הקצאה של קרקע או של מבנה מהרשות המקומית, או לחלופין היא יכולה להפעיל את המוסד החינוכי על קרקע פרטית. לפתחם של בתי המשפט הגיעו בשנים האחרונות כמה עתירות של עמותות חרדיות המפעילות בתי ספר (מוכר שאינו רשמי), שדרשו לחייב רשויות מקומיות להקצות להן שטחים ומבנים. הפסיקה המקובלת היא שהרשות המקומית אינה חייבת לספק מבנה לבית ספר מהחינוך המוכר שאינו רשמי. על פי בית המשפט, "החובה המוטלת על הרשות מצטמצמת לתמיכה כספית מסוימת ואין היא כוללת מחויבות להקמת תשתית פיזית על מקרקעי ציבור"; העמותה המפעילה את בית הספר "חופשית למצוא משכן מתאים לבית הספר ולשכור אותו לצרכיה בתנאי שוק רגילים".<sup>57</sup>

אף שהרשויות המקומיות אינן מחויבות בהקצאות למוסדות חינוך פרטיים, במקרים רבים הן עושות זאת כדי להיענות לצורכי הציבור. הרשויות אינן מסוגלות את סוגי בתי הספר וגני הילדים הזוכים להקצאות, אך משמות העמותות המפעילות את מוסדות החינוך האלה המופיעים בספרי ההקצאות אפשר להבין שרובן המובהק משרתייך לחינוך החרדי (הקצאות רבות משויכות במפורש לרשתות החינוך החרדי, לחסידויות ולגופים בעלי שמות חרדיים). להערכתנו, בין 85% ל-90% מ-1,195 הקצאות לבתי ספר וגני ילדים הם למוסדות חינוך חרדיים.

57 עת"מ (תל אביב-יפו) 1101-08 עמותת למען אחייני ראש עיריית מודיעין מכבים-רעות מר משה ספקטור. עם זאת, אין פירוש הדבר שבתי הספר בחינוך המוכר שאינו רשמי שאינם מקבלים מהרשות המקומית קרקע ומבנה נאלצים לשאת בעלות מלאה של דמי השכירות, אלא יש השתתפות מסוימת של הרשות בעלויות. ראו פרי־חזן, 2003, עמ' 266.

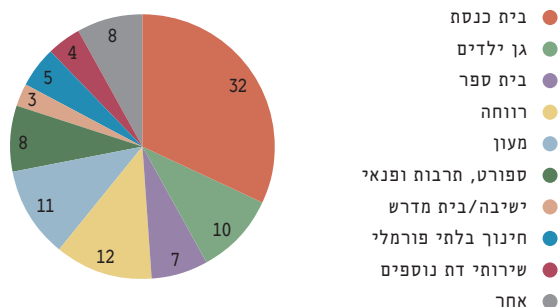
לעומת זאת, תחום המעונות בישראל (גילי 0-3) הוא פרטי בכלל האוכלוסייה, ולכן ניתן לראות הקצאות רבות של רשויות מקומיות לרשתות לא-חרדיות המפעילות מעונות, דוגמת אמונה, ויצו, ונעמ"ת. מכיוון שעמותות רבות המפעילות מעונות וזוכות להקצאות הן עמותות פרטיות ללא זיהוי ארצי, קשה לקבוע במדויק מהו שיעור ההקצאות למעונות המיועדים לאוכלוסייה החרדית, אך במבט כללי נראה שהוא אינו עולה על 50% מההקצאות למעונות.

לנוכח ממצאים אלו אפשר להבין את ההיקף הגבוה של הקצאות ברשויות החרדיות: האוכלוסייה החרדית מרבה להשתמש בהקצאות לצורכי דת, ובמיוחד לבתי כנסת (וכך גם האוכלוסייה הדתית שאינה חרדית), ומבנה החינוך החרדי גורם לתלות רבה בהקצאות למוסדות חינוך. ועם זאת, כדי לבחון את התפלגות ההקצאות שלא בהטיה ברורה לצרכים של החברה החרדית, בתרשים 7.5 מוצגת התפלגות ההקצאות ברשויות היהודיות בניכוי הרשויות החרדיות המובהקות (בני ברק, מודיעין עילית, ביתר עילית, אלעד וקריית יערים) ובניכוי רשויות ששיעור גבוה של למעלה מ-40% מתושביהן היהודים הם חרדים (ירושלים, צפת ויבנאל).<sup>58</sup> להלן נכנה את הרשויות האלה רשויות יהודיות לא-חרדיות.

שיעור ההקצאות לצורכי דת אינו שונה מאוד ברשויות היהודיות הלא-חרדיות, והוא עומד על 39% לעומת 40% בכלל הרשויות. ליתר דיוק, שיעור ההקצאות לבתי כנסת ברשויות אלו עומד על 32%, דומה ל-33% בכלל הרשויות. אשר למוסדות החינוך, אפשר לראות שכרשויות הלא-חרדיות שיעור ההקצאות למוסדות חינוך נמוך יותר ועומד על 28% לעומת 34% מההקצאות בכלל הרשויות. בתחומי ההקצאות שאינן לצורכי דת או למוסד חינוכי, ניתן לראות כצפוי שיעור גבוה יותר של הקצאות ברשויות לא-חרדיות: 33% לעומת 24% בכלל הרשויות (רוב הגידול הוא בהקצאות לתחום הרווחה – 8% לעומת 12%, ובתחום הספורט, התרבות והפנאי – 6% לעומת 8%).

### תרשים 7.5

שימושי ההקצאות של הרשויות המקומיות היהודיות הלא-חרדיות (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לביקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאחרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

נראה שהמשמעות העיקרית של ממצאים אלו היא שגם ברשויות לא-חרדיות מובהקות יש שיעור גבוה של הקצאות המיועדות לצרכים דתיים. שתי דוגמאות בולטות: בעיר ראשון לציון יש 245 הקצאות, 121 (49%) מהן הן לבתי כנסת, ועוד 11 הקצאות (4%) לשירותי דת אחרים; בעיר מודיעין 67 הקצאות, מהן 40 (60%) הן לבתי כנסת. כאמור, בהיעדר מידע מסודר ומפורט על היקף שימושי הקרקע העירונית לצרכים השונים, אף שלא באמצעות הקצאות, יש להיזהר מהסקת מסקנות מהנתונים בדבר שיעור גבוה מדי או נמוך מדי של שימוש בנכסים עירוניים לצורכי כל אחת מקטגוריית השירותים שנבדקה.

הרשויות המקומיות מקצות אלפי קרקעות

ומבנים לצרכים ציבוריים. רוב ההקצאות מוקצות

בעירויות יהודיות בינוניות-גדולות, ואילו ברשויות ערביות ובמועצות אזוריות כמעט שאין הקצאות, בשל היעדר נכסים לשימוש ציבורי (במגזר הערבי) ובשל מבנה שלטוני ייחודי (במועצות האזוריות). ריבוי של הקצאות אפשר לראות בעיקר ברשויות חרדיות וברשויות שבהן יש ריכוזים חרדיים גדולים. הסיבה לכך היא ששיעור ניכר מההקצאות – גם ברשויות שיש בהן רוב חילוני ברור –

מיועד לצורכי דת, ובעיקר לבתי כנסת, וכן יש ריבוי של הקצאות למוסדות  
חינוך פרטיים, שרובם הם מוסדות חרדיים. תחומים נוספים בולטים שלשמם  
מועברות הקצאות מצד הרשויות המקומיות הם רווחה וספורט. מרבית הרשויות  
אינן מפרסמות באתר האינטרנט את ספר ההקצאות המפרט את סטטוס ההקצאות  
הנוכחי שלהן.

## פרק 8

## הענקת תמיכות

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

חברה אזרחית פעילה היא אחד היסודות של חברה דמוקרטית. החלק המאורגן של החברה האזרחית מכונה "המגזר השלישי" – מוסדות ציבור הפועלים שלא למטרת רווח במטרה לקדם פעולות תרבות, רווחה, ספורט, דת ועוד. פעילויות אלו משלימות את השירותים הציבוריים, ובכמה מקרים אף באות במקומם. המימון לפעולות של המוסדות האלה מגיע מתרומות של הציבור הרחב, ממשרדי ממשלה, מגופים פרטיים, ואף מתמיכות כספיות של הרשויות המקומיות שבתחומן הם פועלים. כך, אף שאת תפקידיהם של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות ממלאים בדרך כלל עובדי המדינה או הרשות, או חברות וקבלני שירותים שהם שוכרים, לעיתים הם נעזרים גם בעמותות, בדרך כלל באמצעות תמיכות כספיות.

עמותות יכולות לקבל מימון מגופים ציבוריים גם באופנים אחרים, דוגמת הקצבות ורכישת שירותים (מיקור חוץ). הקצבה היא השתתפות של גוף ציבורי בתקציב של תאגיד, שהוא מחויב בה על פי דין או חוזה (למשל, השתתפות הרשות המקומית בתקציב המועצה הרתית). היקף ההקצבות של רשויות מקומיות לעמותות הוא ככל הנראה נמוך מאוד. רכישת שירותים מעמותות היא למעשה מיקור חוץ של אספקת שירותים חברתיים – הגוף הציבורי שוכר את שירותיו של גוף חיצוני, בדרך כלל באמצעות מכרז, ומפקח על פעילותו.<sup>59</sup> תמיכה, לעומת זאת, היא השתתפות תקציבית שהגוף הציבורי אינו מחויב בה על פי חוק, והיא אינה קנייה של שירותים. תמיכות הן תקצוב כללי שגוף ציבורי מעניק לעמותות שהוא סבור שפעילותן חשובה, בלי שעמותות אלו מוכפפות בפעילותן השוטפת לגוף הציבורי. כפי שנראה להלן, הרשויות המקומיות מעניקות בכל שנה תמיכות בהיקף של כמעט 600 מיליון ש"ח.

ההחלטה אם להעניק תמיכות, ובאיזה היקף לעשות זאת, היא החלטה של הרשות המקומית לפי ראות עיניה. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי תמיכה של גוף ממשלתי במוסדות ציבור שאינם ממוסדות המדינה חייבת להיעשות על סמך תבחינים שוויוניים. אף שסעיף זה לא חל על תמיכות שנתונות רשויות מקומיות, בחזור מנכ"ל של משרד הפנים משנת 2006 נקבע נוהל תמיכות המחיל עקרונות דומים גם על תמיכות של רשויות מקומיות (משרד הפנים, 2006).<sup>60</sup> סעיף 1.2 בנוהל מציין כי "נוהל זה מכוון לקדם, בתחום התמיכות, מנהל תקין, שוויון, שקיפות, חסכון, יעילות וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות" (שם, עמ' 3). בנוהל נקבע כי על הרשות המקומית להקים ועדה מקצועית לתמיכות שתבחן את הבקשות לתמיכה, וחבריה יהיו המנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות או נציגיהם. על פי הנוהל, על הוועדה לגבש תבחינים (קריטריונים) שוויוניים ולאשרם במועצת הרשות המקומית לאחר קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות. הנוהל קובע לוחות זמנים מחייבים לפרסום הודעות לציבור

59 בממשלה נהוג בשנים האחרונות להשתמש במונח "רכש חברתי" לתיאור שירותים חברתיים שעוברים מיקור חוץ. ראו על כך, משרד ראש הממשלה – אגף ממשל וחברה, 2021, 14 במרץ.

60 גרסה עדכנית של נוהל שהחלו לפעול לפיו עשור קודם לכן.

הרחב בעניין התבחינים, כדי לתת שהות למבקשי התמיכות להיערך לקראת הגשת הבקשות ולהותיר לוועדה המקצועית לתמיכות די זמן לדון בהן.

מטרתו של פרק זה היא להציג נתונים מפורטים על התמיכות שמעניקות הרשויות המקומיות: מספר התמיכות, היקף התקציב המוקצה להן, הייעוד שלהן ומידת השקיפות של הרשויות בהענקת התמיכות.

המידע המוצג מבוסס על כמה מקורות: חלקים מרכזיים מבוססים על ניתוח הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות (להלן, דוחות כספיים). ועם זאת, הנתונים המוצגים בדוחות הכספיים הם כלליים למדי. כדי להעמיק יותר בנושא התמיכות, הגשנו ביוני 2023 בקשות חופש מידע לכלל הרשויות המקומיות בישראל, כדי לקבל פירוט של התמיכות שנתנו בשנים 2021 ו־2022 (אם ניתנו); כן ערכנו באוגוסט 2023 בדיקה מקיפה באתרי הרשויות המקומיות כדי לברר את מידת השקיפות של הרשויות בכל הנוגע לנושא התמיכות. מתוך 255 רשויות מקומיות בישראל קיבלנו מענה לבקשת חופש מידע מ־158 רשויות (62%), וניתוח של סכומי התמיכות מלמד כי רשויות אלו העניקו תמיכות בהיקף של 90% מסכום התמיכות שניתנו על ידי רשויות מקומיות (ראו להלן). כלומר, הרשויות שלא השיבו לבקשה העניקו תמיכות בסכומים קטנים או שלא העניקו תמיכות כלל.

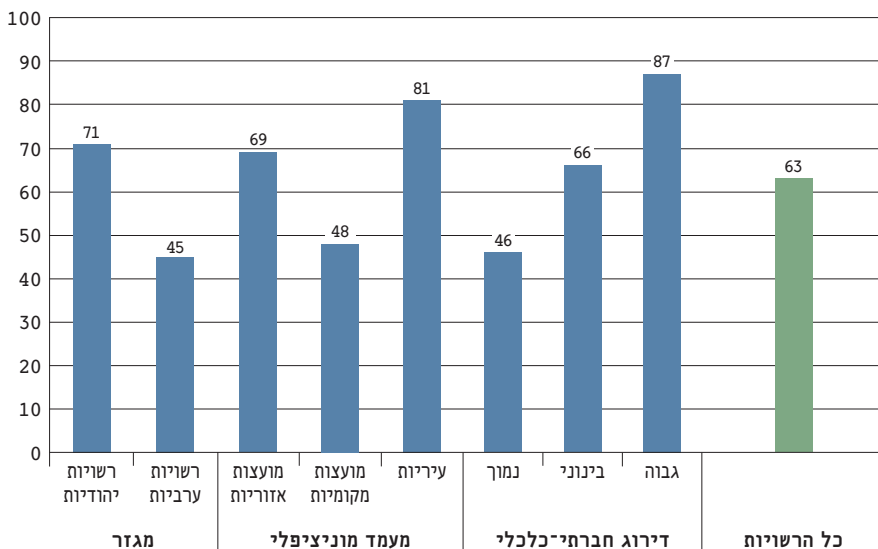
## 2. נתונים כלליים

ניתוח של נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות מלמד כי בשנת 2021, 157 מתוך

251 רשויות מקומיות שיש עליהן מידע העניקו תמיכות (63%). תרשים 8.1 מציג את שיעור הרשויות שהעניקו תמיכות, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

### 8.1 חרשים

שיעור הרשויות המקומיות שהעניקו תמיכות, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, 2021 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021.

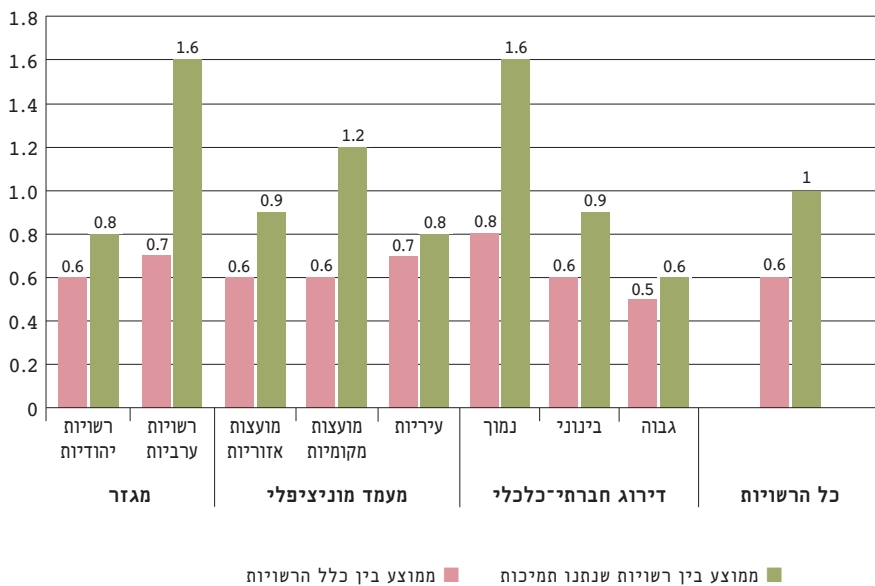
מהתרחים עולה ששיעור גבוה במיוחד מתוך הרשויות שיש בהן מספר תושבים גבוה, דוגמת עיריות, מעניקות תמיכות (81%). נמצא גם שככל שהדירוג החברתי-כלכלי גבוה יותר כך עולה שיעור הרשויות המעניקות תמיכות, וכן שפחות ממחצית מהרשויות הערביות מעניקות תמיכות (45%), לעומת שיעור גבוה בהרכב ברשויות היהודיות (71%). ראוי לציין כי הפערים בין רשויות יהודיות לערביות נותרים גם כשמנטרלים את משתנה המעמד המוניציפלי. גם אז שיעור המועצות המקומיות היהודיות שמעניקות תמיכות גבוה משיעור המועצות המקומיות הערביות שעושות זאת (57% לעומת 42%).

מניתוח הדוחות עולה שסך התקציב שהעבירו כלל הרשויות לתמיכות בשנת 2021 עמד על 587 מיליון ש"ח, ושמדובר בשיעור של 0.8% מכלל התקציב

(הרגיל) של הרשויות המקומיות בשנה זו. בתרשים 8.2 מוצג שיעור התקציב הממוצע שהועבר לתמיכות בסוגים שונים של רשויות מקומיות, בחלוקה לכלל הרשויות ולרשויות שהעניקו תמיכות.

### תרשים 8.2

שיעור התקציב הממוצע שהועבר לתמיכות מתוך תקציב הרשות המקומית, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, 2021 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021.

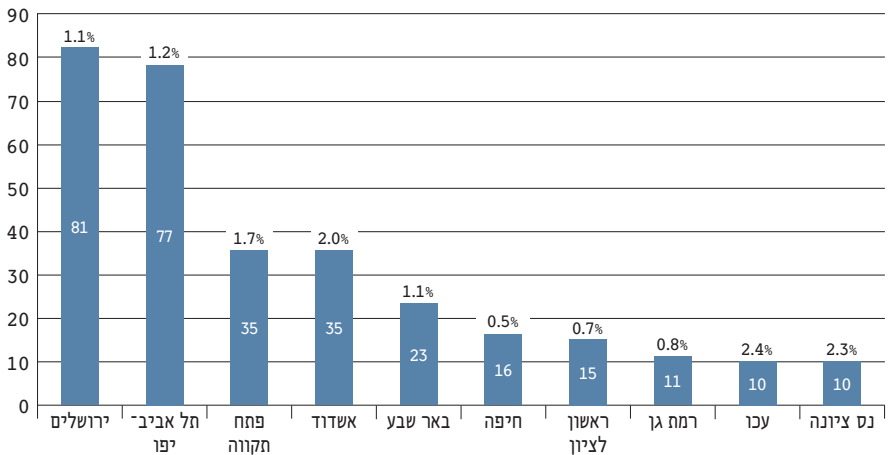
מחישב של ממוצע התמיכות בכל הרשויות עולה כי 0.6% מתקציבה של רשות מקומית מוקצה לתמיכות. מניתוח הכולל רק את הרשויות שהעניקו תמיכות עולה כי בממוצע 1% מתקציב הרשות מועבר לתמיכות. עוד עולה מהניתוח שבקרב רשויות ערביות ורשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך (כאמור, יש חפיפה גדולה בין שתי הקטגוריות האלה), ניתן לזהות הברל ניכר בין שני הממוצעים.

משמעותו של הבדל זה היא שאף שרשויות ערביות רבות אינן מעניקות תמיכות, רשויות ערביות הבוחרות להעניק תמיכות עושות זאת בשיעור ממוצע גבוה יחסית מתקציב הרשות המקומית (1.6%).

בתרשים 8.3 מוצגות 10 הרשויות שהעניקו תמיכות בסכום המצטבר הגבוה ביותר, ולצד סכום התמיכות מוצג גם שיעור התמיכות מסך התקציב הרשותי.

### תרשים 8.3

10 הרשויות שהעניקו תמיכות בהיקף הנרחב ביותר, לפי סך התמיכות ושיעור מתקציב הרשות, 2021 (במיליוני ש"ח וב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021.

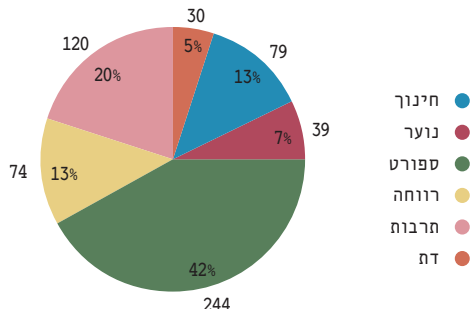
כצפוי, בקרב שיאניות התמיכות ניתן למצוא בעיקר עיריות גדולות. עם זאת, ניכר ששיעור תקציב התמיכות ביחס לתקציב הרשות משתנה בין הרשויות האלה. כאמור, בממוצע של כלל הרשויות המקומיות שמעניקות תמיכות, שיעור התמיכות מתקציב הרשות עומד על 1%. בקרב 10 השיאניות אפשר למצוא שלוש רשויות ששיעור תקציב התמיכות שלהן נמוך מהממוצע, ובהן חיפה, שבה הוא עומד על 0.5% מתקציב הרשות המקומית. מנגד, בשלוש מהרשויות האלה שיעור

התקציב המועבר לתמיכות גבוה מאוד ועומד על 2% ומעלה: אשדוד, עכו ונס ציונה. למעשה, שלוש הרשויות האלה הן חלק מ-16 רשויות מקומיות בישראל שבהן שיעור התקציב המועבר לתמיכות עומד על 2% או יותר מתקציב הרשות.

