



חשבים מלווים ברשויות המקומיות

כתיבה: ד"ר מיכל לרר | אישור: אורלי אלמגור-לוטן

תאריך: כו' בסיון תשפ"א, 6 ביוני 2021

סקירה

תוכן עניינים

1	תמצית	1
4	רקע	1.1
8	ההוראות בדבר מינוי חשב מלווה וסמכויותיו	2.2
9	2.1 סמכויות החשב המלווה	
10	2.2 סמכויות מוגברות של החשב המלווה	
11	2.3 דרכי המינוי של חשב מלווה ומשך הכהונה	
12	נתונים	3.3
14	3.1 שיקולים להפסקת הכהונה של חשב מלווה	
17	דיון	4.4
21	נספח: הרשויות המקומיות בהן פועלים חשבים מלווים, אוגוסט 2020	5.5

תמצית

מסמך זה עוסק בחשבים המלווים הפועלים בחלק מהרשויות המקומיות בישראל. המסמך פותח ברקע על הרשויות המקומיות בישראל ועל ההבדלים ביניהן, עובר לתאר את המעמד החוקי של החשבים המלווים, הסמכויות שלהם והתנאים שבהם ניתן לסיים את העסקתם ברשויות; מביא נתונים על היקף ההעסקה של חשבים מלווים ברשויות (מספר שנות הכהונה, מספר החילופים בין החשבים ועוד) ומסיים בדיון בשאלות העולות מהמידע והנתונים שמוצגים במסמך.

על פי סעיף 142 לפקודת העיריות [נוסח חדש] שר הפנים רשאי, בתנאים מסוימים, למנות לרשות מקומית חשב מלווה לאחר עריכת שימוע לראש הרשות. **מינוי זה בא לענות על הצורך במנגנון ביקורת על הוצאת הכספים ברשות המקומית וכן להנחיל בה דפוס התנהלות ראוי.**

לפי החוק, מינוי זה ייתכן מאחת הסיבות הבאות: שיעור גירעון שוטף של הרשות העומד על 10% או יותר ושיעור גירעון מצטבר העומד על 15% או יותר; תקציב הרשות המקומית או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים לדעת שר הפנים באופן לא תקין; קיימות נסיבות מיוחדות בגין דרוש לדעת שר הפנים מינוי זה. מכאן, שהחוק מונה עילות קבועות בהן ניתן למנות חשב מלווה, אולם גם מותר מקום לשיקול דעתו של שר הפנים.

בישראל יש 255 רשויות מקומיות (לא כולל 2 רשויות תעשייתיות), מהן 170 הן רשויות יהודיות ו-85 הן רשויות ערביות. בין הרשויות המקומיות קיימת שונות רבה בכל הנוגע לניהול ולתפקוד שוטף: לצד רשויות חזקות אשר מצליחות למלא את תפקידן במלואו ומספקות לתושביהן שירותים ברמה גבוהה, יש רשויות חלשות אשר ממלאות את תפקידן באופן חלקי מאוד ומספקות שירותים בהיקף וברמה נמוכים. הדבר נובע מההבדלים במאפייני הרשויות: גודלן, המעמד הכלכלי-חברתי של תושביהן, מקומן על הציר שבין פריפריה למרכז, האיתנות הכלכלית שלהן ועוד.

משרד הפנים מדרג את הרשויות המקומיות על סמך המאזן התקציבי שלהן על פי המדרג הבא: רשויות איתנות, רשויות יציבות, רשויות במצב ביניים, רשויות בתכניות התייעלות ורשויות בתכניות הבראה. **בעוד שבמגזר היהודי מרבית הרשויות מוגדרות כאיתנות או יציבות, במגזר הערבי המצב הוא הפוך – אין אף רשות המוגדרת כאיתנה או יציבה, וכל הרשויות מוגדרות במצב ביניים או נמצאות בתכניות התערבות ממשלתיות.**

משרד הפנים מפעיל מערך כלי פיקוח על הרשויות המקומיות, כאשר עיקר הפיקוח מתמקד בפן הכלכלי, בניסיון למנוע ככל הניתן משברים כספיים וכשלים בתפקודן.¹ מערך פיקוח זה ממוקד יותר בחלק מן הרשויות, וזאת כתלות ביכולת שלהן לממש את יעדיהן.

בין כלי הפיקוח ניתן למנות את הבאים: הפעלת תכניות התערבות שונות, כגון תכניות התייעלות, תכניות הבראה ותכניות המראה שתכליתן להביא את הרשות למצב של איזון תקציבי; מינוי גובה ממונה כאשר הרשות אינה פועלת

¹ יצוין כי בשנים האחרונות משרד הפנים מפקח על היבטים נוספים מלבד היבט הכלכלי ובהם נושא כוח האדם ברשויות, נושאים הקשורים במנהל תקין ועוד.

לגביית החובות שלה; מינוי חשב מלווה (ראו בהמשך); מינוי ועדה קרואה/ממונה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה בהינתן נסיבות מיוחדות ועוד. כאמור, מסמך זה מתמקד בכלי של מינוי חשב מלווה.

סמכויותיו של החשב המלווה כוללות בין היתר את אלה: גביית מיסי העירייה; אישור ההנחות במיסי ארנונה כפי שנקבעו על ידי המועצה או ועדת ההנחות; מתן אישור להעסקתו של אדם כעובד הרשות; במקרים בהם מונה לרשות גובה ממונה – נטילת הסמכויות ממנו ועוד. **בפועל עולה שהחשב המלווה משמש כגורם בעל זכות "חתימה שלישית" ברשות (לאחר ראש הרשות והגזבר) שנועד להבטיח את העמידה בתכניות ההבראה (כאשר ישנן כאלה) או עמידה ביעדים תקציביים ואיכותיים אחרים (לדוגמא מנהל תקין), באמצעות הקפדה כי מסגרת ההוצאות אינה נפרצת ומערך הגבייה עומד ביעדיו.** לצד הסמכויות הרגילות הקבועות לחשב המלווה, החוק קובע גם מצבים בהם החשבים המלווים עשויים לקבל סמכויות מוגברות, אולם לפי משרד הפנים - כיום אין חשב מלווה בעל סמכויות מוגברות בשום רשות מקומית.

בבחינת משך הכהונה של חשב מלווה יש להבחין בין הסתכלות מנקודת המבט של החשב לבין הסתכלות מנקודת המבט של הרשות. מנקודת המבט של החשב המלווה, יש הגבלות על משך כהונתו – הן ברשות מסוימת והן ככלל; מנגד, מנקודת המבט של הרשות, אין הגבלה על משך הזמן שניתן למנות לרשות מסוימת חשב מלווה, והדבר תלוי בהחלטה של משרד הפנים, על בסיס הפרמטרים של כל רשות.

מנתונים שהתקבלו במרכז המחקר והמידע של הכנסת ממשרד הפנים עולה כי **נכון לאוגוסט 2020 פעלו חשבים מלווים ב-79 רשויות מקומיות, מתוכן 62 רשויות במגזר הערבי (לרבות רשויות דרוזיות) (78% ו-17 רשויות במגזר היהודי (22%)).** מתוך הנתונים עולים כמה מאפיינים כלליים: ב-73% מתוך סך הרשויות הערביות בישראל פועלים חשבים מלווים, לעומת שיעור של 10% מתוך כלל הרשויות היהודיות; מרבית הרשויות בהן פועל חשב מלווה מדורגות במקום נמוך על פני הדירוג הסוציו-אקונומי של הלמ"ס; ב-19 מתוך 62 הרשויות הערביות בהן פועל חשב מלווה (כ-30%) מיושמת תכנית הבראה; בקרב 17 הרשויות היהודיות בהן פועל חשב מלווה, ב-13 רשויות (כ-76%) מיושמת במקביל תכנית הבראה.