### 3. תחומי התמיכות

סעיף 2 לנוהל התמיכות קובע כי מוסד ציבור היכול לקבל תמיכה מרשות מקומית הוא מוסד ציבור הפועל ללא כוונת רווח – "למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה" (שם). בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות מופיעה חלוקה של התמיכות לשבעה תחומים: דת, חינוך, נוער, בריאות, ספורט, רווחה ותרבות. מעט רשויות הוסיפו קטגוריות נוספות. כדי שנוכל להציג את הנתונים באופן אחיד, שייכנו בעצמנו את הקטגוריות הייחודיות שהוסיפו הרשויות לאחת משבע הקטגוריות שהוזכרו, מלבד במקרים ספורים, כאשר היה מדובר בסכומים שוליים שבהם שם הקטגוריה לא היה ממוקד ("אחר", "כללי" וכדומה), ואותם לא הבאנו בחשבון. בתרשים 8.4 מוצגת התפלגות התמיכות של הרשויות בין תחומי התמיכה. בשל מיעוט התמיכות בתחום הבריאות (פחות מ-6 מיליון ש"ח, 1% מכלל התמיכות) צירפנו תחום זה לתחום הרווחה, הקרוב אליו במהותו.

תרשים 8.4  
תמיכות של הרשויות המקומיות בשנת 2021, לפי תחום תמיכה  
(ב-% ובמיליוני ש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021.

מהתרשים עולה כי תחום התמיכה הדומיננטי ביותר הוא הספורט, ומושקעים בו 244 מיליון ש"ח, 42% מהתמיכות. תחומים בולטים אחרים לתמיכות של הרשויות הם תרבות (20%), חינוך (13%) ורווחה (13%).

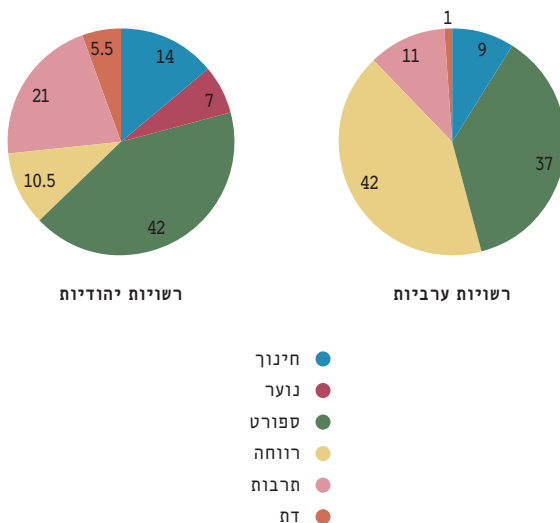
על בסיס עיון מעמיק ברשימות המוסדות הנתמכים שהתקבלו במענה לבקשות חופש המידע אפשר לאפיין את תחומי התמיכות האלה: בתחום הספורט התמיכות בסכומים גדולים מיועדות בעיקר לאגודות ספורט מקצועניות, דוגמת קבוצות כדורגל וכדורסל, אך יש גם תמיכות בספורט חובבים. תופעה דומה אפשר לראות גם בתחום התרבות, שבו תמיכות בסכומים גדולים מיועדות לתאטרות ולמוזיאונים, לעומת תמיכות קטנות יותר המיועדות למוסדות קהילתיים. בתחום הרווחה התמיכות מיועדות למגוון רחב של עמותות העוסקות במגוון נושאים, כמו סיוע לנזקקים, אנשים עם מוגבלויות ונוער בסיכון. בתחום הדת מרבית התמיכות מיועדות לכוללים, לשיבות ולבתי כנסת, ובתחום הנוער התמיכות, רובן ככולן, הן לתנועות נוער.

בתחום החינוך ראוי להצביע על מגמה מעניינת. מכיוון שמרבית פעילות החינוך בישראל היא ציבורית, הרשויות ממעטות להעביר כספים למוסדות חינוך דרך תמיכה. לעומת זאת, רובם המוחלט של מוסדות החינוך של האוכלוסייה החרדית אינם ממלכתיים אלא שייכים לרשתות חרדיות – מוסדות "מוכר שאינו רשמי" או מוסדות פטור, שמפעילים אותם עמותות ומוסדות פרטיים. מכיוון שמוסדות החינוך האלה מתנהלים כעמותות, הדרך המרכזית של הרשויות המקומיות לסייע להם היא תמיכות. קשה לקבוע במדויק מהו שיעור התמיכות בתחום זה המועבר לחינוך החרדי, אך ברור שמדובר בשיעור גבוה. עיריית ירושלים ערכה בדוח הכספי שלה הפרדה ברורה בין תמיכות לחינוך חרדי לבין תמיכות אחרות בתחום החינוך, וניתן ללמוד ממנה שמתוך תמיכה של 17 מיליון ש"ח בתחום החינוך, שני שלישים (למעלה מ-11 מיליון ש"ח) יועדו לחינוך החרדי. לצד תמיכות במוסדות חינוך חרדיים, ניתן למצוא תמיכות בעמותות העוסקות בחינוך בכלל (ואינן מפעילות מוסדות חינוך), וכן תמיכות בעמותות העוסקות בחינוך בלתי פורמלי שאיננו תנועות נוער.

התפלגות התמיכות בין התחומים שהוצגה לעיל משקפת את התמיכות בכלל הרשויות המקומיות בארץ, אך ברור שיש הבדלים בנושא זה בין רשויות התרשימים הבאים מציגים השוואה של התפלגות התמיכות בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, וכן את התפלגות התמיכות בארבע הרשויות שבהן סכום התמיכות הוא הגבוה ביותר. חשוב לציין כי הממצאים מוצגים רק לשנת 2021, שעליה יש לנו נתונים עדכניים מלאים, אך סביר להניח שהממצאים לשנים אחרות יהיו דומים, מכיוון שבדיקת הנתונים מלמדת שבדרך כלל רשויות נוהגות לתת תמיכות לאותם הגופים, בשינויים קלים בין שנה לשנה.

### תרשים 8.5

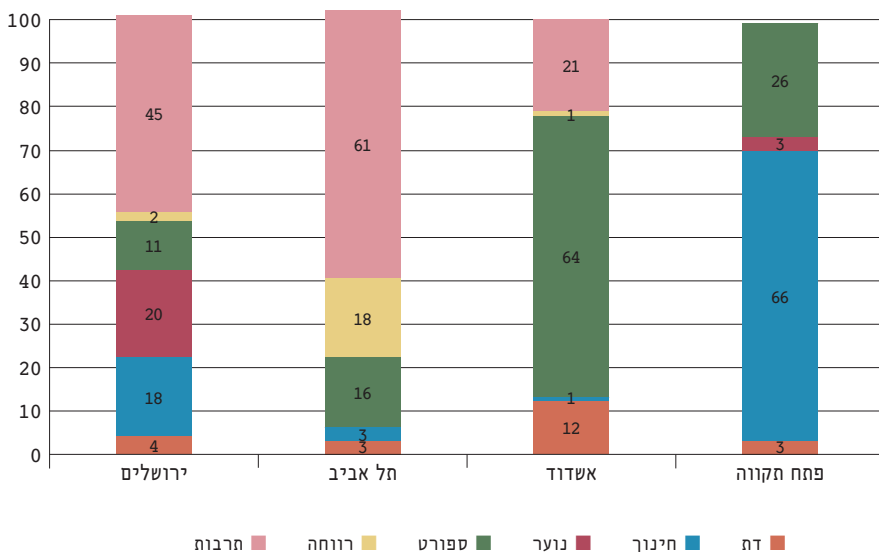
תמיכות הרשויות המקומיות בשנת 2021, לפי תחום תמיכה ומגזר (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021.

### 8.6 תרשים

התפלגות תמיכות הרשויות המקומיות בשנת 2021, לפי תחום התמיכה.  
ארבע העיריות שבהן סכום התמיכה הוא הגבוה ביותר (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2021.

ראשית, הברדלים משמעותיים ניכרים בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות. ברשויות ערביות יש שיעור גבוה מאוד של תמיכות מוקצות לתחום הרווחה (42%), פי ארבעה מרשויות יהודיות. לעומת זאת, ברשויות יהודיות ניתן לראות שיעור גבוה יותר של תמיכות לתחומי התרבות, החינוך, הנוער והדת. כולט במיוחד שברשויות ערביות אין כלל תמיכה בתחום הנוער (שהוא כרוכו המוחלט תמיכה בתנועות נוער), לעומת 7% מהתמיכות ברשויות יהודיות.

ניתוח של ארבע הרשויות שבהן סכומי התמיכה הם הגבוהים ביותר מלמד כי גם בין רשויות יהודיות יש הברדלים גדולים באופן חלוקת התמיכות. בכל אחת מהרשויות האלה יש תחום אחר שמרבית התמיכות מועברות אליו. תחום התרבות

בתל אביב (61%) ובירושלים (45%), תחום הספורט באשדוד (64%), ותחום החינוך בפתח תקווה (66%). ההבדלים בין הרשויות המקומיות יכולים לשקף סדרי עדיפויות וערכים שונים, אך הם יכולים לשקף גם צרכים שונים או מדיניות שונה בדרך אספקת השירותים. למשל, עיריית פתח תקווה אינה מעניקה כלל תמיכות בתחום התרבות, אך אין פירוש הדבר שהעירייה אינה משקיעה בתחום התרבות. בתקציב העירייה אפשר למצוא תקצוב של מיליוני שקלים עבור היכל התרבות העירוני, אך התקצוב לא נעשה במסלול של תמיכות, מכיוון שהעירייה מפעילה בעצמה את היכל התרבות. דוגמה אחרת המבטאת הבדלים בצרכים היא השיעור הגבוה של תמיכות בתחום החינוך בפתח תקווה ובירושלים – בעיריות האלה יש שיעור גבוה של מוסדות חינוך חרדיים, שכאמור ניתן להעביר להם משאבים באמצעות תמיכות (מניתוח שמות העמותות מקבלות התמיכה בתחום החינוך בפתח תקווה ניכר שמרביתן הן עמותות חרדיות, ובירושלים הדבר צוין במפורש, כאמור לעיל).<sup>61</sup>

#### 4. מספר התמיכות ותמיכה ממוצעת

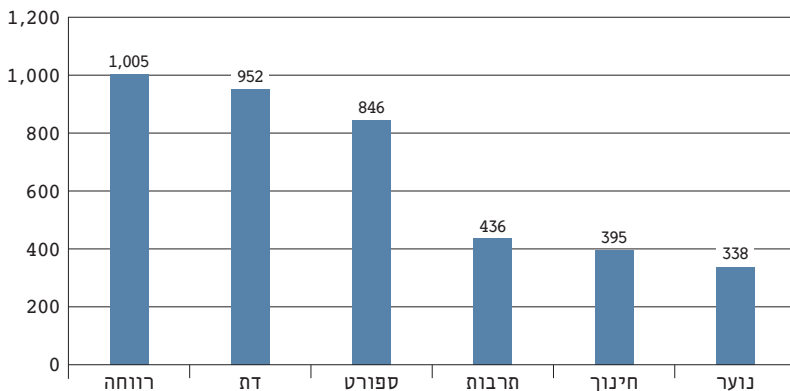
מניתוח המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות במענה לבקשת חופש מידע, בשילוב המידע שפרסמו הרשויות באתרי האינטרנט, גיבשנו

רשימה מפורטת של התמיכות שהעניקו 115 רשויות מקומיות בשנת 2021 ו-113 רשויות בשנת 2022 (שאר הרשויות לא העניקו תמיכות, לא השיבו לבקשת חופש המידע, או לא פרסמו מידע באתר). בשתי השנים הגיע סך התמיכות הכולל ל-528 מיליון ש"ח. בהשוואה לנתוני כלל התמיכות שברוחות הכספיים של 2021 ניתן ללמוד שמדובר ב-90% מסך התמיכות שניתנו (528 מתוך 587 מיליון ש"ח). מהנתונים עולה שברשויות אלו הוענקו בשנת 2021 סך כולל של 4,266 תמיכות, ובשנת 2022 – 3,990 תמיכות. שני התרשימים הבאים מציגים את מספר התמיכות ואת הסכום הממוצע לתמיכה לפי תחומים ב-2022.

61 עם זאת, באשדוד, שגם בה יש שיעור לא מבוטל של חרדים, שיעור התמיכות לחינוך ולדת נמוך יחסית.

### 8.7 תרשים

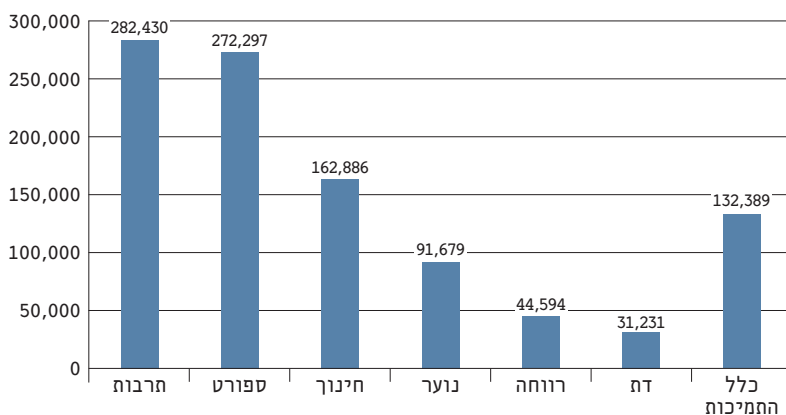
#### מספר החמיכות ברשויות המקומיות, לפי תחום תמיכה, 2022



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

### 8.8 תרשים

#### סכום תמיכה ממוצע ברשויות המקומיות, לפי תחום תמיכה, 2022 (בש"ח)



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

אפשר לראות כי מספר התמיכות הגבוה ביותר אינו בתחומי הספורט והתרבות, שאליהם מופנה מרבית תקציב התמיכות, אלא בתחומי הדת והרווחה דווקא. הסיבה לכך היא שהתמיכות בתחומים אלו הן בסכומים נמוכים הרבה יותר. תמיכה ממוצעת לצורכי דת ורווחה נמוכה מ-50,000 ש"ח, ואילו תמיכה ממוצעת בתחומי הספורט והתרבות עומדת על כ-280,000 ש"ח. הסכום הממוצע לתמיכה בכלל התחומים הוא 132,389 ש"ח. ממצאים אלו משקפים את האופי השונה של פעילות העמותות בתחומים למיניהם. כך, למשל, בתחום הדת יש מספר גבוה של עמותות קטנות המפעילות בתי כנסת ובתי מדרש קטנים, ולפיכך יש מספר גבוה של עמותות המתוקצבות כל אחת בסכום נמוך יחסית. לעומת זאת, בתחומי הספורט והתרבות יש יותר עמותות גדולות שהיקף הפעילות שלהן נרחב יותר, כמו אגודות ספורט מקצועניות ותאטרות מקצועיים.

## 5. תמיכות בולטות

בלוח 8.1 מפורטות 20 התמיכות הגבוהות ביותר

בשנת 2022 (מתוך התמיכות שהוענקו ברשויות

שהשיבו לבקשת חופש המידע או שפרסמו מידע באתר שלהן על התמיכות).

### לוח 8.1

#### 20 התמיכות הגבוהות ביותר, 2022

חומר התמיכה	סכום התמיכה (בש"ח)	המוסד הנתמך	הרשות
תרבות	13,071,339	האופרה הישראלית תל אביב-יפו	1 תל אביב-יפו
תרבות	9,001,573	תיאטרון בית ליסין בדיזנגוף	2 תל אביב-יפו
דת	6,338,635	בית מדרש להוראה שער שמעון - אור תורה (ת"ת פיתוחי חותם)	3 תל אביב-יפו
חינוך	5,000,000	המרכז למצוינות בחינוך	4 ירושלים
תרבות	4,396,774	תיאטרון באר שבע	5 באר שבע
ספורט	4,359,912	ספורטאי מכבי אשדוד	6 אשדוד
ספורט	4,272,467	נס ציונה כדורסל	7 נס ציונה



הרשות	המוסד הנחמך	סכום התמיכה (בש"ח)	תחום התמיכה
8 רמת גן	תנועת הצופים העבריים	4,179,100	נוער
9 נתניה	מועדון מכבי נתניה כדורגל	3,750,000	ספורט
10 חיפה	מכבי חיפה כרמל (ע"ר)	3,568,486	ספורט
11 אילת	העמותה הכללית לספורט	3,396,000	ספורט
12 אשדוד	מועדון ספורט אשדוד	3,325,040	ספורט
13 נהריה	העמותה לקידום הספורט ההישגי בנהריה	3,300,000	ספורט
14 ראשון לציון	מכבי ראש"צ - כדורסל	3,296,516	ספורט
15 הוד השרון	עמותת כפר הנוער ב. צ. מוסינזון	3,174,500	חינוך
16 תל אביב-יפו	תיאטרון גשר	3,158,276	תרבות
17 נוף הגליל	מועדון הכדורגל הפועל נצרת עילית	3,100,000	ספורט
18 אשדוד	מ. ס. עירוני אשדוד	2,988,800	ספורט
19 חדרה	הפועל חדרה שולם שוורץ (ע"ר)	2,928,774	ספורט
20 ירושלים	מוזיאון מגדל דוד	2,770,542	תרבות

מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

מהלוח עולה שלמעלה מ-50% מהתמיכות הגבוהות ביותר הן מתחום הספורט (11 מתוך 20), ועוד תחום דומיננטי הוא תחום התרבות, שבו גם שתי התמיכות הגבוהות ביותר.

## 6. שקיפות והנגשת מידע בתחום התמיכות

מלבד הצגת המידע על היקפי התמיכות והתחומים שלהן, חשוב לבחון גם את מידת השקיפות שבה נוהגות הרשויות המקומיות, ואת והנגשת המידע בדבר האפשרות לקבל תמיכות, בעניין תהליך ההחלטה מי יהיו הגופים שיקבלו תמיכות ובעניין פירוט התמיכות שהוענקו.

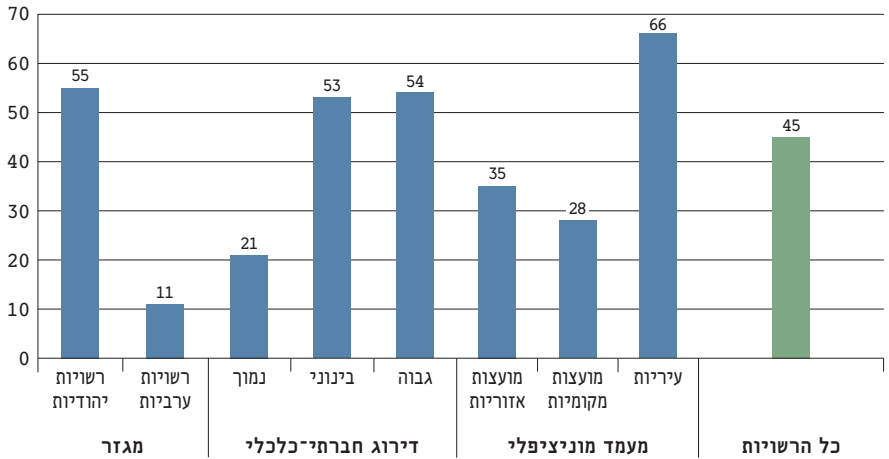
סעיף 9 לנוהל התמיכות של משרד הפנים קובע כי רשות מקומית המעוניינת להעניק תמיכות, ולפיכך כללה סעיף תקציבי בנושא תמיכות בהצעת התקציב שלה, מחויבת לפרסם הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה שבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה. בדיקה של אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות מלמדת כי בשנת 2021 היו 11 רשויות (7% מהרשויות שהעניקו תמיכות) שלא פרסמו לציבור את האפשרות לקבלת תמיכה, בניגוד לדרישת הנוהל (משרד הפנים, 2024, עמ' 7).

כאמור לעיל, בנוהל התמיכות של משרד הפנים נקבע גם כי על הרשות המקומית להקים ועדת תמיכות שתבחן את הבקשות לתמיכה ותדון בהן. בשל היותה של ועדת התמיכות ועדת חובה (משרד הפנים, 2018ג, עמ' 166), על פי החוק יש חובה להקליט את ישיבותיה ולערוך פרוטוקול של עיקרי הדיון. עם זאת, החוק אינו מחייב את הרשויות המקומיות לפרסם את הפרוטוקולים או את ההקלטות של ישיבות הוועדות באתרי האינטרנט שלהן (מלבד הוועדה לתכנון ובנייה).