ברוב הרשויות הערביות בהן מכהן חשב מלווה (נכון לאוגוסט 2020), כיהן חשב מלווה בין 11-17 שנים במהלך התקופה שמאז 2004, כלומר במרבית התקופה מאז החל השימוש בכלי הזה. בכל הנוגע לרשויות היהודיות בהן כיהן נכון לאוגוסט 2020 חשב מלווה (17), במרביתן - מספר השנים הכולל בהן כיהנו חשבים מלווים נע בין 1 ל-10.

נוכח השנים הרבות שבהן פועלים החשבים המלווים בחלק מהרשויות המקומיות **נשאלת השאלה על מהותו של הכלי: לכאורה החשב המלווה נועד לכתחילה להוות כלי התערבות זמני שנועד להביא את הרשות המקומית למצב של איזון כלכלי שבו היא יכולה "לעמוד על הרגליים" מבחינת התנהלותה הפיננסית. עם זאת, משכי הזמן הארוכים שבהם מכהנים חשבים מלווים בחלק מהרשויות המקומיות אינם מתכתבים עם תכלית זאת.**

בהקשר זה יצוין כי בשנים האחרונות לא בוצעו מחקרים להערכת השפעת מינוי החשבים המלווים על הרשויות המקומיות – ביצועיהן ותפקודן, ובפרט לא נערכה בדיקה כזו על ידי משרד הפנים. לאור זאת, נראה כי יש מקום לבצע מחקר בקרה אשר יבחן את השלכות השימוש בכלי תוך מתן תשומת לב להבדלים הקיימים בין הרשויות המקומיות.

בשנת 2013 ביצעו החוקרים בן בסט ודהן מחקר מסוג זה אשר בדק את יעילות השימוש בכלי תוך השוואה לשני כלים נוספים: הכתבת תכנית הבראה ומינוי ועדה קרואה. תוצאות המחקר הדגימו כי מינוי חשב מלווה מביא לשיפור מובהק בביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות, אולם מאז חלף מספר לא מצומצם של שנים.

לצד נקודה זו, מהמסמך עולות כמה שאלות נוספות (1) **האם השימוש בחשבים מלווים פוגע ברמת השירותים הניתנים לתושבים ברשויות המקומיות?** (2) **האם במצב זה, ללא כלים אחרים, יש בכוחו של החשב להביא את הרשות לאיזון תקציבי ארוך-טווח?** (3-1) **האם שימוש בכלי הזה, בעיקר לטווח הארוך, אינו מהווה פגיעה בדמוקרטיה המקומית?**

1. רקע

בישראל יש 257 רשויות מקומיות, מהן 75 עיריות, 128 מועצות מקומיות (בהן שתי מועצות מקומיות תעשייתיות) ו-54 מועצות אזוריות, המשמשות כמסגרת ארגונית שנועדה להעניק לתושבים שירותים מוניציפליים ושירותים ממלכתיים בהתאם להוראות החוק.² הרשויות המקומיות מנהלות על ידי מליאת מועצת הרשות, שהיא הגוף הנבחר בשלטון המקומי, ובראשן עומד ראש הרשות המקומית שנבחר בבחירות אישיות בנפרד מהמועצה (מועצה אזורית נבדלת מעירייה וממועצה מקומית, בכך שהיא רשות שבה מספר יישובים כפריים שלהם ועד מקומי ונציגות נבחרת במועצה האזורית).³

בישראל ניכרת שליטה ריכוזית של משרדי הממשלה על הנעשה בשלטון המקומי ומעמדן של הרשויות המקומיות הוא במידה רבה כשל "קבלן משנה" הפועל בתחומים שונים על פי הוראותיו ותחת פיקוחו ומימונו של השלטון המרכזי. לצד זאת, הרשות המקומית היא גוף עצמאי הנבחר על ידי התושבים וחיוב להם דין וחשבון על פעולותיו.⁴

משרד הפנים כרגולטור של השלטון המקומי בישראל, נושא באחריות לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרתו, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין.⁵ כפי שנכתב בדוח מבקר המדינה בנושא: "כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחיזוק המנהל התקין בהן, לבחון דרכים לצמצום הפערים בשירותים הבסיסיים שהן מעניקות לתושבים ולגבש בהתאם לכך מדיניות לפיתוח מוניציפלי".

בפועל, לא כל הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים באותה רמה, ויש פערים בין הרשויות: לצד רשויות חזקות אשר מצליחות למלא את תפקידן ומספקות לתושביהן שירותים ברמה גבוהה יש רשויות חלשות אשר ממלאות את תפקידן באופן חלקי מאוד ומספקות שירותים בהיקף וברמה נמוכים.⁶ הדבר נובע מההבדלים במאפייני הרשויות: האיתנות הכלכלית שלהן וכן במאפיינים נוספים דוגמת גודלן, המעמד הכלכלי-חברתי של תושביהן, מקומן על הציר שבין פריפריה למרכז ועוד.

² משרד הפנים, [ביקורת ברשויות המקומיות](#), כניסה: 20 בדצמבר 2020.

³ משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות 2018](#), אוקטובר 2018, עמ' 9, 12, 14; עירייה היא יישוב אחד בלבד, שמספר תושביו המינימלי הוא 10,000, ובנסיבות מיוחדות – 5,000, ושקיבל מעמד מוניציפלי של עירייה. מועצה מקומית היא רשות מקומית של יישוב אחד בלבד, שלא קיבל מעמד של עירייה.

⁴ אריאל פינקלשטיין, [השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה](#), 2020.

⁵ משרד מבקר המדינה, [היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי](#), 2013.

⁶ משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, כלכלת השלטון המקומי בישראל – ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, אוגוסט 2016.

בישראל ניכרת שליטה ריכוזית של משרדי הממשלה על הנעשה בשלטון המקומי. מעמדן של הרשויות המקומיות הוא מחד כשל "קבלן משנה" הפועל בתחומים שונים על פי הוראותיו ותחת פיקוחו ומימונו של השלטון המרכזי, ומאידך כשל גוף עצמאי הנבחר על ידי התושבים ודואג לספק להם את השירותים החיוניים

משרד הפנים מדרג את הרשויות על סמך המאזן התקציבי שלהן ואיכות השירותים שהן נותנות לתושבים.⁷ הרשויות מדורגות בחמש דרגות בסדר יורד כמפורט להלן:⁸

- רשויות איתנות: רשויות המאוזנות ב-3 השנים האחרונות ומאופיינות בניהול תקין וגרעון מצטבר שאינו עולה על 12.5% (כפי שמפורט בסעיף 232א' לחוק תיקון פקודת העיריות).
- רשויות יציבות: רשויות שהגרעון התקציבי השוטף שלהן אינו עולה על 1%, אינן מקבלות מענק איזון ועומדות בקריטריונים שנקבעו במשרד.⁹
- רשויות במצב ביניים: רשויות שאינן נדרשות להיכנס לתהליך התייעלות או הבראה, אך טרם נמצאו עומדות בפרמטרים של רשויות יציבות או איתנות.
- רשויות בתכנית התייעלות: רשויות בהסדר הבראה מסוג התייעלות ללא חשב מלווה (מקבלות הלוואות לכיסוי גרעון בלבד, ללא מענקים).
- רשויות בתכנית הבראה: רשויות במצב סוציו-אקונומי נמוך מ-7, עם גרעון מצטבר גבוה מ-17.5%, וסך החוב שלהן גדול מ-50% מהכנסות הרשות.

משרד הפנים מדרג את הרשויות על סמך המאזן התקציבי שלהן באופן הבא:
רשויות איתנות,
רשויות יציבות,
רשויות במצב ביניים,
רשויות בתכנית התייעלות ורשויות בתכנית הבראה.