מבדיקת אתרי האינטרנט של הרשויות עולה כי מתוך 157 רשויות שהעניקו תמיכות בשנת 2021 רק 70 פרסמו פרוטוקולים של ישיבות ועדת תמיכות (45%). תרשים 8.9 מציג את שיעור הרשויות שפרסמו את הפרוטוקולים לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

### 8.9 תרשים

שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו פרוטוקולים של ועדת תמיכות, מתוך הרשויות שהעניקו תמיכות, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, 2021 (ב-%)



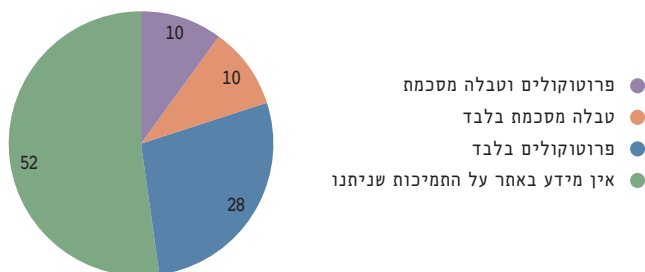
מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

מהתרשים עולה כי מידת השקיפות בפרסום הפרוטוקולים גבוהה בהרבה ברשויות יהודיות לעומת רשויות ערביות. בניתוח לפי דירוג חברתי-כלכלי אין הבדל ניכר בין רשויות בדירוג גבוה לרשויות בדירוג בינוני, ואילו ברשויות בדירוג נמוך מידת השקיפות נמוכה בהרבה. ניתוח לפי מעמד מוניציפלי מלמד על שיעור גבוה של שקיפות בעיריות.

מלבד פרסום הפרוטוקולים יש חשיבות להנגשה של רשימת המוסדות הנתמכים בטבלה מסכמת נגישה, שכן פרוטוקול המידע אינו מסודר ונגיש, וכן משום שלעיתים קרובות המידע מופיע בכמה פרוטוקולים. יש רשויות המפרסמות טבלה מסכמת של התמיכות לצד פרסום הפרוטוקולים, ויש שעושות זאת מבלי לפרסם פרוטוקולים. תרשים 8.10 מציג את הרשויות שהעניקו תמיכות לפי אופן ההנגשה שלהן את המידע בנושא.

### 8.10 חרשים

אופן הנגשת המידע על התמיכות שניתנו בשנת 2021 באחר האינטרנט של הרשות ברשויות המקומיות שהעניקו תמיכות (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

כ-20% מהרשויות שהעניקו תמיכות פרסמו טבלה מסכמת של כל התמיכות (מחציתן פרסמו זאת לצד פרסום הפרוטוקולים של הוועדה). מנגד, למעלה ממחצית מהרשויות המקומיות שהעניקו תמיכות לא פרסמו כלל מידע באתר האינטרנט על התמיכות שניתנו.

על ליקויים נוספים בתחום השקיפות והנגשת המידע אפשר ללמוד מהשוואה בין המידע שהתקבל בבקשות חופש מידע והמידע שנאסף מאתרי הרשויות, לבין נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות. השוואה זו מצביעה על כמה פערים:

ראשית, שבע רשויות מקומיות שבמענה לבקשת חופש מידע השיבו כי לא העניקו כלל תמיכות בשנת 2021 סתרו את המידע המופיע ברוח הכספי המבוקר, שלפיו הן העניקו תמיכות בשנה זו. לפי הדוחות הכספיים של שתיים מהרשויות האלה, סכומי התמיכות שלהן היו גבוהים מאוד ביחס לתקציב הרשות. לעומת זאת, ברשות מקומית אחת הופיע ברוח הכספי לשנת 2021 כי היא לא העניקה תמיכות, אבל במענה לבקשת חופש המידע נמסר כי הרשות העניקה שלוש תמיכות בשנה זו.

שנית, בשיעור גבוה מאוד של רשויות סך נתוני התמיכות המפורטים שהתקבלו במענה לבקשת חופש מידע או שפורסמו באתר אינו זהה לסכום התמיכות המופיע ברוח הכספי המבוקר. גם בניכוי רשויות שבהן הפערים זניחים (עד 10%), עדיין נמצא שיעור גבוה של רשויות שיש בהן פערים (47 מתוך 110 רשויות שיש מידע על התמיכות שלהם משני מקורות המידע).

קשה להסביר ממה נובע חוסר ההלימה בין המידע המופיע ברוח הכספי המבוקר לבין המידע שהתקבל מהרשויות. אפשרות אחת היא שהדבר מלמד על בעיה מהותית באופן הנגשת המידע ובשקיפות לוקה בחסר של הרשויות כלפי הציבור. כך, ייתכן שהבעיה היא שהמענים שהתקבלו מהרשויות או הפרוטוקולים שפורסמו לא היו מלאים; ייתכן שנעשה שימוש לא אחיד בהגדרת "תמיכות" בהתנהלות הרשות ובדוחות הכספיים; וייתכן שמדובר בשגיאות הקלדה. אפשרות אחרת היא שמדובר באי-סדרים בתחום התמיכות הנוגעים למינהל תקין. כך, ייתכן שניתנו תמיכות בלי הליך מסודר ומבלי לדווח עליהן, אולי אף כדי להצניע תמיכות מסוימות. בהקשר הזה גם ראוי לציין כי בבדיקת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות נמצא כי בשנת 2021 היו 20 רשויות מקומיות (13% מהרשויות שהעניקו תמיכות) שהעניקו תמיכות בלי לקיים את ההליכים המתחייבים בנוהל בהיקף של יותר מ־10,000 ש"ח (משרד הפנים, 2024, עמ' 7).

רוב הרשויות המקומיות מעניקות תמיכות  
לעמותות הפועלות בתחומן, והסך הכולל של

התמיכות האלה עומד על כמעט 600 מיליון ש"ח בשנה. המספר הגבוה ביותר של תמיכות ניתן לתחומי הדת והרווחה, אך בבחינת היקף התמיכות התחומים הכולטים הם ספורט ותרבות, מכיוון שהסכום המוענק לתמיכה ממוצעת בתחומים אלו גבוה בהרבה מתמיכות בתחומים האחרים. כמחצית מהרשויות המעניקות תמיכות מפרסמות לציבור מידע על התמיכות שניתנו, ומתוך אלו יש המפרסמות רק טבלה מסכמת של התמיכות, ואילו אחרות מפרסמות פרוטוקולים מפורטים של פעילות ועדת התמיכות הרשותית.

## סיכום

## שער חמישי: שקיפות ותכנון ברשויות המקומיות



## פרק 9

## שקיפות ישיבות המועצה והוועדות ברשויות המקומיות

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

מועצת הרשות המקומית היא למעשה שילוב בין בית נבחרים מקומי לדירקטוריון ניהולי של הרשות. למועצה סמכויות רבות ומגוונות, שרובן מעוגנות בחקיקה: מינויים, פיטורים והרחות, אישור ענייני הכספים של הרשות, ניהול מקרקעין, הקמת תאגידים עירוניים, חקיקת חוקי עזר, דיון בדוחות הביקורת, פיקוח וביקורת ובקרה על ראש הרשות והדרג הממונה. מועצת הרשות מקיימת דיונים ומקבלת החלטות במסגרת מליאת מועצת הרשות המקומית. לצד הפעילויות האלה במליאה, חלק מפעילות חברי המועצה נעשה באמצעות ועדות המתמחות בעניינים ספציפיים (אבנרי, 2020, עמ' 398; משרד הפנים, 2018, עמ' 26). למעשה, ההחלטות המתקבלות במליאת המועצה ובוועדות הן ליבת ההחלטות הניהוליות של הרשות המקומית. בשל כך, השקיפות של פעילות המועצה היא הבסיס המינימלי ביותר לשקיפות של הרשות המקומית כגוף ציבורי.

בפרק זה נבחן את היקף השקיפות של פעילות מליאת המועצה והוועדות בשלטון המקומי בישראל, על בסיס מיפוי מקיף שערכנו באתרי הרשויות המקומיות במאי 2023. בפרק שלושה סעיפים: מועצת הרשות המקומית, ועדות המועצה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה. הוועדה לתכנון ובנייה גידונה בסעיף נפרד מכיוון שבשל מעמדה המשפטי הייחודי חלים עליה חוקים ונהלים שונים מהנהלים החלים על שאר ועדות המועצה. בתחילת כל סעיף מובהר הרקע החוקי-משפטי הרלוונטי אליו ומוסברת המתודולוגיה של איסוף הנתונים.

## 2. מועצת הרשות המקומית

מועצת הרשות המקומית מקבלת את החלטותיה בישיבות מליאת המועצה. על פי החוק, על המועצה לקיים ישיבה מן המניין פעם אחת

בחדש לפחות, אך היא רשאית להחליט שלא לקיימה שני חודשים בשנה, כלומר עליה לקיים 10 ישיבות מליאת מועצה בשנה לכל הפחות. סעיף 18 בתוספת השנייה לפקודת העיריות קובע שעל ישיבות מליאת המועצה להיות פומביות – כלומר פתוחות לקהל הרחב<sup>62</sup> – ונקבע גם כי "לעניין סעיף זה, יראו ישיבת מועצה פומבית, גם אם הוקרנה על מסך לפני קהל שמחוץ לאולם הישיבות שמתקיימת בו הישיבה".

בסעיף 50 לתוספת השלישית לפקודת העיריות נקבעה חובה להקליט את ישיבות מליאת המועצה ולערוך פרוטוקול שלהן. על הפרוטוקול לכלול רק את עיקרי הדיון, ולא נקבעה חובה לערוך תמליל מפורט שלו, אך בסעיף נכתב כי המועצה רשאית לקבוע שנוסף על הפרוטוקול המחויב על פי החוק, "יירשם פרוטוקול מלא של הדברים שייאמרו בישיבות המועצה, דרך כלל או לישיבה מסוימת". סעיף 248ב לפקודת העיריות (החל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מכוח סעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות) קובע כי על רשות מקומית לפרסם באתר האינטרנט שלה, בין היתר, "פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה, והקלטות או

62 מלבד ישיבות חריגות שבהן, על פי חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות המקומית, נקבע שעל הישיבה להתנהל בדלתיים סגורות בשל ביטחון המדינה או בשל צנעת הפרט.

תמלילים של ישיבות כאמור". עולה מכך שכלל הרשויות המקומיות מחויבות לפרסם פרוטוקולים של ישיבות המועצה הכוללים את עיקרי הדיון, וכן עליהן לפרסם הקלטות של הישיבה או תמלילים מפורטים של כל הדברים שנאמרו בישיבות. לשם השוואה, סעיף 38 לתקנון הכנסת קובע כי יש לערוך לכל ישיבה של מליאת הכנסת פרוטוקול שיכלול את כל מהלך הדיונים, כולל קריאות הביניים, וכי יש לפרסם את כל הפרוטוקולים באתר הכנסת. סעיף 39 לתקנון קובע כי "ישיבות הכנסת יצולמו ויהיו זמינות לצפייה באמצעים אלקטרוניים לציבור הרחב", כלומר על הכנסת להעלות לטובת ציבור הרחב תיעוד וידאו של כל ישיבות המליאה שלה.

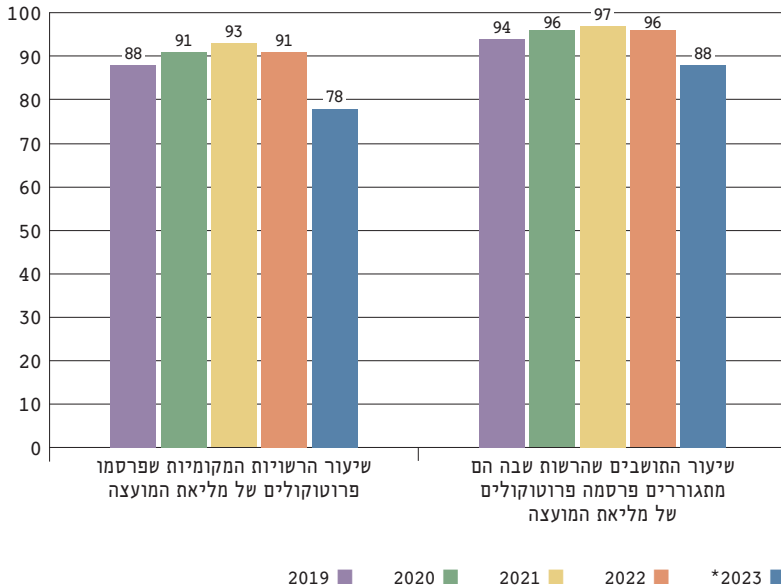
החוק מסדיר גם את המועד שבו הרשות מחויבת לפרסם את הפרוטוקול וקובע כי הדבר צריך להיעשות בתוך שני ימי עבודה מאישור הפרוטוקול. נוסף על כך, החוק מסדיר את תהליך אישור הפרוטוקול וקובע שיש למסרו לחברי המועצה לא יאוחר מ-14 ימים מעת קיום הישיבה ולאפשר להם להגיש בקשה לתיקון הפרוטוקול במשך שבועה ימים. עולה מכך שעל הרשות לפרסם את הפרוטוקול באתר האינטרנט שלה בתוך פחות מחודש מעת קיום ישיבת המועצה.

בתרשים 9.1 מוצג המידע על היקף הפרסום של פרוטוקולים של ישיבות מליאת המועצה לאורך הקדנציה האחרונה בשלטון המקומי (מתחילת 2019).<sup>63</sup> כמעט כל הרשויות שפרסמו פרוטוקולים, פרסמו מספר גבוה של פרוטוקולים, לעיתים אף יותר מ-10 הישיבות המחויבות בשנה על פי החוק. בשל כך בחרנו שלא לבחון את היקף הפרוטוקולים שפרסמה כל רשות, ולשם הנוחות החשבנו גם את הרשויות המעטות שפרסמו פרוטוקולים ספורים בשנה מסוימת כרשויות שפרסמו פרוטוקולים בשנה זו. מכיוון שהמידע נאסף במאי 2023, בכל הנוגע לשנת 2023 הוא כולל פרוטוקולים שהועלו לאתר הרשות עד חודש זה. התרשים מבחין בין שיעור הרשויות שפרסמו פרוטוקולים לבין שיעור תושבי ישראל שהרשות המקומית שלהם פרסמה פרוטוקולים, מכיוון שמספר התושבים בכל הרשויות המקומיות בישראל אינו אחיד.

63 רשויות שהפרוטוקול שהעלו הוא תמליל מלא של ישיבת המועצה ולא רק עיקרי הדיון, הוחשבו כרשויות שהעלו פרוטוקול. ראו להלן דיון נפרד על העלאת תמלילים או הקלטות של ישיבות מליאת המועצה.

### 9.1 חרשים

**פרסום פרוטוקולים של מליאת מועצת הרשות המקומית באתר האינטרנט של הרשות המקומית, לפי רשויות ולפי מספר חושבים, 2019-2023 (ב-%)**



\* נתוני שנת 2023 כוללים פרוטוקולים שהועלו עד חודש מאי בלבד.

מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

מהתרחשים עולה כי שיעור גבוה של רשויות מפרסמות פרוטוקולים של מליאת המועצה, ובשנים 2020-2022 עמד שיעור זה על למעלה מ-90%. בשנת 2023 נרשמה ירידה ל-78%, ואפשר לשער שהסיבה לכך היא שהנתונים נבדקו באמצע שנה זו (חודש מאי), ושסביר להניח שיש רשויות המפרסמות את הפרוטוקולים באיחור, ולכן עדיין לא פרסמו פרוטוקול כלשהו לשנת 2023. ממצא זה מלמד שיש רשויות שמתעכבות זמן רב בהעלאת הפרוטוקולים, בניגוד לחוק שבו נקבע, כאמור, שיש לפרסם את הפרוטוקולים שני ימי עבודה לאחר אישורו של הפרוטוקול. מכיוון שמליאת המועצה מחויבת להתכנס פעם אחת בחודש (מלבד שני חודשים בשנה), עד מאי 2023 היה אמור לעלות לאתר הרשות פרוטוקול אחד של מליאת המועצה לכל הפחות, וככל הנראה אף יותר.

התרשים מציג גם פער מסוים בין שיעור הרשויות שמפרסמות פרוטוקולים של מליאת המועצה, לבין שיעור התושבים שמתגוררים ברשות שמפרסמת פרוטוקולים. כך, בשנת 2022 91% מהרשויות, שבהן מתגוררים 96% מתושבי המדינה, פרסמו פרוטוקולים, ובשנת 2023 – 78% רשויות, שבהן מתגוררים 88% מתושבי המדינה. הסיבה להבדל היא שרשויות שבהן מספר תושבים גבוה יותר נוטות לפרסם פרוטוקולים בשיעור גבוה יותר.

בתרשים 9.2 אנו נדרשים לנתוני פרסום הפרוטוקולים של מליאת מועצת הרשות בשנים 2022 ו-2023, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי של הרשות. כאמור, אנו סבורים שנתוני 2022 משקפים את שיעור העלאת הפרוטוקולים לאחר זמן, ואילו נתוני 2023 משקפים את הרשויות המעלות את הפרוטוקולים זמן קצר לאחר קיום הישיבות.

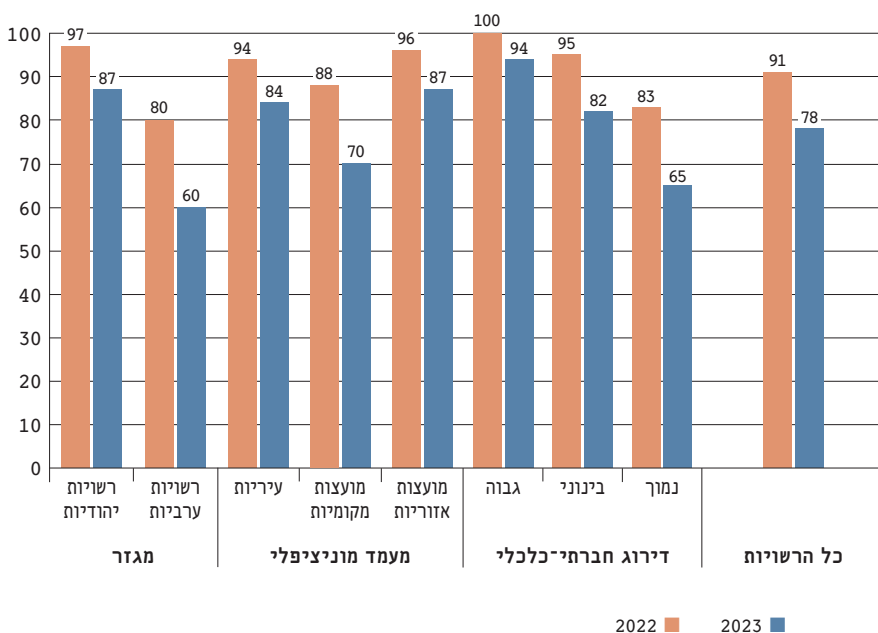
ניתן לראות פער גדול למדי בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות – בשנת 2022 העלו 97% מהרשויות היהודיות פרוטוקולים של מליאת מועצת הרשות, לעומת 80% מהרשויות הערביות. העובדה שבשנת 2023 הייתה ירידה ניכרת ברשויות הערביות, עד 60%, מלמדת ככל הנראה ש-25% מהרשויות הערביות שמעלות פרוטוקולים עושות זאת באיחור רב, ולכן עד מאי 2023 הן לא העלו כלל פרוטוקולים של שנת 2023. ההבדלים בין עיריות למועצות אזוריות אינם גדולים, והשיעור הנמוך יותר של העלאת פרוטוקולים של מליאת מועצת הרשות במועצות המקומיות הוא תוצאה של ריבוי הרשויות הערביות שהן מועצות מקומיות (ניתוח המועצות המקומיות היהודיות בלבד מציג נתונים דומים מאוד לנתוני העיריות והמועצות האזוריות). ניתוח הנתונים לפי דירוג חברתי-כלכלי מצביע על הדרגתיות – ככל שדירוג הרשות גבוה יותר, כך שיעור העלאת הפרוטוקולים של ישיבות המועצה על ידה גבוה יותר. הפער מתבטא גם בהשוואה בין רשויות בדירוג גבוה לדירוג בינוני, במיוחד בשנת 2023, ולכן הוא משקף גם הבדלים בין רשויות יהודיות בדירוג חברתי-כלכלי שונה.

כאמור, חובה נוספת המוטלת על הרשויות בעניין ישיבות מליאת המועצה היא העלאת תמלילים או הקלטות של ישיבות המועצה. בעניין זה נמצא כי מתוך 255 רשויות, 185 רשויות (73%), שבהן מתגוררים 86% מתושבי ישראל, עמדו בחובתן בשנת 2022: 60 רשויות (24%) העלו הן הקלטות של ישיבות המועצה והן תמליל שלהן, 57 רשויות (22%) העלו רק הקלטות ו-68 רשויות (27%)

העלו רק תמלילים. מתוך 117 הרשויות שהעלו הקלטות של ישיבות המועצה, 41 רשויות העלו קובצי וידאו של הישיבות ו-76 העלו קובצי שמע שלהן.