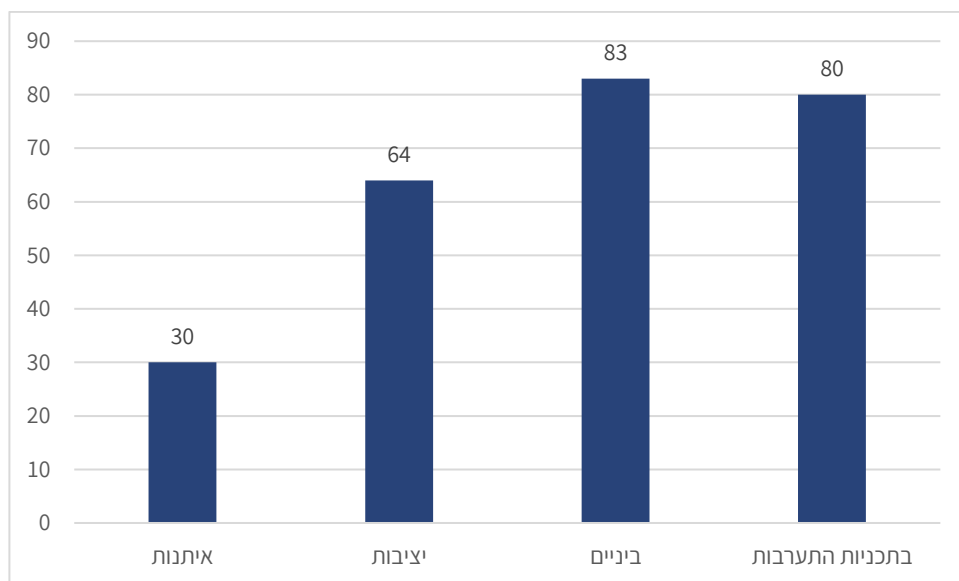
התרשים הבא מציג את פילוח הרשויות המקומיות (לא כולל הרשויות התעשייתיות) על פי מדרג זה, כאשר שלושת תכניות ההתערבות השונות אוחדו לקטגוריה אחת. יצוין, כי ישנה חפיפה בין הקטגוריות וישנן רשויות אשר שייכות ליותר מקטגוריה אחת. כך לדוגמה ישנן רשויות אשר יוגדרו במצב ביניים וייקחו חלק בתכנית התערבות כלשהי או שישנן רשויות אשר ישתתפו ביותר מתכנית התערבות אחת במקביל.¹⁰

⁷ בהקשר זה יצוין מדד האיתנות הפיננסית של משרד הפנים אשר פותח לאחרונה ונועד לשקף את מידת העצמאות הכלכלית של הרשות המקומית, ומסוגלותה לספק שירותים ראויים לתושבים ועסקים בתחום שיפוטתה.

⁸ שם. בנוסף ראו גם: משרד הפנים, [המדריך לנבחר ברשויות המקומיות](#), 2018.

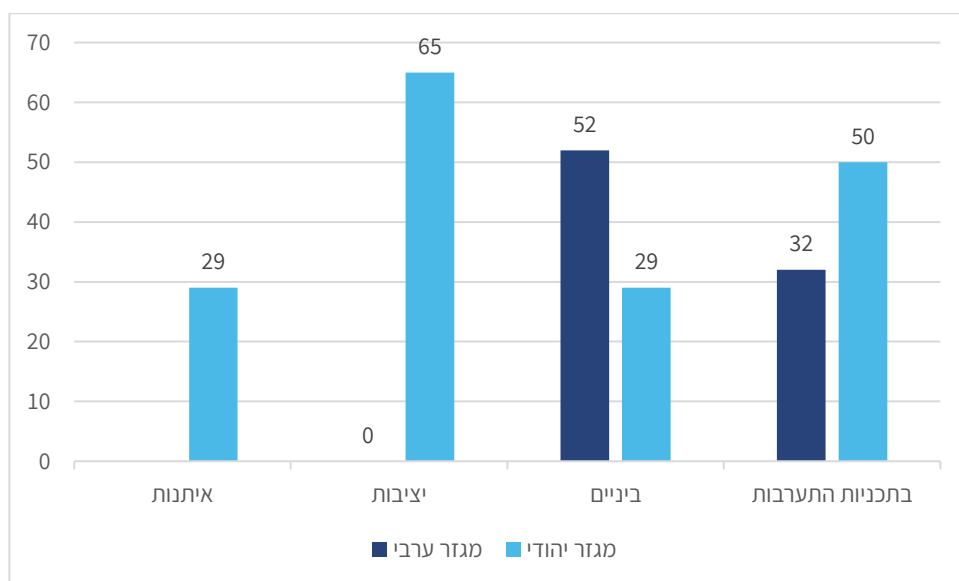
⁹ ראו הרחבה על קריטריונים אלו בנספח 4 במסמך זה: "[כלכלת השלטון המקומי בישראל: ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל](#)".

¹⁰ אבשלום שלומוב, ממונה מנהל תחום (בקרה ותקצוב ברשויות המקומיות) במשרד הפנים, תכתובת מייל, 5 באפריל, 2021.

תרשים 1: פילוח הרשויות המקומיות על פי המאזן התקציבי שלהן, 2021

94 רשויות הן במצב איתן או יציב, 83 רשויות הן במצב ביניים ו-80 רשויות נמצאות בתכניות התערבות שונות. יש הבדל משמעותי בעניין איתנות הרשויות בין רשויות יהודיות לערביות.

מהתרשים ניתן ללמוד כי 94 רשויות הן במצב איתן או יציב, 83 רשויות הן במצב ביניים ו-80 רשויות נמצאות בתכניות התערבות שונות (התייעלות, המראה או הבראה). קרי, כ-30% מהרשויות המקומיות נמצאות במצב גרעוני המצריך התערבות של משרד הפנים. היות שיש הבדל משמעותי בעניין איתנות הרשויות בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, להלן יוצג הפילוח בחלוקה מגזרית.

תרשים 2: פילוח הרשויות המקומיות על פי המגזר ועל פי המאזן התקציבי, 2021

מתוך 255 הרשויות שיש בישראל (לא כולל הרשויות התעשייתיות) 170 הן רשויות יהודיות ו-85 הן רשויות ערביות. בעוד שבמגזר היהודי מרבית הרשויות מוגדרות כאיתנות או

בעוד שבמגזר היהודי מרבית הרשויות מוגדרות כאיתנות או יציבות, במגזר הערבי המצב הוא הפוך ואין אף רשות המוגדרת כאיתנה או יציבה.

יציבות, במגזר הערבי המצב הוא הפוך – אין אף רשות המוגדרת כאיתנה או יציבה, וכל הרשויות מוגדרות במצב ביניים או נמצאות בתכניות התערבות ממשלתיות.¹¹ יצוין כי גם בתרשים זה יש חפיפה בין העמודות וישנן רשויות המוגדרות על פני יותר מקטגוריה אחת. כמו כן יצוין, כי בקובץ הנתונים שנשלח למרכז המחקר והמידע של הכנסת, חלק מהרשויות לא סווגו לאחת מהקטגוריות הללו.

יצוין כי המאזן התקציבי של הרשויות מושפע הן ממקורות ההכנסה של הרשות והן מניהול ההוצאות. **מקורות ההכנסה של הרשויות כוללים הכנסות עצמיות** – קרי, כספים הנגבים ישירות מן התושבים והעסקים שבתחומי הרשות המקומית (ארנונה ממגורים וארנונה מנכסים שאינם משמשים למגורים, שימוש בשירותים עירוניים, תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים שונים, הכנסות מדמי שימוש בנכסי הרשות ועוד), **הכנסות מהשתתפות ממשלתית** (כספים המועברים מתקציבי משרדי הממשלה אל הרשויות המקומיות כדי לממן אספקת שירותים ממלכתיים הניתנים על פי חוק או כמימון כללי ומענקים דוגמת מענקי איזון) **והכנסות אחרות** (כגון תרומות, הכנסות מתאגידים עירוניים אשר בכוחם להקים פרויקטים כלכליים ולהביא לצמיחת כלכלת הרשות ועוד).¹² **הוצאות הרשויות** כוללות בעיקר משכורות לעובדי הרשות, רכישת מים ופעולות כלליות שנדרשות להפעלת שוטפת של הרשות, לשיפור ולשימור תשתיות הרשות, הוצאות לחינוך ורווחה לרבות שכר ופעולות ופירעון הלוואות.¹³