## 9.2 תרשים

שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו פרוטוקולים של ישיבות מליאת מועצת הרשות באתר האינטרנט שלהן, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, 2022 ו-2023 (ב-%)



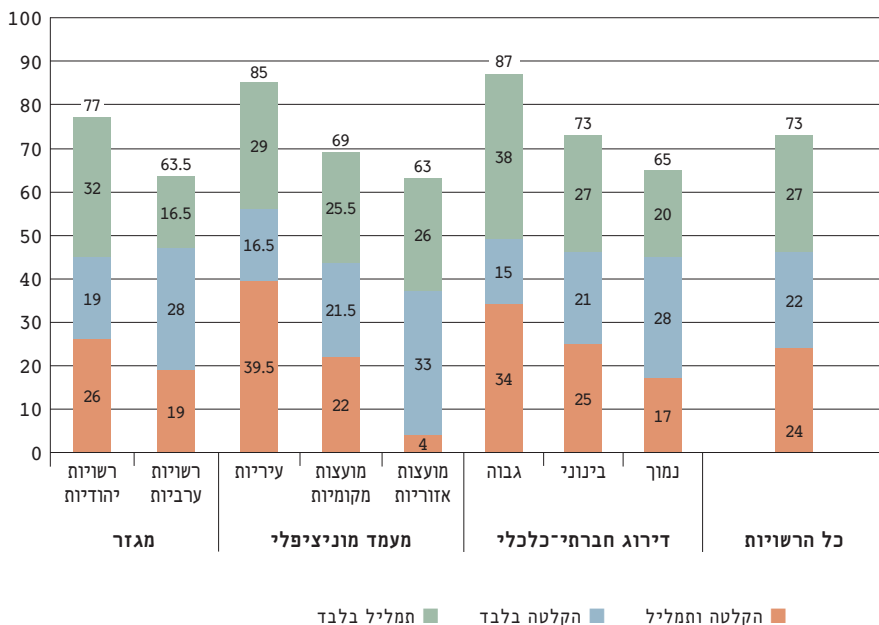
הערה: נחוני שנת 2023 כוללים פרוטוקולים שהועלו עד מאי 2023 בלבד.  
מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

הממצאים מלמדים שרשויות יהודיות העלו הקלטות או תמלילים של הישיבות יותר מרשויות ערביות (77% לעומת 63.5%). הממצאים מלמדים גם על פער בולט בין עיריות (85%), מועצות מקומיות (69%) ומועצות אזוריות (63%), וכן

על פער בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה (87%) לרשויות בדירוג בינוני (73%) ונמוך (65%). כמו כן, הרשויות היהודיות, העיריות והרשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה נוטות יותר יחסית להעלות גם הקלטה וגם תמליל או רק את התמליל, ורק שיעור קטן מהן מסתפק בהעלאה של הקלטה של ישיבות מליאת המועצה בלבד.

### 9.3 תרשים

שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו הקלטות או תמלילים של ישיבות מליאת מועצת הרשות באתר האינטרנט של הרשות המקומית, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

### 3. ועדות המועצה

כדי לנהל את ענייני הרשות המקומית מועצת הרשות נעזרת בוועדות שהיא בוחרת את חבריהן.

על פי חוק, ועדות אלו מורכבות בעיקר מחברי המועצה עצמם. כאמור, בסעיף זה נעסוק בהיקף השקיפות של ועדות המועצה, מלבד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, שבשל מעמדה המשפטי הייחודי נייחד לה סעיף נפרד.

בכמה חוקים נקבעו 12 ועדות שחובה להקים בכל סוג של רשות: ועדת מכרזים, ועדת מל"ח (משק לשעת חירום), ועדה לענייני ביקורת, ועדת הנחות, ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור, ועדה לאיכות הסביבה, ועדה למאבק בנגע הסמים, ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית, ועדה לשימור אתרים, ועדת רכש ובלאי, ועדת תמיכות וועדת הקצאות. נוסף על כך, יש ועדות שחובה להקים רק ברשויות בעלות מאפיינים ספציפיים: ועדה לקליטת עלייה – ברשויות שיש בהן יותר מ-10% עולים; ועדת ביטחון – ברשויות שיש בהן משמר אזרחי, וועדה חקלאית – ברשויות בעלות מאפיינים חקלאיים מוגדרים שנקבעו בחוק. כמו כן, יש ועדות שחובה להקים רק ברשויות ממעמד מוניציפלי מוגדר, דוגמת החובה על עיריות בלבד להקים ועדת חינוך, ועדת כספים, ועדה לבטיחות בדרכים וועדה לקידום מעמד הילד (משרד הפנים, 2018ג, עמ' 166-167). כמו כן, מועצת הרשות המקומית רשאית לבחור ועדות, קבועות או ארעיות, שתפקידן לייעץ לה בעניינים או במקרים מסוימים, והן מכונות "ועדות רשות".

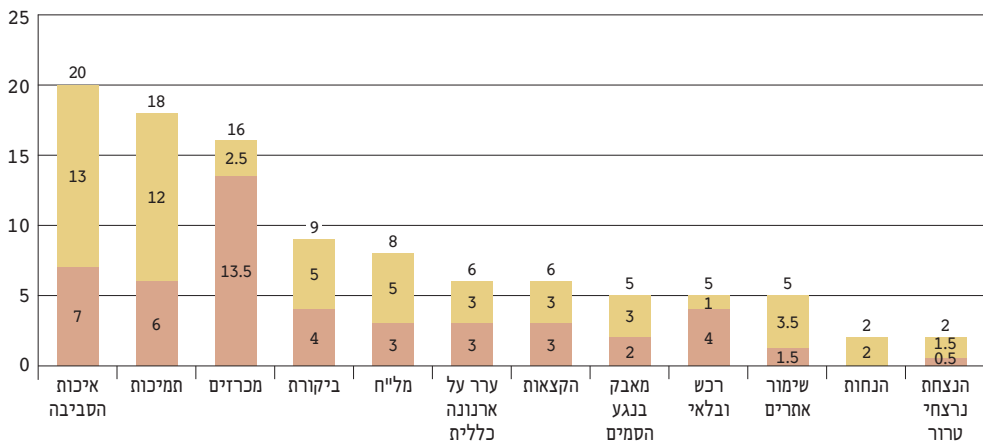
לאחדות מוועדות החובה יש סמכויות ביצועיות, דוגמת הסמכות של ועדת הנחות לקבוע הנחות בארנונה, והסמכות של ועדת מכרזים לדון במכרזי השירותים והתשתיות של הרשות; לאחרות יש סמכויות כלליות יותר, כמו תפקידה של הוועדה למאבק בנגע הסמים "ליזום ולתכנן פעילות לקידום טיפול מקיף במאבק בנגע הסמים המסוכנים"<sup>64</sup>. לפי החוק, יש לכנס כל ועדת חובה לפחות אחת לשלושה חודשים, כלומר עליה להתכנס ארבע פעמים בשנה לפחות. החובה להקליט את הישיבה ולערוך פרוטוקול של עיקרי הדיון חלה גם על ועדות החובה של המועצה (משרד הפנים, 2018ג, עמ' 174-175), אבל שלא כמו בכל הקשור לישיבות מועצת הרשות המקומית, החוק אינו מחייב את הרשויות המקומיות לפרסם את הפרוטוקולים או את ההקלטות של ישיבות הוועדות (מלבד הוועדה

לתכנון ובנייה שתידון בסעיף הבא). בכך שונות ועדות המועצה מוועדות הכנסת, שבנוגע אליהן נקבע במפורש בסעיף 120 לתקנון הכנסת כי "פרוטוקולים של ישיבות ועדות יהיו פתוחים לעיון הציבור ויפורסמו באתר האינטרנט של הכנסת"<sup>65</sup>.

תרשים 9.4 מציג את שיעור הרשויות שפרסמו פרוטוקולים של ועדות החובה, לפי 12 ועדות החובה שיש להקים בכל סוגי הרשויות.

### 9.4 תרשים

שיעור הרשויות שפרסמו פרוטוקולים של ועדות החובה באתר האינטרנט של הרשות, לפי ועדה ומספר הפרוטוקולים שפורסמו, 2022 (ב-%)



■ פורסמו פרוטוקולים של 4 ישיבות לפחות ■ פורסמו פרוטוקולים של 3-1 ישיבות

מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

65 להבדיל ממליאת הכנסת, התקנון אינו מצייין חובה לפרסם צילום או הקלטה של ישיבות הוועדות בכנסת, אך לפני כמה שנים החלה הכנסת להעלות לאתר שלה סרטוני וידאו של כל ישיבות הוועדות.

ניתן לראות ששיעור נמוך מאוד של רשויות מפרסמות פרוטוקולים של ועדות החובה, ואין ועדת חובה שיותר מ-20% מהרשויות פרסמו פרוטוקולים שלה. שיעור הפרסום גבוה מ-10% רק בשלוש ועדות חובה (מתוך 12): ועדת איכות הסביבה (20%), ועדת תמיכות (18%) וועדת מכרזים (16%). ניתוח הנתונים לפי מספר התושבים בכל רשות מלמד שכמו בנוגע למליאת המועצה, גם בנוגע לוועדות, שיעור פרסום הפרוטוקולים גבוה יותר ברשויות שמספר תושביהן גבוה יותר. למשל, עולה ש-53% מתושבי ישראל מתגוררים ברשות שפרסמה פרוטוקולים של ועדת איכות הסביבה, 47% מתגוררים ברשות שפרסמה פרוטוקולים של ועדת מכרזים ו-36% מתגוררים ברשות שפרסמה פרוטוקולים של ועדת תמיכות. מכיוון שכאמור על פי חוק כל ועדת חובה מחויבת להתכנס לכל הפחות ארבע פעמים בשנה, בדקנו גם את שיעור הרשויות שהעלו לפחות ארבעה פרוטוקולים של כל ועדה במהלך שנת 2022, וכפי שניתן לראות, מדובר בשיעורים נמוכים עוד יותר.

חשוב להבהיר בעניין זה, שככל הנראה באחדות מהרשויות יש ועדות חובה שלא כונסו כלל, או שכונסו אך לא בתדירות של ארבע פעמים בשנה, כפי שעלה בעבר גם ברוח מבקר המדינה (מבקר מדינה, 2005, עמ' 149-155; מבקר המדינה, 2018, עמ' 476-479). קשה לקבוע מהו היקף התופעה, אך נראה שהיא רווחת במיוחד בוועדות שסמכויותיהן כלליות למדי ובוועדות שאין להן רלוונטיות לרשות המקומית. כך, למשל, בפרק אחר בספר זה הראינו שרשויות רבות אינן מעניקות הקצאות כלל, ולכן אפשר להבין מדוע רלוונטי פחות בעבורן לכנס את ועדת ההקצאות; כך גם יש רשויות שאינן מעניקות תמיכות. נושא זה חורג מגבולות פרק זה, העוסק בשקיפות, אך חשוב להעיר שאף שברור שעל הרשויות לעמוד במסגרת החוקית שנקבעה להן, בחוות דעת שהגשנו בעבר המלצנו לצמצם את מספר ועדות החובה ולמקד את פעילותן בנושאים ספציפיים, במיוחד במצב הנוכחי שבו חברי המועצה אינם מקבלים תגמול כספי (שפירא ואחרים, 2021).<sup>66</sup>

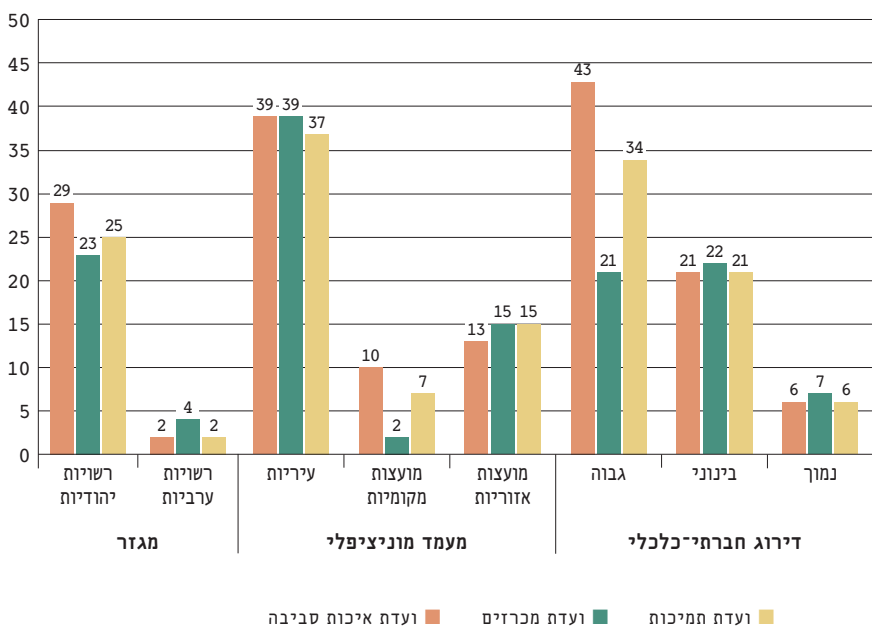
תרשים 9.5 מציג את הנתונים לפי שלושת הסיווגים שהוזכרו לעיל (מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי) ומתמקד בשלוש ועדות החובה ששיעור הרשויות שהעלו פרוטוקולים שלהן הוא הגבוה ביותר (איכות סביבה, מכרזים ותמיכות).

66 בהצעת חוק ההסדרים שאישרה הממשלה בנובמבר 2024 נכלל צמצום של מספר ועדות החובה. הדיון בהצעת החוק עבר לוועדת הפנים, אך לא הסתיים עד לפרסום מחקר זה.

מהתרשים עולות כמה מגמות: ראשית, שיעור העלאת הפרוטוקולים של ועדות החובה ברשויות יהודיות גבוה הרבה יותר, ולמעשה ברשויות ערביות מדובר בשיעור זעום של רשויות המעלות פרוטוקולים. שנית, התרשים מעיד על מתאם ברור בין דירוג חברתי-כלכלי גבוה של הרשות לבין פרסום פרוטוקולים של ועדות הרשות. שלישית, עיריות נוטות לפרסם פרוטוקולים של הוועדות בשיעור גבוה בהרבה ממועצות אזוריות וממועצות מקומיות. אשר לממצא האחרון, ראוי לציין כי בחינה של ועדות החובה הקיימות רק בעיריות מלמדת על שיעור גבוה יחסית של פרסום פרוטוקולים.<sup>67</sup>

### תרשים 9.5

שיעור הרשויות שפרסמו פרוטוקולים של ועדות חובה נבחרות באחר האינטרנט של הרשות, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

67 42% מהעיריות העלו פרוטוקולים של ועדת כספים, 22% של ועדת חינוך, 19% של ועדת בטיחות בדרכים ו-14% של הוועדה לקידום מעמד הילד.

מלבד ועדות החובה הפועלות בכלל הרשויות או בחלקן, מצאנו בסך הכול 52 סוגים של ועדות רשות שפרוטוקולים שלהן פורסמו. מרביתן הן ועדות שפרוטוקולים שלהן נמצאו באתרים של רשויות ספורות, ולעיתים אף רשות יחידה. הוועדות הבולטות ביותר מבחינת פרסום פרוטוקולים הן ועדת תנועה (22 רשויות, 9%), ועדת שמות (17 רשויות, 7%) וועדת תרומות (14 רשויות, 5%).<sup>68</sup>

#### 4. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה

סמכויות רישוי הבנייה בישראל מחולקות בין שלוש ערכאות מרכזיות: ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות וועדה ארצית. יש שני סוגים של ועדות

מקומיות: ועדה מקומית שמרחב התכנון המקומי שלה הוא רשות מקומית אחת, וועדה מקומית מרחבית – שבמרחב התכנון שלה פועלות כמה רשויות מקומיות. בוועדה מהסוג הראשון כל חברי מועצת הרשות המקומית הם חברי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ואם כך, מדובר למעשה בוועדה של הרשות המקומית, ואילו בוועדה מרחבית יש מגוון רחב של חברים, שרק חלקם הם נציגי הרשויות המקומיות במרחב התכנון.

אף שהוועדה המקומית לתכנון ובנייה היא אחת מוועדות הרשות, ייחודה הוא שמדובר למעשה בגוף משפטי נפרד, וגם המסגרת החוקית שלה מוסדרת בחוק נפרד: חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. במרחב התכנון שלה הוועדה מופקדת על הסדרת פעילויות של תכנון, רישוי, בנייה ושימוש במבנים ובקרקעות, ועל אכיפת דיני המקרקעין על פי חוק התכנון. הוועדה היא אחת הוועדות החשובות ורבות העוצמה מקרב ועדות הרשות. כמעט כל פעילות הקשורה בבנייה במרחב

68 באחרי הרשויות מופיעים במקרים רבים גם פרוטוקולים של "ועדת התקשרויות" או "ועדת השלושה". לא כללנו בניתוח שלנו את הוועדות האלה מכיוון שמדובר בוועדות מקצועיות שלא חברים בהן חברי מועצה. בשנת 2016 פורסם חוזר מנכ"ל של משרד הפנים שהגדיר "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים בפטור ממכרז" (משרד הפנים, 2016א). על פי סעיף 5 של החוזר, על הרשות המקומית למנות ועדת התקשרויות שתדון בהתקשרויות מהסוג הנידון בחוזר. חברי הוועדה הם המנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי, או נציגים שכל אחד מהם מינה מתוך עובדי הרשות המקומית. ועדה זו קרויה פעמים רבות גם "ועדת השלושה". בשנת 2022 נמצא ש-51 רשויות העלו פרוטוקולים של ועדת השלושה ו-36 רשויות העלו פרוטוקולים של ועדת התקשרויות.

התכנון של הרשות תלויה באישורה, ויש לה השפעה מרובה על תוכניות הפיתוח שמציעים הרשות או יזמים וקבלנים גדולים (משרד הפנים, 2018, עמ' 312).

מכיוון שעל פי חוק כל חברי מועצת הרשות המקומית הם חברי הוועדה לתכנון ובנייה, על פי רוב, הוועדה המקומית מקימה ועדת משנה לתכנון ובנייה המורכבת ממספר קטן יותר של נציגים. החלטותיה של ועדת המשנה הן כדין החלטה של מליאת הוועדה המקומית, אלא אם כן הועבר הדיון בנושא פלוני למליאת הוועדה. מוסד נוסף הפועל תחת הוועדה הוא רשות רישוי מקומית, מעין תת-ועדה המורכבת מיו"ר הוועדה המקומית (או ועדת המשנה) וממהנדס הוועדה. לרשות הרישוי המקומית סמכויות ספציפיות המוגדרות בחוק (משרד הפנים – מנהל התכנון, 2018).<sup>69</sup>

המצב באזור יהודה ושומרון הוא ייחודי: לא חל עליו חוק התכנון והבנייה אלא החוק הירדני והמנדטורי, בתוספת צווים ותחיקת הביטחון של מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון. עם זאת, בפשטות גם באזור זה יש מקבילה לוועדה מקומית המורכבת מחברי המועצה, והיא קרויה "ועדת תכנון מיוחדת", וכן יו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה מרכיבים את רשות הרישוי המקומית. כלל הוועדות המקומיות בישראל כפופות למינהל התכנון, ואילו הוועדות ביהודה ושומרון פועלות בכפיפות למינהל האזרחי (משרד הפנים, 2018, עמ' 32-36).

בסך הכול יש 152 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה: 130 הן ועדות מקומיות הפועלות מכוח חוק התכנון והבנייה, ומהן 32 הן ועדות מרחביות, ועוד 22 ועדות הפועלות ביהודה ושומרון (ביהודה ושומרון אין ועדות מרחביות).

על פי סעיף 48 לחוק התכנון והבנייה, חובה לערוך פרוטוקול לכל ישיבה של הוועדה המקומית, ועדת המשנה או רשות הרישוי, שבו יפורטו עיקרי הדיון. חובת הקלטה חלה רק על ישיבות של הוועדה ושל ועדת המשנה, אך לא על ישיבות רשות הרישוי. חובה גם לפרסם את כל הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה, ועדת המשנה ורשות הרישוי באתר האינטרנט של מוסד התכנון (הוועדה המקומית) או באתר האינטרנט של הרשות המקומית שבתחומה פועלת הוועדה (וכמובן אפשר לפרסם גם בשניהם). על ההקלטה של ישיבות הוועדה וועדת

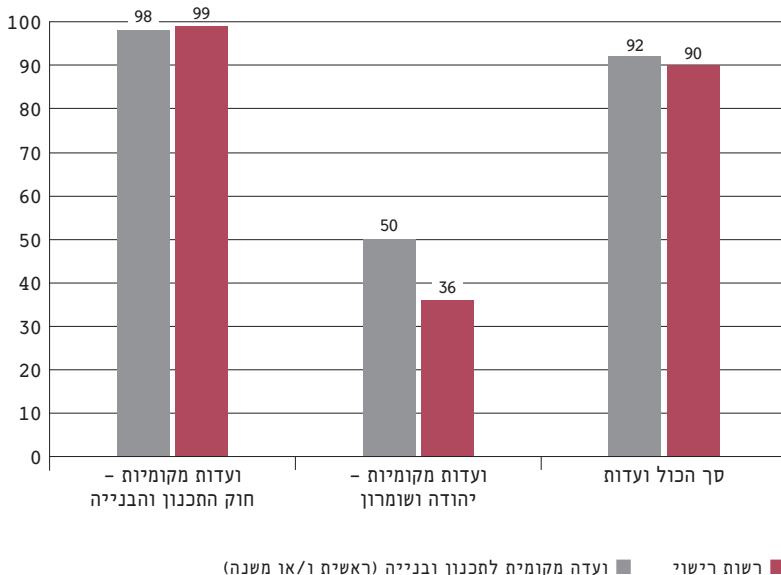
69 לדוגמה, רשות הרישוי רשאית לקבוע הנחיות מרחביות פרטניות על פי סעיף 145 בחוק התכנון והבנייה.

המשנה להיות פתוחה להאזנה של הציבור ללא תשלום, אך אין חובה לפרסם אותה באתר האינטרנט. בדיני התכנון והבנייה ביהודה ושומרון לא מופיעה חובה חוקית לפרסם פרוטוקולים של ישיבות הוועדות המקומיות.