משרד הפנים מפעיל מערך של כלי פיקוח על הרשויות המקומיות, כאשר עיקר הפיקוח מתמקד בפן הכלכלי, בניסיון למנוע ככל הניתן משברים כספיים וכשלים בתפקוד הרשויות המקומיות.¹⁴ מערך פיקוח זה ממוקד בחלק מן הרשויות, וזאת כתלות ביכולת שלהן לממש את יעדיהן, ובעיקר לספק שירותים ממלכתיים ומוניציפליים לתושבים שלהן.

בין הכלים הללו ניתן למנות את הבאים: הפעלת תכניות התערבות שונות, כגון תכניות התייעלות ותכניות הבראה שתכליתן להביא את הרשות למצב של איזון תקציבי; מינוי גובה ממונה כאשר הרשות אינה פועלת לגביית הארנונה השוטפת שלה; מינוי חשב מלווה (ראו בהמשך); מינוי ועדה קרואה/ממונה למילוי תפקידי ראש העירייה והמועצה בהינתן נסיבות

¹¹ אבשלום שלומוב, ממונה מנהל תחום (בקרה ותקצוב ברשויות המקומיות) במשרד הפנים, תכתובת מייל, 5 באפריל, 2021. יצוין כי למעלה מ-90 רשויות במגוון הרכבי וגודלי אוכלוסייה מסווגות במצב ביניים.

¹² משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, כלכלת השלטון המקומי בישראל – ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, אוגוסט 2016. שם.

¹³ יצוין כי בשנים האחרונות משרד הפנים מפקח על היבטים נוספים מלבד ההיבט הכלכלי ובהם נושא כוח האדם ברשויות, נושאים הקשורים במנהל תקין ועוד.

מיוחדות ועוד.¹⁵ לצד זאת, לעיתים ננקטים מהלכים נוספים רחבים יותר, דוגמת התוכנית לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, שנקבעה בהחלטת הממשלה 922.¹⁶

לעיתים מופעלים במקביל מספר כלים, ואין בבחירה של אחד בהכרח מניעה מהפעלה של אחר. הבחירה באיזה כלי התערבות להשתמש אינה נעשית על בסיס מדרג קבוע מראש, אלא מתבססת על המאפיינים הפרטניים של כל רשות.¹⁷

כאמור, מסמך זה מתמקד באמצעי של מינוי חשב מלווה. בפרק הראשון מתוארות הסמכויות של החשבים המלווים כפי שאלה מעוגנות בחוק; בפרק השני מובאים נתונים בדבר משך העסקת החשבים המלווים ברשויות המקומיות על פי פילוחים שונים; בסוף המסמך מובא דיון בכמה שאלות העולות מהמידע ומהנתונים המוצגים במסמך.

2. ההוראות בדבר מינוי חשב מלווה וסמכויותיו

על פי סעיף 142 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות), **שר הפנים רשאי, בתנאים מסוימים, למנות לרשות מקומית חשב מלווה לאחר עריכת שימוע לראש הרשות. מינוי חשב מלווה בא לענות על הצורך במנגנון ביקורת על הוצאת הכספים ברשות המקומית וכן להנחיל בה דפוס התנהלות ראוי.** מינוי החשב אפשרי בהינתן אחת מהסיבות הבאות:

- שיעור גירעון שוטף העומד על 10% או יותר ושיעור גירעון המצטבר העומד על 15% או יותר;
- תקציב הרשות המקומית או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים, לדעת שר הפנים, באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין;
- קיימות נסיבות מיוחדות שבגינן דרוש, לדעת שר הפנים, למנות חשב מלווה לשם הבטחת ניהול כספי תקין של הרשות כגון איחוד רשויות או הסדר נושים לעירייה.¹⁸

כפי שניתן ללמוד מלשון החוק, הקריטריונים הקבועים לעיל מותרים למשרד הפנים שיקול דעת בנושא המינוי של חשבים מלווים. בהקשר זה, הקריטריונים העוסקים בניהול לא תקין של הרשות (מבחינה תקציבית) יכולים להיות רחבים ואינם חייבים לבוא לידי ביטוי בשיעור

¹⁵ יצוין כי חלק מכלים רגולטוריים אלה הופעלו בעקבות שינויי חקיקה משנת 2004.