תרשים 9.6 מציג את המידע על היקף הפרסום של פרוטוקולי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ושל רשות הרישוי המקומית. מכיוון שהוועדה המקומית יכולה להאציל את סמכויותיה לוועדת משנה, בחנו באלו רשויות וועדות פרסמו לפחות אחד משני הסוגים (הוועדה הראשית או ועדת המשנה). בגלל המצב החוקי השונה בנושא זה ביהודה ושומרון, הנתונים על הוועדות באזור זה מוצגים בנפרד. מכיוון שהוועדות ברובן הן בשליטתה המוחלטת של רשות מקומית אחת, יש קשר ברור בין הרשות לבין הוועדה המקומית, ונהוג להפנות מאתר הרשות לאתר הוועדה.

#### תרשים 9.6

שיעור הרשויות והוועדות שפרסמו פרוטוקולים של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (ועדה ראשית או ועדת משנה) ושל רשות הרישוי המקומית באתר האינטרנט של הרשות או של הוועדה המקומית, 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

מהתרחים עולה כי שיעור גבוה מאוד של ועדות מקומיות הפועלות על פי חוק התכנון והבנייה ממלאות את החובה החוקית לפרסם את הפרוטוקולים שלהן: מתוך 130 ועדות מקומיות הפועלות על פי חוק התכנון והבנייה, 128 פרסמו בשנת 2022 פרוטוקולים של ועדת המשנה לתכנון ובנייה או של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ו-129 פרסמו פרוטוקולים של רשות הרישוי לשנה זו (רק עיריית טירה ועיריית נצרת לא פרסמו פרוטוקולים של הוועדה המקומית, ורק נצרת לא פרסמה את הפרוטוקולים של רשות הרישוי). לעומת זאת, מתוך 22 הוועדות ביהודה ושומרון ו-11 ועדות/רשויות (50%) פרסמו פרוטוקולים של הוועדה המקומית ושמונה (36%) פרסמו את הפרוטוקולים של רשות הרישוי. כאמור, ביהודה ושומרון לא חלה חובה חוקית לפרסם את הפרוטוקולים, וסביר להניח שזה הגורם העיקרי לפער.

מצירוף המידע על שני סוגי הוועדות עולה כי למעלה מ-90% מהוועדות/רשויות מפרסמות מידע על הפרוטוקולים של הוועדה המקומית ושל רשות הרישוי. בניתוח הנתונים לפי מספר התושבים עולה ש-97% מתושבי ישראל מתגוררים בתחומה של רשות מקומית שהפרוטוקולים של הוועדה המקומית שלה מפורסמים, וכן שיעור זה מתגוררים בתחומה של רשות מקומית שהפרוטוקולים של רשות הרישוי שלה מפורסמים.

**החוק מחייב את הרשויות המקומיות לפרסם**

**פרוטוקולים של עיקרי דיוני מועצת העיר, וכן**

לפרסם תמליל מלא או הקלטה של הישיבה. רוב מובהק של הרשויות המקומיות (למעלה מ-90%) מפרסמות את הפרוטוקולים, אך יש שמתעכבות זמן רב עד לפרסום. כמו כן, רוב הרשויות (73%) מפרסמות תמליל מלא או הקלטה של ישיבות המועצה כפי שנדרש בחוק. לעומת זאת, החוק אינו מחייב את הרשויות המקומיות לפרסם פרוטוקולים של ועדות החובה (והרשות) של המועצה, מלבד הוועדה לתכנון ובנייה, ורק שיעור קטן של הרשויות מפרסם פרוטוקולים של ועדות אלו. ככלל, אפשר לומר שרמת השקיפות ברשויות יהודיות גבוהה יותר מברשויות ערביות, וכן שככל שהדירוג החברתי-כלכלי גבוה יותר כך עולה רמת השקיפות של הרשויות ביחס לעבודת המועצה והוועדות.

## סיכום



## פרק 10

## השקיפות התקציבית של הרשויות המקומיות

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

תקציב הרשות המקומית הוא המסגרת הכלכלית שבה היא פועלת – הוא משקף את חלוקת

המשאבים הציבוריים, את סדרי העדיפויות בחלוקתם, ויש בו מידע מפורט על פעולותיה של הרשות המקומית. לפי משרד הפנים, תקציב הרשויות המקומיות הוא הכלי העיקרי ליישום תוכנית העבודה השנתית שלהן (משרד הפנים, 2021, 6 ביולי). בפרק 2 הצגנו תמונת מקרו של תקציב השלטון המקומי בישראל, ואילו בפרק זה נתמקד בשאלת השקיפות התקציבית של הרשויות.

בספרות המחקר יש תמימות דעים בדבר חשיבותה של השקיפות התקציבית כדי להנגיש מידע, לקדם אמון ולמנוע שחיתות (שוורץ אלטשולר, 2014). חשיבות השקיפות התקציבית של הרשויות המקומיות מתחדדת לנוכח היקף התקציבים שהן מנהלות: בשנת 2022 ניהלו כלל הרשויות המקומיות בארץ תקציבים בהיקף

כולל של 107.5 מיליארד ש"ח: 83 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל ו-24.5 מיליארד ש"ח בתקציב הבלתי רגיל (על מושגים אלו, ראו להלן).

תקציב הרשויות המקומיות נחלק לשניים: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל (תב"ר). התקציב הרגיל מפרט את המימון לפעולות השוטפות של הרשויות המקומיות על בסיס שנתי. כמו בתקציב המדינה, כל רשות מקומית מחויבת לנהל את כל פעילותה הכספית במסגרת תקציב שנתי שעבר את אישורה של מועצת הרשות המקומית, ולפיו לתכנן את פעילותה הכלכלית. התקציב בנוי משני מרכיבים שסכומיהם זהים: חלק ההכנסות, המבטא את הצפי למקורות הכספיים שיעמדו לרשות הרשות המקומית בשנת התקציב מכלל המקורות (ובעיקרו הכנסות עצמיות והכנסות מהממשלה), וחלק ההוצאות, המבטא את השימושים שתעשה הרשות המקומית במקורות הכספיים. את התקציב הרגיל יש לאשר בתחילת כל שנה במועצת הרשות המקומית, ובמהלך השנה הוא בכחינת חוק של הרשאה – מגבלה חוקית שאין לחרוג ממנה (להלן נכנה את התקציב הרגיל בשם "תקציב", כך שספר התקציב הוא למעשה ספר התקציב הרגיל). התקציב הבלתי רגיל הוא תקציב חד-פעמי המיועד לפרויקטים מסוימים הקשורים, בין היתר, לעבודות פיתוח. תקציב זה לא נקבע על בסיס קבוע אלא על פי צורכי המקום והזמינות התקציבית. בשל כך, להבדיל מהתקציב הרגיל, התקציב הבלתי רגיל אינו מנוהל על בסיס שנתי אלא על בסיס פרויקטלי. לדוגמה, אם הרשות המקומית מקבלת תקציב ייעודי מגורם ממשלתי לביצוע עבודות תשתית, סביר להניח שהתקציב ינוהל במסגרת התקציב הבלתי רגיל, על פי מסגרת הזמן של הפרויקט ולא במסגרת התקציב הרגיל השנתי.

בפשטות, הדין החוקי החל על הרשויות המקומיות אינו מחייב אותן לפרסם את ספר התקציב הרגיל המלא. לפי פקודת העיריות, הן מחויבות לפרסם באתר האינטרנט שלהן רק את תמצית התקציב הרגיל המאושר לכל שנת כספים.<sup>70</sup> להבדיל מספר התקציב הרגיל, הכולל עשרות, ולעיתים אף מאות, עמודים שבהם כלולות כל הפעולות המתוקצבות של הרשות המקומית. תמצית התקציב, על פי הוראות משרד הפנים, היא מסמך קצר בן עמוד אחד, שבו מצוינות ההכנסות וההוצאות לפי קטגוריות כלליות בלבד (משרד הפנים, 1999, עמ' 1-3). חובת

70 סעיף 209 לפקודה קובע כי חובה לפרסם את תמצית התקציב ברשומות, וסעיף 1248(1) קובע כי חובה לפרסם באתר כל פרטום שיש לפרטמו ברשומות.

הפרסום של תמצית התקציב חלה על עיריות אך לא על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. ועם זאת, בתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999 נקבע כי כל רשות ציבורית – ובכלל זה גם רשויות מקומיות – מחויבת לפרסם עד 1 ביולי בכל שנה דוח שנתי הכולל מגוון רחב של היבטים, ובתוכם "תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת; פירוט הוצאותיה של הרשות הציבורית בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב; תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית".<sup>71</sup> מניסוח זה לא ברור מהו הפירוט הנדרש בפרסום התקציב במסגרת הדוח השנתי, ועל כל פנים, הדוח מפורסם כחצי שנה לאחר תחילת שנת התקציב וזמן רב לאחר אישורו.

בנוגע לתקציב הבלתי רגיל, אין כל הנחיה חוקית המחייבת לפרסם מידע עליו, גם לא תמצית. אומנם מבקר המדינה טען בשנת 2022 כי "המגמה בפסיקה היא לפרש בהרחבה חובות שקיפות שחלות על הרשויות הציבוריות, ובכלל זה הרשויות המקומיות. לפיכך, מומלץ לפרש את תקנות חופש המידע ככאלו שכוללות גם תב"ר" (מבקר המדינה, 2022א, עמ' 913), אך כפי שעולה מהדברים, זוהי המלצה בלבד. ואכן, היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים לא כללה התייחסות כלשהי לפרסום מידע על התקציב הבלתי רגיל במסמך "חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות" שהיא פרסמה ב־2020.

לצד התקציב הרגיל, הרשויות המקומיות מחויבות לערוך דוחות כספיים מבוקרים ולהעבירם למשרד הפנים (משרד הפנים, 2017, עמ' 6-7). להבדיל מהתקציב, שהוא מסמך שנכתב בתחילת שנת התקציב, מעין תוכנית עבודה שנתית, הדוח הכספי המבוקר הוא מסמך המשקף את ההתנהלות התקציבית של הרשות המקומית בפועל, ולכן הוא נכתב לאחר שנת התקציב, בדיעבד, כמו דוחות כספיים מבוקרים של חברות ציבוריות. גם בנוגע לדוח הכספי המבוקר, הרשויות המקומיות אינן מחויבות לפרסם את הדוח המלא, ופקודת העיריות (סעיף 216) מחייבת עיריות בלבד לפרסם תמצית של הדוח, אך מועצות מקומיות ומועצות אזוריות אינן מחויבות אפילו בפרסום התמצית. כמו כן, משרד הפנים מפרסם באתר ייעודי ("מבט פנים לרשויות") את הדוח הכספי המבוקר של כל רשות ואת תמציתו, ואילו את תקציב הרשות המקומית, שכאמור מתגבש לפני תחילת שנת הכספים ואת תמציתו, המשרד אינו מפרסם לציבור.

בפרק זה אנו מבקשים לבחון את היקף השקיפות התקציבית של הרשויות המקומיות בישראל. לשם כך בחנו באוגוסט 2023 את אתרי האינטרנט של כל 255 הרשויות המקומיות,<sup>72</sup> ומיפינו את השקיפות התקציבית בתחומים הנזכרים לעיל: תקציב רגיל (ספר התקציב ותמצית התקציב), תקציב בלתי רגיל ורוח כספי (רוח כספי מלא ותמצית הרוח הכספי). הנתונים שנבחנו היו של קרנציה בשלטון המקומי, משנת 2019, מכיוון שזאת השנה הראשונה שרלוונטית לראשי הרשויות שנבחרו בבחירות הקודמות (אוקטובר 2018).

## 2. תקציב רגיל

כאמור, החוק אינו מחייב את הרשויות המקומיות

לפרסם את ספר התקציב הרגיל המלא שלהן, ורק

על העיריות מוטלת חובה לפרסם את תמצית התקציב הרגיל. ועם זאת, יש רשויות שמפרסמות את ספר התקציב ואת תמצית התקציב אף שאינן חייבות לעשות זאת. בתרשים 10.1 מוצג מידע על היקף הפרסום של הספר והתמצית. המידע אינו מוצג פעמיים, ולכן אם רשות מקומית פרסמה גם את ספר התקציב וגם את התמצית היא מוצגת כרשות שפרסמה את הספר, שהוא הפרסום הרחב והמקיף יותר. התרשים מבחין בין שיעור הרשויות שפרסמו ספר תקציב או תמצית תקציב לבין שיעור תושבי ישראל שהרשות המקומית שלהם פרסמה ספר או תמצית תקציב, מכיוון שמספר התושבים ברשויות המקומיות בישראל אינו אחיד.

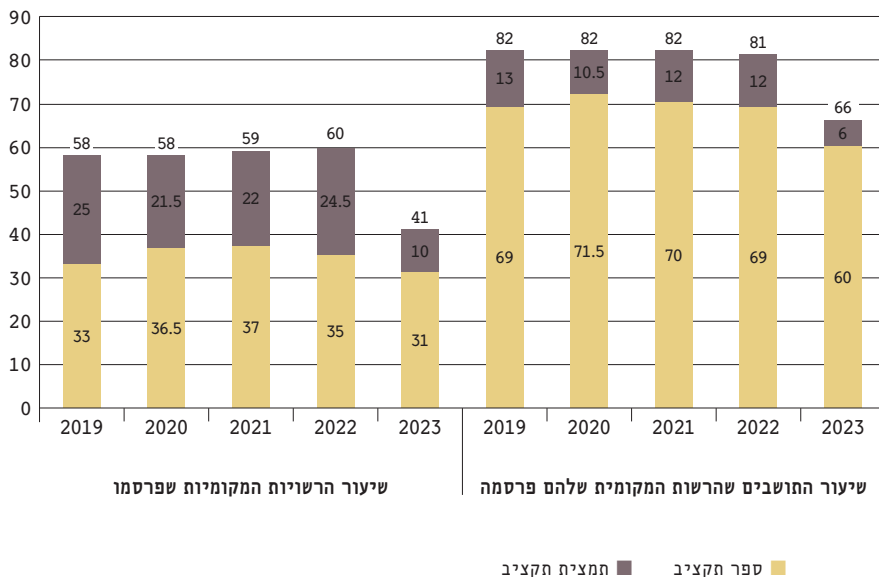
אפשר לראות שבשנים 2019-2022 היה שיעור הרשויות שפרסמו את ספר התקציב או את תמצית התקציב יציב מאוד: כ-60% מהרשויות המקומיות פרסמו ספר או תמצית תקציב באתר האינטרנט שלהן, ומהן כ-35% מהרשויות פרסמו את ספר התקציב. בשנת 2023 נראית ירידה ניכרת בשיעורי הפרסום, בעיקר ברשויות שפרסמו את תמצית התקציב – רק 41% רשויות פרסמו ספר או תמצית תקציב, ומהן 31% פרסמו את ספר התקציב. כאמור, המידע על כלל הרשויות נאסף במהלך חודש אוגוסט של שנת התקציב 2023. מאחר שלא היו תנודות גדולות בשנים הקודמות אנו משערים שהדבר מלמד שהירידה בשנת 2023 מעידה על עיכוב בפרסום, ולכן סביר להניח שאם הנתונים יבדקו שוב בעתיד,

72 מלבד שתי המועצות המקומיות התעשייתיות – נאות חובב ומגדל תפן – שבהן אין תושבים.

יעלה מספר הרשויות שפרסמו את ספר התקציב ותמציתו ושיעורן. חשוב להדגיש שלא מדובר בעיכוב טכני בפרסום הנתונים, שכן יש חשיבות מכרעת לפרסום התקציב בזמן אמת, המאפשר מעקב ובקרה על פעילות הרשות המקומית. בשל כך אפשר לומר שנתוני 2023 מציגים דווקא מידע מהימן על השקיפות בזמן אמת.<sup>73</sup>

### 10.1 תרשים

פרסום ספר תקציב ותמצית תקציב באתר האינטרנט של הרשות המקומית, לפי רשויות ומספר תושבים, 2019-2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

73 חשוב לציין שלעובדה שתקציב המדינה לשנת 2023 אושר רק במהלך השנה ולא בתחילתה (בשל הבחירות לכנסת בסוף 2022) לא הייתה השפעה על אישור תקציב הרשויות, ולכן האיחור באישור תקציב המדינה אינו יכול להיות סיבה לעיכוב בפרסום תקציבי הרשויות.

הממצאים המוצגים בתרשים מצביעים על מגמה מעניינת של פער בין שיעור הרשויות שמפרסמות ספר תקציב או תמצית תקציב, לבין שיעור התושבים המתגוררים ברשויות האלה. כלומר, שיעור התושבים שהרשות המקומית שלהם פרסמה ספר או תמצית תקציב גבוה יותר משיעור הרשויות שעשו זאת: בשנת 2022 60% מהרשויות, שבהן מתגוררים 81% מתושבי ישראל, פרסמו ספר תקציב או תמצית תקציב; ובשנת 2023 41% מהרשויות, שבהן מתגוררים 66% מתושבי ישראל, פרסמו ספר תקציב או תמצית תקציב. הפער בולט במיוחד בהשוואה בין הרשויות שמפרסמות את ספר התקציב: בשנת 2022 35% מהרשויות, שבהן מתגוררים 69% מתושבי ישראל, פרסמו את ספר התקציב; ובשנת 2023 31% מהרשויות, שבהן מתגוררים 60% מהתושבים, פרסמו את ספר התקציב. הסיבה להבדל גדול זה היא שרשויות שבהן מספר התושבים גבוה נוטות לפרסם את ספר התקציב בשיעור גבוה הרבה יותר. בהקשר זה ראוי לציין שמרבית הרשויות הבוחרות לפרסם מידע על התקציב, מפרסמות את ספר התקציב כולו ואינן מסתפקות בתמצית התקציב, וכאמור הדבר בולט בעיקר ברשויות גדולות מבחינת מספר התושבים.

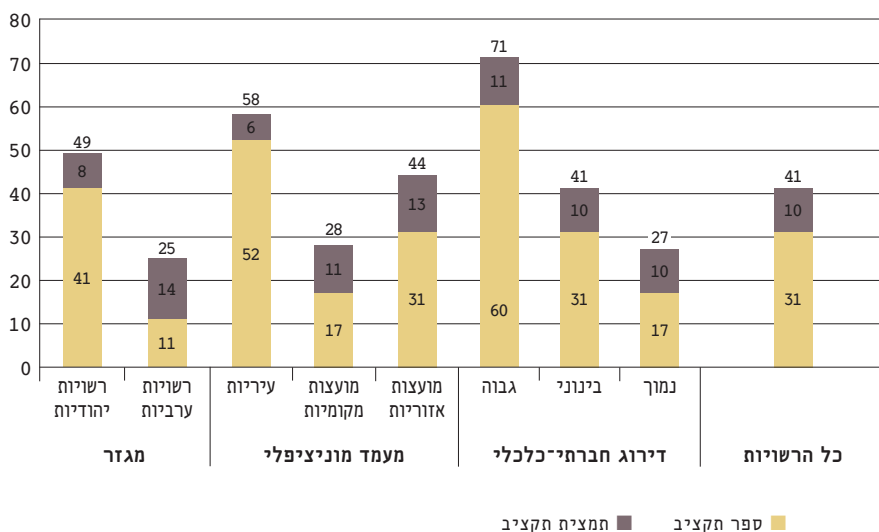
נוסף על כך, על פי תקנות חופש המידע, כאמור, הרשויות המקומיות מחויבות לפרסם דוח שנתי הכולל את תקציבן עד חודש יולי בכל שנה. מבדיקה שערכנו באוגוסט 2023 עולה כי רק רשויות מקומיות ספורות פרסמו דוח שנתי מעין זה. מבין 255 רשויות נמצא שרק 12 (5%) פרסמו דוח שנתי, ומספר דומה של רשויות פרסמו דוח שנתי לשנים הקודמות שנבדקו (2019-2022). מתוך 12 הרשויות שפרסמו דוח שנתי בשנת 2023, רק רשות אחת (מזכרת בתיא) פרסמה במסגרת הדוח גם את התקציב השנתי המלא שלה (ולמעשה היא פרסמה אותו גם קודם לכן, בנפרד, באתר שלה, שלא במסגרת הדוח השנתי). עולה מכך שחובת פרסום התקציב במסגרת הדוח השנתי – התקציב המלא או תמציתו – היא למעשה אות מתה בספר החוקים.

מכאן והלאה נתייחס לנתונים הערכניים ביותר על פרסום ספר התקציב ועל תמצית התקציב בשנת 2023 בלבד. הסיבה לכך היא שבעינינו אלו הנתונים החשובים ביותר מכיוון שהם משקפים את פרסום תקציב הרשות בזמן אמת ולא לאחר זמן רב. בתרשים 10.2 מוצג המידע על פרסום באתרי האינטרנט של

הרשויות המקומיות בשנת 2023 בסיווג הרשויות המקומיות לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

### תרשים 10.2

שיעור הרשויות המקומיות שפרטמו ספר תקציב ותמצית תקציב באתר האינטרנט של הרשות המקומית, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

כאמור, מבין 255 רשויות מקומיות נמצא ש-79 רשויות (31%) פרטמו את ספר התקציב שלהן באתר האינטרנט, ועוד 25 רשויות (10%) פרטמו את תמצית התקציב. מתוך הפילוחים שפילחנו, פערים גדולים במיוחד בשקיפות התקציבית ניכרים בפילוח לפי הדירוג החברתי-כלכלי: 71% מהרשויות בדירוג גבוה פרטמו ספר תקציב או תמצית תקציב, שיעור גבוה בהרבה מרשויות בדירוג בינוני (41%) ונמוך (27%). פערים ניכרים אפשר לראות גם בהשוואה בין רשויות יהודיות

(49%) לרשויות ערביות (25%) – מבין 85 הרשויות הערביות רק תשע רשויות (11%) פרסמו את ספר התקציב, ורק 12 רשויות (14%) פרסמו את תמצית התקציב.

מפילוח לפי מעמד מוניציפלי עולה שאף על פי שעל העיריות מוטלת חובה חוקית לפרסם את תמצית התקציב, בפועל רק 58% מהעיריות פרסמו את התמצית או את ספר התקציב, כלומר 42% מהעיריות לא פרסמו כלל תמצית או ספר תקציב. שיעור הפרסום נמוך יותר במועצות האזוריות (44%) ובמועצות מקומיות (28%). השיעור הנמוך במועצות המקומיות תואם את העובדה ששיעור ניכר מהרשויות הערביות הן מועצות מקומיות.

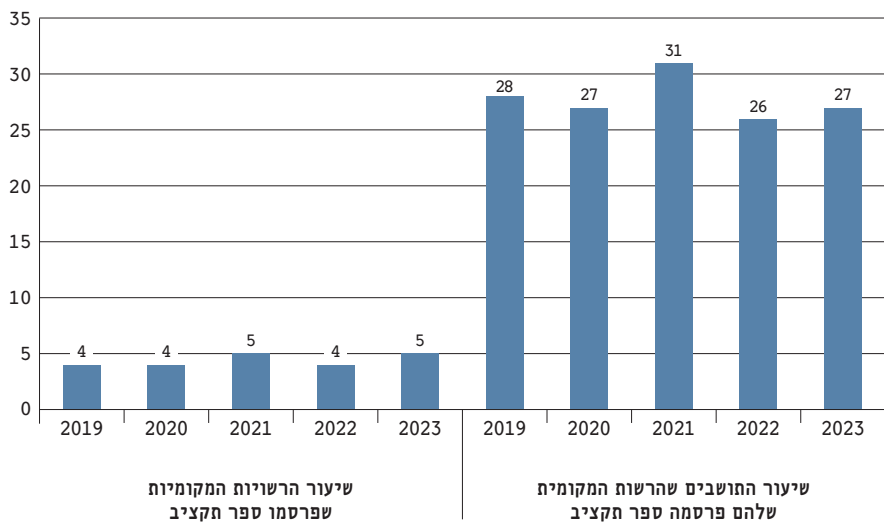
### 3. תקציב בלתי רגיל

כאמור לעיל, הרשויות המקומיות מנהלות סכומים בהיקף של 22 מיליארד ש"ח בשנה במסגרת התקציב הבלתי רגיל, והחוק אינו מחייב אותן כלל לפרסם מידע בנושא. תרשים 10.3 בוחן את היקף פרסום המידע בנושא התקציב הבלתי רגיל בקדנציה הקודמת בשלטון המקומי, לפי שנה.

ראשית, אפשר לראות שרק שיעור קטן מאוד של רשויות מפרסם מידע על התקציב הבלתי רגיל. בשנת 2023 פרסמו רק 14 רשויות (5%) מידע בנושא, ובשנים הקודמות המספר נע בין תשע ל-14. ועם זאת, בניתוח של מספר התושבים ברשויות אלו בשנת 2023 ניתן לראות כי מתגוררים בהן 27% מתושבי המדינה. כך, אף שמספר מצומצם של רשויות מפרסם מידע על התקציב הבלתי רגיל, מדובר ברשויות שמספר התושבים בהן גבוה. מבין 11 הרשויות המקומיות הגדולות ביותר בישראל, שש רשויות פרסמו מידע על התקציב הבלתי רגיל לשנת 2023: ירושלים, תל אביב, אשדוד, נתניה, חולון ורמת גן. הרשויות הספורות האלה הן בעיקרן עיריות יהודיות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני. לעומת זאת, לאורך השנים רק שלוש רשויות ערביות פרסמו מידע על התקציב הבלתי רגיל (מזרעה ב-2023, טייבה ב-2021 ולקיה ב-2019). שנית, מהתרשים עולה כי בניגוד למידע על התקציב הרגיל, בתקציב הבלתי רגיל לא ניכרת ירידה של ממש בהיקף הפרסום בשנת 2023.

### 10.3 חרשים

פרסום ספר או קובץ תקציב בלתי רגיל (תב"ר) באתר האינטרנט של הרשות המקומית, לפי רשויות ומספר חושבים, 2019-2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

### 4. פרסום דוחות כספיים

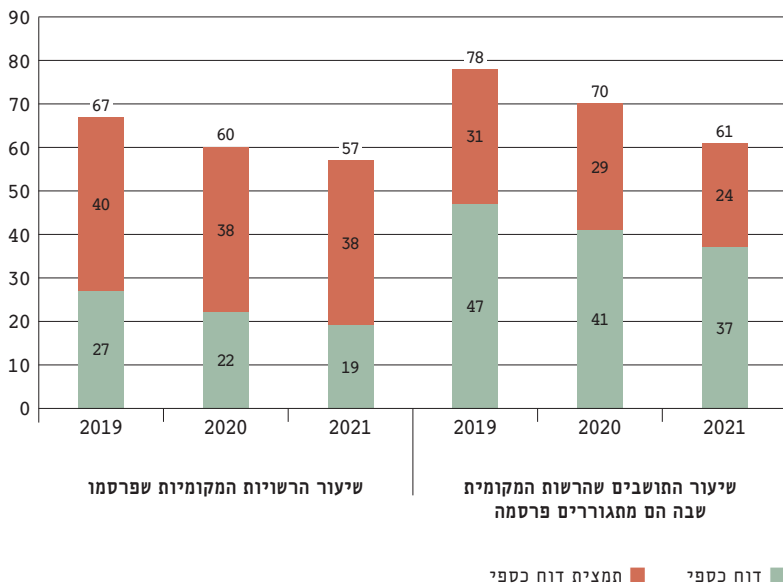
כאמור, על פי החוק הרשויות המקומיות אינן חייבות לפרסם את הדוח הכספי, ורק על עיריות

מוטלת חובה לפרסם את תמצית הדוח הכספי. תרשים 10.4 מציג מידע על היקף הפרסום של הדוח הכספי ותמצית הדוח הכספי בשנים האחרונות. מכיוון שהדוח הכספי הוא, כאמור, מסמך שנכתב בדיעבד, לאחר שנת התקציב, ועובר למשרד הפנים, הדוח הכספי הרלוונטי האחרון הזמין הוא של שנת 2021, ולכן לא נבחנו השנים 2022-2023.

ראשית, התרשים מעיד על מגמת ירידה קלה בהיקף הפרסום של הדוח הכספי ושל תמצית הדוח הכספי. כאמור, אנו משערים שמגמת הירידה היא תוצאה של פרסום מאוחר של המידע על ידי הרשויות, ולכן ייתכן שבעתיד היקף הרשויות שיפרסמו את הדוח המבוקר לשנת 2021 יעלה במעט.

### 10.4 חרשים

פרסום דוח כספי ותמצית דוח כספי באתר האינטרנט של הרשות המקומית, לפי רשויות ולפי מספר תושבים, 2019-2021 (ב-%)



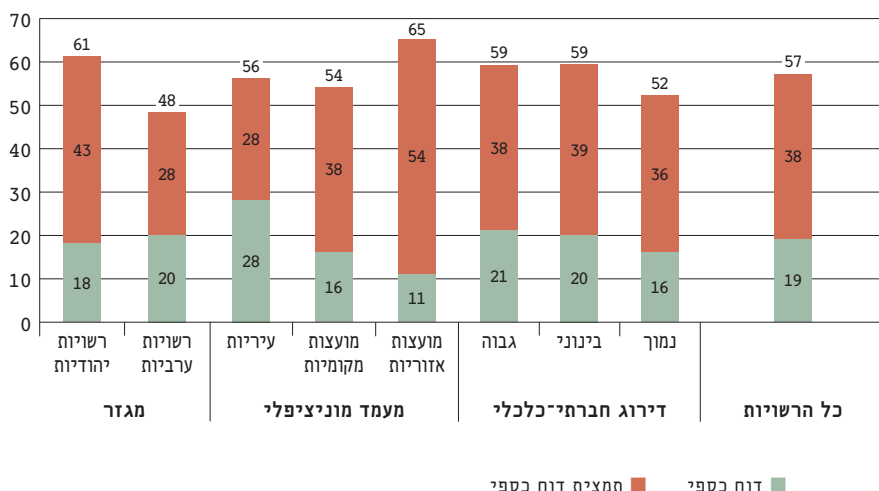
מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

אשר לנתונים עצמם – לאורך השנים פרסמו בין 57% ל-67% מהרשויות המקומיות דוח כספי או תמצית דוח כספי. עד אוגוסט 2023 פרסמו רק 19% מהרשויות את הדוח הכספי של שנת 2021, ועוד 38% פרסמו תמצית דוח כספי. עם זאת, מניתוח הנתונים על פי מספר התושבים בכל רשות, מתברר ששיעור התושבים המתגוררים ברשות מקומית שפרסמה את הדוח הכספי גבוה יותר: 37% מתושבי ישראל מתגוררים בתחומי רשות מקומית שפרסמה דוח כספי, לעומת 24% שמתגוררים ברשות שפרסמה תמצית דוח כספי. כאמור, הסיבה לכך היא שרשויות מקומיות גדולות נוטות יותר לפרסם מידע תקציבי, וכן הן נוטות יותר לפרסם את הדוח הכספי המלא – כלומר נוהגות בשקיפות גבוהה יותר יחסית לשאר הרשויות.

בתרשים 10.5 מוצג המידע על פרסום הדוח הכספי ותמצית הדוח הכספי לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

### תרשים 10.5

שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו דוח כספי ותמצית דוח כספי באתר האינטרנט של הרשות המקומית, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי, 2023 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

מהתרשים עולה שבניגוד להבדלים הניכרים בין סוגי הרשויות בעניין שקיפות התקציב, מבחינת פרסום הדוח הכספי ההבדלים אינם גדולים, ונמצאו אפילו נתונים מפתיעים. למשל, רשויות ערביות מפרסמות את הדוח הכספי המלא בשיעור גבוה מעט יותר מרשויות יהודיות (20% לעומת 18%), אם כי שיעור גבוה בהרבה של רשויות יהודיות מפרסמות את תמצית הדוח הכספי. כך, גם ההבדלים בין הרשויות לפי דירוג חברתי-כלכלי זניחים למדי. היבט מעניין נוסף הוא שאף שהחובה לפרסם תמצית דוח כספי מוטלת על עיריות בלבד, שיעור גבוה יותר של מועצות אזוריות פרסמו דוח כספי או תמצית דוח כספי.

**5. פרסום בפורמט נגיש**

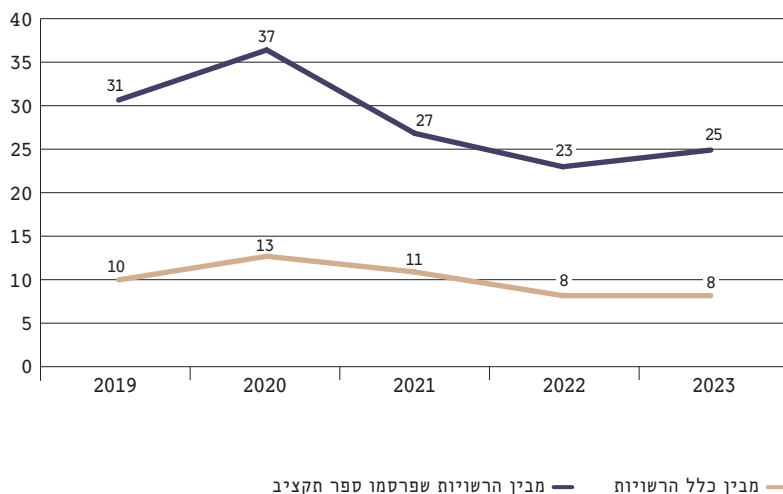
אחד הפרמטרים המרכזיים של שקיפות הוא אופן ההנגשה: עד כמה המידע המוצג לציבור זמין ונוח לעיון ולשימוש בו. חשיבות גבוהה במיוחד יש לפרסום נגיש של ספר התקציב של הרשות המקומית, לדוגמה בקובץ אקסל, ולא רק בקובץ PDF (קובץ אקסל מאפשר לקוראים להעמיק בנתונים, ובמיוחד לנתח ניתוחים מעמיקים ולהשוות לרשויות אחרות). יצוין כי גם משרד האוצר נוהג לפרסם את נתוני תקציב המדינה בפורמט נגיש. חשיבות הנגשת ספר התקציב של הרשות מעוגנת גם בפסיקת בית המשפט. בשנת 2010 הוגשה עתירה של התנועה לחופש המידע נגד עיריית תל אביב בדרישה להעביר לה את ספר התקציב של העירייה בקובץ אקסל, ולא רק במסמך PDF, ובעקבות המלצת בית המשפט המחוזי העבירה העירייה את התקציב בפורמט הזה עוד בטרם ניתן פסק דין שהורה לה לעשות כן.<sup>74</sup> פסיקה זו נוגעת רק לקבלה של ספר התקציב באמצעות בקשת חופש מידע, אך אין חובה לפרסם את ספר התקציב בפורמט נגיש, שהרי הרשויות המקומיות אינן חייבות כלל לפרסם את ספר התקציב.

בתרשים 10.6 מוצג שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו את ספר תקציב באתר האינטרנט שלהן במהלך הקדנציה האחרונה של מועצת העיר לפי סוג הקובץ.

מהתרשים עולה ששיעור הרשויות שמפרסמות את ספר התקציב בפורמט נגיש נמוך מאוד, ואף ניכרת ירידה קלה בשנים האחרונות. בשנים 2022 ו-2023 פרסמו רק 8% מהרשויות את ספר התקציב בפורמט נגיש, והן היו 23% ו-25% (בהתאמה) מהרשויות שפרסמו ספר תקציב. גם בנושא זה בולט במיוחד שהרשויות הגדולות מבחינת מספר התושבים נוטות יותר לפרסם את ספר התקציב בפורמט נגיש. כך, אף ששיעור הרשויות שפרסמו את ספר התקציב בפורמט נגיש מבין כלל הרשויות בשנים 2019-2023 נע בין 8% ל-13%, מספר התושבים שהרשות שלהם פרסמה את ספר התקציב בפורמט נגיש בשנים האלה נע בין 21% ל-38%.

74 עת"מ 39945-02-10 התנועה לחופש המידע נ' עיריית תל אביב-יפו. ראו על כך גם כביר, 2010.

**10.6 חרשים**  
**שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו את ספר התקציב הרגיל בפורמט נגיש, 2019-2023 (ב-%)**



מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

**6. ועדת כספים**

היבט נוסף הנוגע לשקיפות התקציבית של

הרשויות המקומיות הוא הדיון בתקציב בין חברי

המועצה. על פי סעיף 149 לפקודת העיריות, ה"מועצה תבחר מבין חבריה ועדת כספים קבועה שתפקידה לייעץ למועצה בכל עניני כספים של העיריה", משמע ועדת כספים היא ועדת חובה בעיריות אך אין חובה חוקית להקים ועדת כספים במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות. על פי משרד הפנים:

לוועדת הכספים, אף שהיא ועדת חובה בעירייה, אין סמכות פורמלית לאשר תקציבים, לדחות אותם או לערוך בהם שינויים. כל אלו נמצאים בתחום סמכותה החוקית של המועצה. מן הוועדה לא נדרש אלא לדון ולברר היטב את כל העניינים הכספיים, ולייעץ למועצה. ואולם, לא יוכל

ראש הרשות להציג את הצעת התקציב בפני המועצה, קודם שיציגה בפני ועדת כספים. על-פי הפסיקה על ראש הרשות להגיש את הצעת התקציב למועצה, יחד עם הערות הוועדה. (משרד הפנים, 2018ג, עמ' 243)

על פי החוק, על הוועדה להתכנס פעם בשלושה חודשים לכל הפחות, כלומר, ארבע פעמים בשנה.

העיריות אינן מחויבות לפרסם את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הכספים, וכך גם את הפרוטוקולים של שאר ועדות החובה והרשות (מלבד הוועדה לתכנון ובנייה). בבדיקה שערכנו ביקשנו לבחון את היקף הפרסום של הפרוטוקולים על פני שנה מלאה, ולכן בדקנו את הפרוטוקולים של ועדות הכספים בשנת 2022. מניתוח הנתונים עולה כי מתוך 80 עיריות, 34 פרסמו פרוטוקול אחד לפחות של ועדת הכספים לשנת 2022 (43%). מתוכן, 28 רשויות פרסמו ארבעה פרוטוקולים של הוועדה (שהוא, כאמור, מספר הישיבות המינימלי בשנה שהוועדה נדרשת לכנס).

## סיכום

מפרק זה עולה כי החובות החוקיות המוטלות על הרשויות המקומיות בעניין פרסום מידע על התקציב מצומצמות ביותר. הרשויות אינן מחויבות לפרסם את ספר התקציב (הצעת התקציב) ואת הדוח הכספי המבוקר אלא רק תמצית של מסמכים אלו, והן אינן מחויבות לפרסם כלל מידע על התב"רים שהן מנהלות. בפועל, אף שיש רשויות המפרסמות מידע רוחבי מעבר לנדרש מהן, ובפרט הרשויות הגדולות, מרבית הרשויות המקומיות אינן עושות זאת, ואף יש מיעוט של רשויות שאינן מפרסמות את המידע שהן מחויבות לפרסם על פי החוק (תמצית תקציב ותמצית דוח כספי מבוקר). כמו בנושא השקיפות של פעילות המועצה, גם בנושא השקיפות התקציבית נמצא כי ברשויות יהודיות מידת השקיפות גבוהה הרבה יותר בהשוואה לרשויות ערביות, וכן שככל שהדירוג החברתי-כלכלי גבוה יותר כך עולה רמת השקיפות.

## פרק 11

## תוכניות עבודה ברשויות המקומיות

---

### 1. מבוא ומתודולוגיה

בשנים האחרונות נעשתה כתיבת תוכנית עבודה שנתית מפורטת מאפיין בסיסי בהתנהלותם של

חברות פרטיות וארגונים ציבוריים. תוכנית עבודה היא בהגדרתה מפת הדרכים לשימוש במשאבי הארגון לשם יישום האסטרטגיה, והיא כוללת את המטרות, היעדים והפעולות של התכנון האסטרטגי. ניהול אסטרטגי הוא תכנון לפרק זמן ארוך, אולם תוכנית עבודה מציבה יעדים ומטרות הניתנים למדידה בתקופת זמן מוגבלת, בדרך כלל שנה (לנטו ואחרים, 2021; Baskici & Ercil, 2020).

חשיבה שיטתית על תכנון העבודה במגזר הציבורי בישראל החלה בעשור הראשון של שנות ה-2000. בדצמבר 2007 פרסם משרד ראש הממשלה בפעם הראשונה מדריך לתכנון ממשלתי, שנועד לשמש כלי עזר לתכנון העבודה

במשרדי הממשלה וליצירת תשתית מושגית משותפת בגיבוש תוכניות העבודה למשרדים. המדריך, שגרסה עדכנית שלו פורסמה בשנת 2010, נועד להקנות שפת תכנון אחידה ומשותפת למשרדי הממשלה ולגופים הפנים-משרדיים (משרד ראש הממשלה – האגף לתכנון מדיניות, 2010). בדצמבר 2011, בעקבות המלצת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג), התקבלה החלטת ממשלה בנושא "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה", ובה נקבע כי "יחידות ומשרדי הממשלה יבססו את פעולתם על תוכניות עבודה שנתיות", על פי הוראות מדריך התכנון הממשלתי ובהובלת משרד ראש הממשלה.<sup>75</sup> משנת 2011 משרד ראש הממשלה מפרסם לציבור הרחב את ספר תוכניות העבודה הממשלתי המרכז את תוכניות העבודה של כלל המשרדים.

החלטת הממשלה עוסקת במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, אך לא בשלטון המקומי. עם זאת, רשויות מקומיות רבות כותבות תוכניות עבודה, ואחדות אף עושות זאת כבר שנים רבות. משרד הפנים מעודד בשנים האחרונות את הרשויות לכתוב תוכניות עבודה, ואף מבקש לסייע להן בעזרת כתיבת מדריכים מקצועיים בנושא. בשנת 2016 פרסם המשרד מסמך ושמך "מודל תוכנית עבודה אפקטיבית: קווים מנחים לרשויות מקומיות" (משרד הפנים, 2016ב), ובשנת 2020 פרסם מסמך מגובש ומסודר יותר – "מדריך התכנון לרשויות המקומיות" (משרד הפנים, 2020).

תוכנית עבודה מיטבית כוללת הגדרה של מטרות, יעדים, משימות (פעולות) ומדדים. המטרות הן ההישגים הכלליים שהארגון מבקש להשיג, והן מבוססות על החזון האסטרטגי של הארגון, ובשל כך הן רב-שנתיות. היעדים, לעומת זאת, הם לרוב שנתיים, והם נדרשים להיות מדויקים ומדידים ולשקף את סדרי העדיפויות של הארגון בתקופה נתונה ובתקציב נתון. מתוך היעדים נגזרות המשימות, שגם הן שנתיות, והן למעשה ליבת הפעילות של הארגון. לכל משימה ויעד יש להגדיר בתוכנית העבודה מדדים ברורים המאפשרים להגדיר הצלחה או כישלון. לדוגמה, רשות מקומית מגדירה לעצמה מטרת-על לשפר את השירות לתושבים במוקד העירוני. היעד הנגזר ממטרה זו יכול להיות צמצום זמן להמתנה במוקד העירוני, והמשימות לקידום היעד הן הוספת מוקדן או הכשרה של המוקדנים

הקיימים. המרד לעמידה ביעד יהיה צמצום מוגדר של משך הזמן הממוצע עד המענה לתושב במוקד העירוני.

חשיבותה של תוכנית העבודה לרשות המקומית היא בראש ובראשונה בהיותה כלי של הנהלת הרשות לקידום המדיניות בפועל. כפי שצוין במסמך של משרד הפנים, תוכניות העבודה "יוצרות ארגון ממוקד ומוכוון מטרה אשר שם מול עיניו תמיד את טובת התושבים וצורכיהם", והן "מעניקות להנהלת הרשות כלי למעקב ולבקרה על יעילות פעילות האגפים והיחידות ושיפור ביצועי העובדים" (שם, עמ' 8). תהליך הכתיבה והיישום של תוכנית העבודה אף תורם לסינרגיה ולשיתופי הפעולה בין יחידות ברשות המקומית, ויוצר שפה אחידה ומקצועית להגדרת יעדי הארגון והדרך למדידתם.

נוסף על כך, יש חשיבות לפרסום תוכנית העבודה לציבור. כאמור, משרד ראש הממשלה מפרסם את ספר תוכניות העבודה הממשלתי משנת 2011, ומשנת 2016 הוא מפרסם גם דוחות על דיווחי הביצוע של העמידה במדרים שנקבעו בספר.<sup>76</sup> כפי שציין מבקר המדינה, "הספר הוא התוצר הסופי של התהליך שמקדם המשרד להטמעת תרבות התכנון בממשלה [...] ולהגברת שקיפות עבודת הממשלה כלפי הציבור" (מבקר המדינה, 2015, עמ' 292). ואכן, פרסום ספר תוכניות העבודה מגביר את השקיפות של הארגון הציבורי כלפי התושבים בכך שהוא חושף בפניהם את יעדי הארגון ופעולותיו ומאפשר להם לעקוב אחר ביצועיו בזמן אמת. בשל כך חשוב שספר תוכניות העבודה יפורסם בתחילת שנת העבודה (עד פברואר-מרץ), ולא לאחר סיום השנה או לקראת סיומה.

בפרק זה אנו בוחנים אם הרשויות המקומיות בישראל כותבות תוכניות עבודה, ואם כן – עד כמה הן מפרסמות אותן בפומבי. לשם כך שלחנו באפריל 2023 בקשות חופש מידע לכל 255 הרשויות המקומיות בישראל, וכללנו בהן את השאלה אם הרשות המקומית כתבה בשנת 2022 ובשנת 2023 (בכל שנה בנפרד) תוכנית עבודה; ביקשנו גם לקבל את תוכניות העבודה, אם ישנן. בד בבד, באוגוסט 2023 ערכנו בדיקה באתרי האינטרנט של כל הרשויות המקומיות כדי לברוק אם הן פרסמו תוכניות עבודה לשנת 2022 ולשנת 2023. המידע המוצג להלן מבוסס

76 בשנים האחרונות היו לעיתים הפסקות או עיכובים בפרסום הדברים בשל ריבוי מערכות הבחירות לכנסת ובשל הקורונה.

על ניתוח תוכניות העבודה שפורסמו או שהתקבלו מהרשויות במענה לבקשות חופש המידע.

במענה לבקשת חופש המידע העבירו לנו רשויות מקומיות אחדות מסמכים (או פרסמו אותם באתר האינטרנט שלהן), אך מניתוח המסמכים האלה עולה כי לא מדובר בתוכנית עבודה במובן המקובל: יש רשויות שהגדירו תוכניות אסטרטגיות לכמה שנים או תוכניות חומש כתוכנית עבודה; יש שהעבירו מסמכים על תוכנית עבודה שנתית של אגף מסוים ברשות המקומית אך לא של כלל הרשות או של מרבית אגפיה; ויש שהעבירו את ספר התקציב או מסמכי משימות ופעולות המבוססים על ספר התקציב בלי לתת את הדעת כלל למטרות, ליעדים ולמדדים.<sup>77</sup> את הרשויות האלה החשבנו כרשויות שאין להן תוכנית עבודה. מתוך הרשויות שהשיבו כי יש להן תוכנית עבודה לאחת מהשנים שנזכרו לפחות, רק שתי רשויות (אשדוד ושרדרת) לא העבירו לנו את התוכנית עצמה בטענה שמדובר במסמך פנימי שלא נועד לפרסום, או בטענה שתוכנית העבודה תתפרסם בעתיד. כדי שלא להלאות את הקוראים בחרנו שלא ליצור קטגוריה נפרדת של רשויות שיש להן תוכנית עבודה אך אינן מעבירות אותה, ולכן שתי רשויות אלו נספרו עם הרשויות שלא פרסמו את תוכנית העבודה באתר האינטרנט אך העבירו אותה בבקשת חופש המידע.

מניתוח כלל הנתונים עולה כי מתוך 255 רשויות ל-86 הייתה תוכנית עבודה לשנת 2022 (34%) ול-88 הייתה תוכנית עבודה לשנת 2023 (35%). בבחינת הנתונים לפי מספר התושבים

## 2. שיעור הרשויות שיש להן תוכנית עבודה

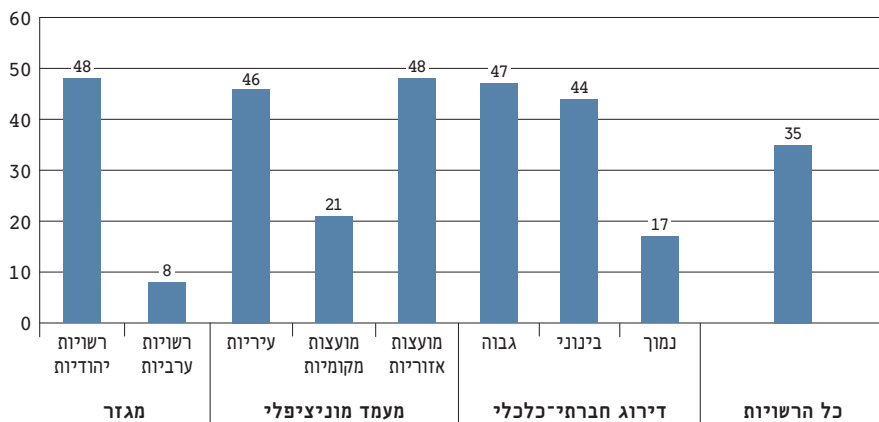
עולה הבדל ניכר בין השנים: בשנת 2022 התגוררו 51% מתושבי ישראל בתחומה של רשות מקומית שהייתה לה תוכנית עבודה, לעומת 35% בשנת 2023. הסיבה

77 גם ברשויות אחרות לא תמיד הייתה היצמדות לנורמות המקובלות של כתיבת תוכנית עבודה (למשל, יש רשויות שלא הגדירו מדדים ברורים ואחרות לא התייחסו למטרות), אך בכל זאת ראינו בכך תוכנית עבודה. רק במקרים שבהם המסמך היה בעיקרו עיבוד של התקציב, והוא לא עסק כלל בפרמטרים מינימליים של תוכנית עבודה בחרנו שלא להגדיר אותו תוכנית עבודה.

המרכזית לפער זה היא ששתי העיריות הגדולות בישראל, ירושלים ותל אביב, פרסמו או העבירו תוכנית עבודה לשנת 2022 אך לא לשנת 2023. על כל פנים, אנו מתמקדים בבחינת מספר הרשויות שיש להן תוכנית עבודה ושיעורן, ומכיוון שלעניין זה אין הבדל גדול בין 2022 ל-2023, נתמקד בהצגת הנתונים על שנת 2023.

התרשים הבא מציג את שיעור הרשויות שיש להן תוכנית עבודה לפי שלושה סיווגים: מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

**תרשים 11.1**  
**שיעור הרשויות שהייתה להן תוכנית עבודה ל-2023, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי (ב-%)**



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

בנוגע לעבודה עם תוכניות עבודה נמצא הבדל ניכר בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות. מתוך הרשויות היהודיות, 48% פרסמו או העבירו תוכנית עבודה (81 מתוך 170), ואילו מתוך הרשויות הערביות רק 8% פרסמו או העבירו תוכנית

עבודה (7 מתוך 85). הבדל זה גורם גם לשיעור הנמוך של מועצות מקומיות שיש להן תוכנית עבודה (21%), בשל הריבוי של רשויות ערביות שהן מועצות מקומיות. עם זאת, גם ניתוח של המועצות המקומיות היהודיות בלבד מלמד על שיעור נמוך יותר של עבודה עם תוכניות עבודה (39%). ההבדלים בנושא זה בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לרשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני אינם משמעותיים (47% לעומת 44%), אך ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך יש שיעור נמוך בהרבה של עבודה עם תוכניות עבודה (17%). ההסבר לכך הוא ריבוי הרשויות הערביות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, וניתוח של הרשויות היהודיות בלבד בדירוג זה מלמד של-48% מהן (12 מתוך 25) הייתה תוכנית עבודה לשנת 2023.

### 3. אופן פרסום ומסירת תוכנית העבודה

כאמור לעיל, ממד חשוב בתוכנית העבודה הוא הנגשה לציבור של עבודת הרשות המקומית והשקיפות בפעילותה. בשל כך חשוב לבדוק לא רק אם לרשות יש תוכנית עבודה, אלא גם אם היא פורסמה לציבור באתר האינטרנט, כפי שמשרד ראש הממשלה מפרסם את ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה בתחילת כל שנה. להלן מוצג המידע על היקף הפרסום של תוכניות העבודה.

מתוך 88 הרשויות שיש להן תוכנית עבודה לשנת 2023, מרבית הרשויות (61) לא פרסמו אותה באתר האינטרנט, אלא רק מסרו אותה לנו במענה לבקשת חופש המידע. כך, רק 27 רשויות (11%) פרסמו באתר האינטרנט את תוכנית העבודה לשנת 2023. רשויות ערביות ממצטות במיוחד לפרסם תוכנית עבודה באתר האינטרנט שלהן (רק רשות ערבית אחת, ג'לג'וליה, עשתה זאת), אך גם ברשויות היהודיות מרבית הרשויות שיש להן תוכנית עבודה לא פרסמו אותה באתר האינטרנט (15.5% פרסמו, לעומת 32.5% שלא פרסמו). בניגוד לעצם קיומה של תוכנית עבודה, שם לא ראינו הבדלים גדולים בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה לרשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני, בחינת היקף הפרסום של תוכנית העבודה מעלה הבדלים משמעותיים בין שני הסוגים: רוב ברור של הרשויות בדירוג גבוה שיש להן תוכנית עבודה פרסמו אותה לציבור (30% לעומת 17%),



התקציב. בשל כך, ברור שתוכנית העבודה צריכה להיכתב מתוך התחשבות ברורה בתקציב הרשות המקומית. יש מסמכי תוכניות עבודה שלא רק שהם הולמים את מסגרת התקציב, אלא גם מקושרים אליו בבירור. כלומר, בכל משימה בתוכנית העבודה יש הפניה למספר הסעיף התקציבי בתקציב הרשות המקומית שאליו היא מקושרת. תוכנית עבודה הנכתבת כך קרויה "תוכנית עבודה מקושרת תקציב".

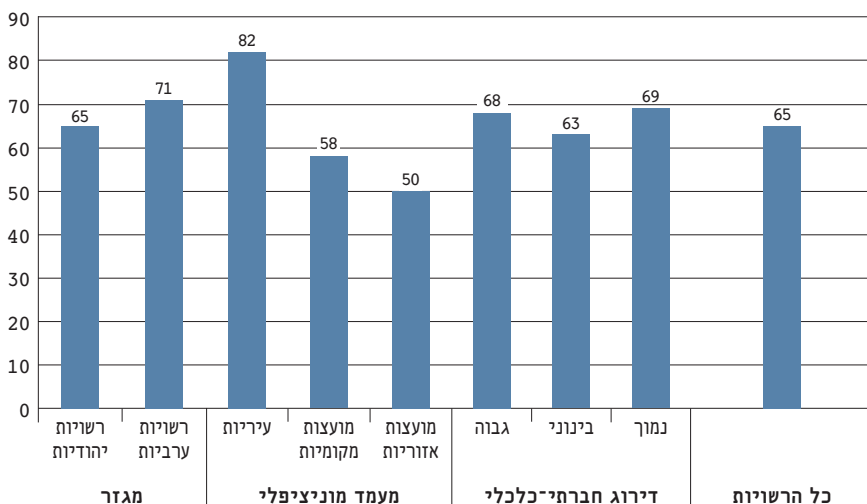
במסמך "מדריך התכנון לרשויות המקומיות" (משרד הפנים, 2020), מצוין כי תוכנית עבודה המקושרת ישירות לתקציב מיועדת "לרשויות מתקדמות" (שם, עמ' 37), כלומר כתיבת תוכנית עבודה מקושרת תקציב נחשבת כעמידה בנורמה גבוהה יותר. בהקשר הזה נציין שספר תוכניות העבודה הממשלתי איננו מקושר לתקציב. כלומר, אף שברור שהוא צריך להיכתב בהלימה לתקציב המדינה, בסעיפי המשימות המוצגים בספר אין קישור לסעיפי התקציב שמהם ימוגנו הפעולות האלה. אשר לרשויות, מהבדיקה שערכנו עולה שמתוך 86 רשויות<sup>78</sup> שיש להן תוכנית עבודה לשנת 2023, תוכנית העבודה של 56 רשויות (65%) הייתה תוכנית מקושרת תקציב. בתרשים 11.3 מוצג שיעור תוכניות העבודה המקושרות תקציב מקרב הרשויות שיש להן תוכנית עבודה, לפי אותם הסיווגים.

הממצא הבולט בתרשים הוא שב-82% מהעיריות שיש להן תוכנית עבודה (28 מתוך 34), התוכנית היא מקושרת תקציב. גם ברשויות הערביות יש שיעור גבוה של תוכניות עבודה מקושרות תקציב (71%), אך חשוב לזכור שמדובר במדגם קטן ביותר – שבע רשויות ערביות בלבד שיש להן תוכנית עבודה (חמש מהן מקושרות תקציב). פילוח לפי הדירוג החברתי-כלכלי אינו מעלה הבדלים משמעותיים. לרשויות בדירוג נמוך יש שיעור גבוה במעט של תוכניות עבודה מקושרות תקציב (69%, 11 מתוך 16).

78 אומנם ל-88 רשויות יש תוכנית עבודה, אך כאמור משתי רשויות לא התקבלה תוכנית עבודה, ולכן איננו יכולים לקבוע אם מדובר בתוכנית עבודה מקושרת תקציב או לא.

### 11.3 חרשים

שיעור הרשויות שהייתה להן תוכנית עבודה מקושרת תקציב ל-2023, מתוך הרשויות שיש להן תוכנית עבודה, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים למידע שהתקבל במענה לבקשות חופש מידע מהרשויות המקומיות ולמידע שנאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

הממצאים בפרק זה מלמדים כי כשליש מהרשויות

בישראל עובדות על פי תוכנית עבודה שנתית.

במגזר הערבי וברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, רק מיעוט קטן של רשויות עובדות עם תוכנית עבודה שנתית, ואילו ברשויות יהודיות וברשויות בדירוג חברתי-כלכלי התופעה רווחת יותר. מרבית הרשויות שכותרות תוכניות עבודה אינן מפרסמות אותן לציבור, ומכך אפשר ללמוד שתוכניות העבודה נחשבות חלק מהתהליך הניהולי הפנימי, ורק מעט רשויות רואות בפרסום התוכנית חלק מהליכי השקיפות והנגשת המידע על עבודת הרשות לציבור.

## סיכום



## סיכום

---

ספר זה הציג מגוון רחב של נתונים על השלטון המקומי בישראל. היות ששערי הספר עוסקים בתחומים שונים ומגוונים, והיות שהספר ממוקד בניתוח נתונים, אי אפשר להציג תובנות או מסקנות עיקריות העולות ממנו. ועם זאת, בסיכום זה נבקש להצביע בקצרה על עיקרי הממצאים שעלו בכל אחד מחמשת השערים, וכן על כיווני מחקר עתידיים העולים מהם.

השער הראשון של הספר הראה כי לציבור הישראלי יש אמון גבוה בשלטון המקומי בכלל, ובפרט בהשוואה לגופי השלטון המרכזי. הציבור סבור שהשלטון המקומי יעיל ומקצועי יותר מהממשלה, וכן שומר יותר על ניקיון כפיים. לפיכך, יש בקרב הציבור הישראלי תמיכה רחבה מאוד במהלכי ביזור מהממשלה לרשויות המקומיות.

השער השני של הספר הציג תמונת מקרו על השלטון המקומי בישראל. בשער זה נמצא כי תקציב השלטון המקומי בישראל הוא מהנמוכים בקרב מדינות ה־OECD,

כלומר, היקף הפעילות של השלטון המקומי בישראל מצומצם ביחס למקובל במדינות המפותחות. נוסף על כך, נמצא כי מידת האוטונומיה הפיננסית של השלטון המקומי בישראל נמוכה למדי. מבחינת ההתנהלות הפיננסית, נמצא כי בשלטון המקומי חל שיפור ניכר לאורך שני העשורים האחרונים, והוא מתבטא, למשל, בצמצום הדרגתי של הגירעון המצטבר. מספר העובדים והמשרות ברשויות המקומיות ובחברות עירוניות נמצא במגמת עלייה לאורך שני העשורים האחרונים, והוא עומד כיום על כמעט 200,000 עובדים ועובדות. רק כמחצית מעובדי הרשויות המקומיות עובדים במשרה מלאה ובחברות העירוניות – רק כרבע. שיעור הנשים מבין עובדי השלטון המקומי גבוה משיעור הנשים בממשלה, ובפרט בדרג הבכיר.

בשער השלישי נבחנו הממשקים העיקריים של הרשויות מקומיות עם התושבים: אמנות שירות, מוקדים עירוניים ושירותים דיגיטליים. מהשער עולה כי כתיבת אמנת שירות לתושבים היא תופעה רווחת ברשויות המקומיות, אף שעדיין יש רשויות רבות שלא פרסמו אמנה כזאת. לפיכך, מרבית התושבים בישראל חיים ברשויות שפרסמו אמנת שירות, ורובן פרסמו אמנה קונקרטיה המציינת זמני תקן לקבלת השירותים למיניהם, ולא רק אמנה הצהרתית. בעניין המוקדים העירוניים, בתקופת הקורונה חל גידול ניכר בהיקף הפניות למוקדים העירוניים, ובשנת 2023 למעלה ממחצית מתושבי ישראל דיווחו כי פנו למוקד בשנה האחרונה, ומקצתם נוהגים לפנות לעיתים תכופות. התחומים הדומיננטיים של הפניות הם ניקיון-תברואה-איכות הסביבה, וכן תחומי פיקוח עירוני ושיטור. מרבית הפונים למוקדים העירוניים (61%) דיווחו על שביעות רצון מהשירות שקיבלו מהרשות בעקבות הפנייה. בעניין ההליכים הדיגיטליים בחינוך נמצא כי מרבית הרשויות המקומיות מאפשרות לבצע את ההליכים הבסיסיים של רישום למוסדות חינוך באופן דיגיטלי, אך תהליכים מורכבים יותר, כמו ביטול רישום או ערעור, אפשר לעשות באופן דיגיטלי רק במעט רשויות.

בשער הרביעי נבחנו שני ממשקים חשובים של הרשויות המקומיות עם החברה האזרחית: הקצאות מקרקעין ותמיכות בעמותות. מהשער עולה כי הרשויות המקומיות מקצות לעמותות אלפי קרקעות ומבנים לצרכים ציבוריים. רוב ההקצאות הן של עיריות יהודיות בינוניות-גדולות, ואילו ברשויות ערביות ובמועצות אזרחיות כמעט שאין הקצאות בשל ריכוזי נכסים פרטיים (במגזר

הערבי) ובשל מבנה שלטוני ייחודי (במועצות אזוריות). ריבוי של הקצאות אפשר לראות ברשויות חרדיות וברשויות שיש בהן ריכוזים חרדיים גדולים. הסיבה לכך היא ששיעור ניכר מההקצאות – גם ברשויות שיש בהן רוב חילוני ברור – מיועד לצורכי דת, ובייחוד לבתי כנסת, וכן יש ריבוי של הקצאות למוסדות חינוך פרטיים, שרובם הם מוסדות חרדיים. בנושא התמיכות נמצא כי מרבית הרשויות המקומיות מעניקות תמיכות לעמותות הפועלות בתחומן, והסך הכולל של התמיכות עומד על כמעט 600 מיליון ש"ח בשנה. המספר הגבוה ביותר של תמיכות ניתן לתחומי הדת והרווחה, אך בבחינת היקף התמיכות התחומים הבולטים הם ספורט ותרבות, מכיוון שהסכום המוענק לתמיכה ממוצעת בתחומים האלה גבוה בהרבה מתמיכות בתחומים אחרים.

בשער החמישי נבחנו היבטים של שקיפות ותכנון ברשויות המקומיות. ביחס לשקיפות ישיבות המועצה נמצא כי רוב הרשויות מפרסמות פרוטוקולים של עיקרי הדיון, וכן תמלילים או הקלטות של הישיבות, על פי הנדרש בחוק. כך נמצא כי רוב הרשויות מפרסמות תמצית של הצעת התקציב ושל הדוח הכספי המבוקר. לעומת זאת, בנוגע לפרסום מסמכים בסיסיים שאין חובת שקיפות בעניינם, נמצא כי שיעור גבוה של רשויות לא מפרסם אותם: הכוונה לפרוטוקולים של ועדות המועצה, להצעת התקציב המלאה, לדוח הכספי המבוקר המלא ולנתוני התקציב הבלתי רגיל. אשר לתוכניות העבודה, נמצא כי רק כשליש מהרשויות בישראל עוברות על בסיס תוכנית עבודה שנתית. מרבית הרשויות שכותבות תוכניות עבודה אינן מפרסמות אותן לציבור, ומכך אפשר ללמוד שתוכנית העבודה נחשבות לחלק מהתהליך הניהולי הפנימי, ורק מעט רשויות רואות בפרסום התוכנית חלק מהליכי שקיפות והנגשת מידע על עבודת הרשות לציבור.

ברוב הפרקים בספר נבחנו הרשויות בכמה פילוחים. הממצא המובהק ביותר הוא ההבדלים בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות. ככלל נמצא שהרשויות הערביות מתפקדות טוב פחות בתחומים רבים, ובהם מידת השקיפות, עבודה עם תוכנית עבודה שנתית, הפעלת מוקד עירוני, אספקת שירותים מקוונים וכתיבת אמנת שירות. עוד נמצא כי יש מתאם בין ממצאים אלו לפערי ההתנהלות בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך (שרובן ערביות) לשאר הרשויות, וכן לפערי ההתנהלות בין מועצות מקומיות (שרובן ערביות) לבין עיריות ומועצות אזוריות. רמת התפקוד הנמוכה יותר של הרשויות הערביות יכולה להסביר את הממצאים

בפרק 1 בדבר האמון ושביעות הרצון הנמוכים יחסית של הציבור הערבי מהשלטון המקומי. כדי להעמיק בשורשי הפערים בין הרשויות היהודיות לערביות נדרש מחקר מעמיק ונרחב יותר. כאן רק נעיר כי אפשר ליחס את הפערים באיכות התפקוד בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות להבדלים ביניהן בתקציב הממוצע לתושב שהצגנו בפרק 2, אך נראה שרבים מהפערים קשורים גם להתנהלות שונה הקשורה להבדלים בתרבות הפוליטית.

כאמור, ספר זה מבקש לספק נתונים בלי להציע המלצות מדיניות בתחומים הנידונים. ועם זאת, בחתימת הספר ראוי להצביע על כמה תחומים שבהם עולה כי כדי לגבש המלצות מדיניות נדרשים גם מחקרי המשך. בפרויקט שלטון מקומי בתוכנית לרפורמות בשירות הציבורי במכון הישראלי לדמוקרטיה אנו מתעתדים לעסוק בשנים הקרובות בנושאים האלה:

- **מעמד השלטון המקומי.** שני הפרקים הראשונים בספר מצביעים על אנומליה כללית ביחס למעמד השלטון המקומי בישראל. מחד גיסא, עמדת הציבור בישראל על השלטון המקומי בישראל חיובית מאוד, ובפרט בהשוואה לממשלה, ומאידך גיסא, תקציב השלטון המקומי בישראל ביחס לממשלה נמוך מאוד, וכן מידת האוטונומיה הפיננסית של הרשויות בישראל נמוכה למדי. במחקר קודם על מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל הראנו שישראל היא אחת המדינות הריכוזיות בעולם המערבי (פינקלשטיין וברטוב, 2023). על רקע האמון הגבוה בשלטון המקומי והתמיכה של שיעור גבוה מהציבור במהלכי ביזור לשלטון המקומי, נראה כי נדרשת בנושא זה רפורמה מקיפה.
- **היעדר שקיפות מספקת.** ברבים מפרקי הספר הראנו שחובות השקיפות של הרשויות המקומיות מצומצמות למדי, ולכן יש מידע רב שרשויות רבות אינן מפרסמות לציבור, אף שהוא מידע בסיסי ביותר על עבודת הרשויות: פרוטוקולים של ועדות המועצה, ספר ההקצאות, פירוט תמיכות הרשות, הצעת התקציב, דוח כספי מבוקר, נתוני התקציב הבלתי רגיל וספר תוכניות העבודה. כמו כן, הראינו שגם אם יש חובת שקיפות, יש רשויות שאינן מפרסמות את המידע הנדרש או שהן מפרסמות אותו באיחור. עולה מכך כי נדרש שינוי עומק בנושא השקיפות, הן מבחינת חובות השקיפות, הן מבחינת אכיפה של החוק הקיים.

- היעדר אמות מידה אחידות. במהלך המחקר של כמה מהנושאים הספציפיים הנידונים בספר התעורר הצורך בקידום מדיניות ברמה הארצית, ובמיוחד בסטנדרטיזציה ובגיבוש נהלים ברורים יותר. הנושא הבולט ביותר בענייניו הוא תחום ההקצאות, שבו התגלו בעיות רישום וניהול של הנתונים. לאורך השנים נכתבו כמה דוחות של מבקר המדינה שעסקו בהליכי ההקצאות ברשויות מסוימות (ראו, למשל, מבקר המדינה, 2008; מבקר המדינה, 2020), ונראה שיש צורך בהסדרה מפורטת יותר של הנושא, במיוחד משום שמקרקעין הם משאב יקר ביותר. נוסף על כך, נראה שסוגיית הדיגיטציה של הרשויות המקומיות, שגם בה עסקו כמה דוחות של מבקר המדינה בשנים האחרונות (מבקר המדינה, 2021; מבקר המדינה, 2022א), דורשת יחס מקיף יותר לשם קידום השירותים הדיגיטליים בכלל, וברשויות חלשות בפרט.<sup>79</sup>



## רשימת המקורות

---

- אבנרי, נחמיה (2020). המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל. האוניברסיטה הפתוחה.
- אלמו־קפיטל, ג'רי (2024). ייצוג נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- בן בסט, אבי ודהן, מומי (2009). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גל־נור, יצחק ובלאנדר, דנה (2013). המערכת הפוליטית בישראל, כרך א. עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה.
- דרי, דוד (1997). יסודות המנהל הציבורי. האוניברסיטה הפתוחה.
- היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור. (2019). [המדריך לכתיבה והטמעת אמנת שירות ארגונית במשרדי הממשלה](#). רשות התקשוב הממשלתי.

הרמן, תמר וענבי, אור (2020). [מדד הקול הישראלי נובמבר 2020](#). אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, תמר, ענבי, אור וקביסון, ויליאם (2019). [שותפות בעירובן מוגבל – יהודים וערבים, ישראל 2019](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, תמר, ענבי, אור, קפלן, ירון וספוז'ניקוב, אינה אורלי (2021). [מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021](#). המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הרמן, תמר, ענבי, אור, קפלן, ירון וספוז'ניקוב, אינה אורלי (2024, 14 במרץ). [מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023: צה"ל והרשויות המקומיות מובילים בסולם האמון בציבור היהודי, במחצית – המוסדות הפוליטיים](#). אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ח'מאיסי, ראסם (2019). [תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל: תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה](#). מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב, המכון למחקרי ביטחון לאומי, המרכז היהודי ערבי באוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

כביר, עומר (2010, 6 ביולי). [בלחץ ביהמ"ש: תקציב עיריית ת"א יפורסם בקובץ אקסל. כלכליסט](#).

לנטו, טל, דולב, הילה ולוי זוהר אלומה (2021). [תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין-לאומית](#). מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

לרר, מיכל (2021). [חשבים מלווים ברשויות המקומיות](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מבקר המדינה. (2003). [דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001](#).

מבקר המדינה. (2005). [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2004](#).

מבקר המדינה. (2008א). [דוח שנתי 58 לשנת 2007 ולחשבונות שנת הכספים 2006](#).

מבקר המדינה (2008ב). [דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007](#).

- מבקר המדינה. (2011). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010.
- מבקר המדינה. (2015). דוח שנתי 65 ג לשנת 2014 ולחשבונו שנת הכספים 2013.
- מבקר המדינה. (2016). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016.
- מבקר המדינה. (2018). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017.
- מבקר המדינה. (2020). דוח שנתי 71 א.
- מבקר המדינה. (2021). דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021.
- מבקר המדינה. (2022). דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022.
- מבקר המדינה. (2022 ב). דוח שנתי של מבקר המדינה - נובמבר 2022.
- מבקר המדינה. (2024). מחשוב של רשויות מקומיות קטנות. דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2024.
- משרד האוצר - אגף שכר והסכמי עבודה. (2020). דוח על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2020.
- משרד האוצר - אגף שכר והסכמי עבודה. (2021). דוח על הוצאות השכר במשרדי הממשלה לשנים 2020-2021.
- משרד הפנים. (1999). חוזר מנכ"ל 7/1999.
- משרד הפנים. (2001). חוזר מנכ"ל 5/2001.
- משרד הפנים. (2006). חוזר מנכ"ל 4/2006.
- משרד הפנים. (2016 א). חוזר מנכ"ל 8/2016.
- משרד הפנים. (2016 ב). מודל תוכנית עבודה אפקטיבית: קווים מנחים לרשויות מקומיות.
- משרד הפנים. (2017). הנחיות להנהלת חשבונו ודוח כספי ברשויות המקומיות.
- משרד הפנים. (2018 א). דיני התכנון והבניה ביו"ש.

משרד הפנים. (2018ב). הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות: ערוצי התקשורת עם הציבור בעידן הדיגיטלי.

משרד הפנים. (2018ג). המדריך לנבחר ברשויות המקומיות.

משרד הפנים. (2020). **מדריך התכנון לרשויות המקומיות.**

משרד הפנים. (2021). ניהול המוקד העירוני.

משרד הפנים. (2021, 6 ביולי). תקציבים ואישור תקציב. **אתר משרד הפנים.**

משרד הפנים. (2024). דוח ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות: ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2021.

משרד הפנים – מנהל התכנון. (2018). ועדה מקומית לתכנון ולבנייה: מדריך לחברי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה על תכנון, מדיניות התכנון, עיקרי חוק התכנון והבנייה והכלים ליישומם ולאכיפתם.

משרד הפנים – מפעם עמק יזרעאל. (2019). פיתוח איכות השירות ברשות המקומית.

משרד ראש הממשלה – אגף ממשל וחברה. (2021, 14 במרץ). **רכש חברתי (שירותים חברתיים במיקור חוץ). אתר משרד ראש הממשלה.**

משרד ראש הממשלה – האגף לתכנון מדיניות. (2010). **מדריך התכנון הממשלתי.**

פינקלשטיין, אריאל (2020). **השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2022). **חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2022, 23 באוקטובר). דפוסי הצבעה לפי הגדרה דתית. **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.**

פינקלשטיין, אריאל (2024, 8 בפברואר). השפעת תמיכת מפלגות ארציות במועמדים בבחירות המקומיות על דפוסי הצבעה של התושבים. **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.**

פינקלשטיין, אריאל (2024, 11 בפברואר). הנושאים החשובים לציבור בבחירות המקומיות. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל וברטוב, יעקב יובל (2023). מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי: ישראל בהשוואה לדמוקרטיה המפותחות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פריי־חזן, לטם (2003). החינוך החרדי בישראל: בין משפט, תרבות ופוליטיקה. נבו.

רגב, איתן וגורדון, גבריאל (2020). שוק הדיור החרדי ופרישתה הגאוגרפית של האוכלוסייה החרדית. מחקר מדיניות 150, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שוורץ אלטשולר, תהילה (2014, 30 בספטמבר). שקיפות כמפתח לחיזוק הרשויות המקומיות. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שוורץ אלטשולר, תהילה (2023, 25 ביולי). הרשויות המקומיות הן החצר האחורית של הדיגיטל. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף, פינקלשטיין, אריאל ופרידמן, אביטל (2021, 6 ביולי). צמצום מספר ועדות החובה במועצות ברשויות מקומיות. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף, אבירם־ניצן, דפנה, גבאי, עילי ואבו עסלה, נסרין (2024, 17 ביולי). ניתוח מגדרי של מנכ"לים במשרדי הממשלה, 2003-2024. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Baskici, Cigdem, & Ercil, Yavuz (2020). In pursuit of information: Evaluating strategic plans. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems* 50(2), 185-201.

European Commission. (2023). *Standard Eurobarometer 99: Public opinion in the European Union Spring 2023 - Data Annex*. European Union.

Newton, Kenneth (2009). Social and political trust. In Russell J. Dalton & Hans-Dieter Klingemann (Eds.), *The Oxford handbook of political behavior* (pp. 342-361).

OECD. (2021). *A review of local government finance in Israel: Reforming the Arnona system*. OECD Publishing.

OECD. (2023). *Subnational governments in OECD countries: Key data*. OECD Publishing.



THE ISRAEL  
DEMOCRACY  
INSTITUTE

---

# **Local Government as Viewed through the Data**

## Aspects and Trends

---

**Ariel Finkelstein**

Ayala Goldberg | Yuval Yaakov Bartov | Asaf Heiman

## Summary

---

This book presented a wide range of data on local government in Israel. Due to the diversity of subjects covered and the book's focus on data analysis, it is impossible to summarize its main insights or conclusions. In this summary, we briefly note the main findings from each of the five sections and suggest avenues for future research.

Section One showed that Israelis have a great deal of confidence in local government in general—significantly more than they have in central government. Israelis believe that local government is more efficient, professional, and honest than the central government. Therefore, there is very broad support among the Israeli public for the devolution of powers from central government to the local authorities.

Section Two presented a macro picture of local government in Israel. Local government budgets in Israel are among the lowest in OECD countries: that is, the scope of local government activity in Israel is limited compared to the standard in developed countries. Moreover, local government in Israel has relatively little financial autonomy. There has been substantial improvement in financial management of local governments over the last two decades, as manifested, for example, in a gradual reduction in the cumulative deficit. The number of employees and full-time equivalents (FTEs) in local authorities and municipal companies has increased over the past two decades, reaching the current number of almost 200,000 workers. Only about half of the employees of local authorities work full-time; in municipal companies the figure is only about one-fourth. The percentage of women among local government employees is higher than in central government, particularly in the senior echelon.

Section Three examined the main interfaces of local authorities with residents: service charters, municipal hotlines, and digital services. Service charters for residents are common in local authorities, although many authorities still have not adopted such a charter. Nevertheless, most Israelis live in localities with a service charter, and most authorities have published a substantive charter that stipulates standard times for the provision of various services, rather than just a declarative charter. As for municipal hotlines, during the COVID period calls to municipal hotlines increased substantially; in 2023 more than half of the residents of Israel reported having called a hotline during the previous year, with some calling more frequently. The calls are predominantly about cleanliness, sanitation, and the environment, as well as municipal inspection and police work. Most callers to municipal hotlines (61%) reported that they were satisfied with the service they received from the local authority following the call. As for digitalization in education, it was found that most local authorities offer the option of carrying out basic school registration processes digitally, but only a few provide a digital platform for more complex tasks, such as deregistration or appeals.

Section Four examined two important interfaces of local authorities with civil society: land allocations and support for nonprofit organizations. The study found that local authorities allocate thousands of tracts of land and buildings to NPOs for public purposes. Most of these allocations are made by medium-to-large Jewish municipalities; Arab authorities and regional councils make almost no allocations due to the large number of private properties (in the Arab sector) and the unique governmental structure (in regional councils). The number of allocations is particularly high in Haredi authorities and in authorities with large Haredi populations. This is because a substantial proportion of the allocations—even in localities with a clear secular majority—are designated for religious purposes, particularly synagogues, and many others are for private educational institutions, most of which are Haredi. As for NPOs,

most local authorities provide grants to NPOs that operate within their jurisdiction, with the total support amounting to almost NIS 600 million a year. The largest number of grants are for religion and welfare, but in terms of total support provided, the most prominent areas are sports and culture, since the average grant in these areas is much larger than in other fields.

Section Five examined transparency and planning in local authorities. In terms of the transparency of council meetings, it was found that most authorities publish minutes summarizing the main points discussed, as well as transcripts or recordings of the meetings, as required by law. Similarly, most authorities release a summary of their proposed budget and audited financial statement. In contrast, a large percentage of authorities do not release basic documents for which there is no transparency requirement: minutes of council committee meetings, the complete budget proposal, the complete audited financial statement, and data on the development budget. As for work plans, only one-third of Israeli authorities operate on the basis of an annual work plan. Most authorities that prepare work plans do not release them, suggesting that these plans are considered part of the internal administrative process. Only a few authorities regard publication of the plan as part of their transparency procedures and making information about the authority's work accessible to the public.

Most of the chapters of the book segmented the local authorities in several ways. The most significant finding was the difference between Jewish and Arab authorities. As a rule, Arab local authorities function less well in many areas, including transparency, use of an annual work plan, operation of a municipal hotline, provision of online services, and service charters. Furthermore, there is a correlation between these findings and disparities in management between local authorities with a low socioeconomic ranking (most of which are Arab) and other local authorities, as well as between local councils (most of which are Arab)

and municipalities and regional councils. The lower level of functioning of the Arab authorities may explain the findings in Chapter One regarding lower trust in and satisfaction with local government among Arabs. A deeper discussion of the roots of the disparities between Jewish and Arab authorities requires a broader and more detailed study. Here we will just note that the disparities in quality of functioning between Jewish and Arab authorities can be ascribed in part to differences in the average budget per resident, as presented in Chapter Two. However, many of the disparities also seem to be related to differences in political culture.

As stated, this book seeks to provide data without making policy recommendations. However, as we complete the book, it is worth noting several areas in which follow-up studies are needed in order to formulate such recommendations. In the Israel Democracy Institute's Local Authority Project, which is part of its Civil Service Reform Program, we intend to address the following subjects in the coming years:

- **The status of local government.** The first two chapters of the book identify a general anomaly regarding the status of local government in Israel. On the one hand, Israelis' attitude toward local government is highly positive, especially compared with their attitude toward the central government. On the other hand, local government budgets in Israel are very low relative to the central government budget, and Israeli local authorities have relatively little financial autonomy. In a previous study of the relations between central and local government in Israel, we showed that Israel is one of the most centralized countries in the Western world. Given the high confidence in local government and the support of a large proportion of the public for the devolution of powers to local government, comprehensive reform would seem to be needed in this regard.
- **Inadequate transparency.** In many chapters of the book, we showed that the transparency obligations of the local authorities are fairly

minimal. As a result, the authorities do not publish many types of extremely basic information about their work: minutes of council committee meetings, the allocation book, details of support from the authority, the budget proposal, the audited financial statement, data on the development budget, and the work plan. We also showed that even when there is a transparency requirement, some authorities fail to release the required information or release it late. Consequently, profound change is needed regarding transparency, both in terms of transparency requirements and in terms of enforcement of the existing law.

- **Lack of uniform criteria.** In the course of our research on several specific topics discussed in the book, it became evident that there is a need for policy on the national level, and especially for standardization and clearer procedures. This is particularly striking, in our opinion, with respect to land allocations, where problems of recording and management of data were discovered. Over the years, several reports by the State Comptroller have addressed allocation procedures in certain local authorities. There seems to be a need for more detailed regulation of the matter, particularly since land is an extremely valuable resource. Furthermore, the digitalization of local authorities, which has also been addressed in several State Comptroller's reports in recent years, requires more comprehensive attention in order to promote digital services in general, and those in weak authorities in particular.

Text Editor (Hebrew): Lilach Tchlenov  
Series & Cover Design: Studio Alfabees  
Typesetting: Irit Nachum  
Printed by Ayalon Print, Jerusalem

**Cover photo:** istock

ISBN 978-965-519-472-2

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

**Copyright © 2025 by the Israel Democracy Institute (RA)**

Printed in Israel

**The Israel Democracy Institute**

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: [en.idi.org.il](http://en.idi.org.il)

**To order books:**

Online Book Store: [en.idi.org.il/publications](http://en.idi.org.il/publications)

E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

מידת השקיפות של הרשויות המקומות בהיבטים שונים. פרקי הספר כוללים השוואות לנתונים על השלטון המקומי בעולם והשוואות בין סוגים שונים של רשויות מקומיות בישראל.

**ד"ר אריאל פינקלשטיין** הוא ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**אילה גולדברג** היא עוזרת מחקר בפרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**יובל יעקוב ברטוב** היה עוזר מחקר בפרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה.

**אסף הימן** הוא עוזר מחקר בתוכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה.

בשנים האחרונות הולך ומתגבר השיח הציבורי בישראל על חשיבותו של השלטון המקומי. למרות זאת, העיסוק המחקרי השיטתי בשלטון המקומי בישראל דל למדי, במיוחד העיסוק המבוסס על נתונים. ספר זה מבקש להשלים פערים ניכרים של מידע על עבודת הרשויות המקומיות, ובכך להעמיק את הידע בתחום חשוב זה ולסייע בניהול מושכל של השיח הציבורי, הפוליטי והמקצועי על השלטון המקומי בישראל.

בין היתר, הספר סוקר את עמדות הציבור ביחס לשלטון המקומי; מציג מבט מקרו על תמונת התקציב וההון האנושי בשלטון המקומי; עוסק במגוון ממשקים בין הרשויות המקומיות לבין התושבים וארגוני החברה האזרחית; וסוקר את

מחיר מומלץ: 82 ש"ח

פברואר 2025

מסת"ב: 2-472-519-965-978

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



0 4500001343 8

דאנאקוד 450-1343