¹⁶ החלטת ממשלה 922: [פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020](#).

¹⁷ דוד בן שושן, מנהל תחום בקרב ותקצוב, אגף בכיר בקרה ותקצוב ברשויות המקומיות במשרד הפנים, שיחת טלפון בתאריך 22 במרץ, 2021.

¹⁸ סעיף 142ב לפקודת העיריות.

הגירעון המפורט בקריטריון הראשון. ואכן, כפי שיוצג בהמשך המסמך, יש חשבים מלווים גם ברשויות מקומיות שכבר אינן עונות לקריטריונים התקציביים.

2.1 סמכויות החשב המלווה

סמכויות החשב המלווה מפורטות בסעיף 142ג לפקודת העיריות, ומובאות להלן באופן תמציתי:

- החשב המלווה והוא בלבד יהיה אחראי על גביית מסי העירייה.¹⁹ לחשב המלווה מוקנות כל הסמכויות הנתונות לעירייה, לראש העירייה או לעובד העירייה לצורך גביית מסי העירייה, ולא יהיו לגורמים אלה הסמכויות האמורות כל עוד מינוי החשב עומד בתוקף;
- במידה וטרם מינויו של החשב המלווה מונה לעירייה גובה ממונה על פי סעיף 142א (א) בפקודת העיריות, יפסיק שר הפנים את כהונתו של האחרון;
- לא תינתן הנחה ממסי העירייה, אלא אם כן אישר החשב המלווה בכתב את החלטת המועצה או ועדת ההנחות בדבר מתן ההנחה. בהקשר זה יצוין כי הרשות המקומית רשאית לתת הנחות במיסי ארנונה בהתאם להוראות הדין ובהן מבחן הכנסה, נכות ומעמד של אזרח ותיק;²⁰ גם הנחות הניתנות לפי חוק צריכות לקבל את אישורו של החשב המלווה.
- דבר מינויו של החשב המלווה יצוין על כל מסמך של העירייה שהוא בעל משמעות כספית או תקציבית;
- לא יתמנה אדם לעובד הרשות המקומית אלא אם כן החשב המלווה אישר מראש את העסקתו;
- ככל שמונה לרשות גובה מלווה - כל הסמכויות שניתנו לגובה הממונה יינתנו לחשב המלווה;
- הסמכות להעביר כספים מסעיף אחד שבתקציב למשנהו, באישור שר הפנים, נתונה לחשב המלווה;
- ראש הרשות המקומית ועובדיה חייבים למלא אחר הוראות החשב המלווה שניתנו מכוח סמכויותיו.

בפועל עולה שהחשב המלווה משמש כגורם בעל זכות "חתימה שלישית" ברשות (לאחר ראש הרשות והגזבר) שנועד להבטיח את העמידה בתכניות ההבראה (כאשר ישנן כאלה)

¹⁹ יצוין כי אם קודם מינויו של החשב המלווה מונה לרשות גובה ממונה, השר מפסיק את מינויו של הגובה.

²⁰ אתר משרד הפנים, [ארנונה](#), תאריך כניסה: 7 באפריל, 2021. לרשימת ההנחות בארנונה הקבועות בהוראות הדין השונות ראו [כאן](#).

סמכויות החשב המלווה כוללות בין היתר אחריות על גביית מסי עירייה; אחריות על אישור החלטת המועצה או ועדת ההנחות בדבר מתן הנחות ממסי עירייה לתושבים; אחריות על אישור העברת כספים מסעיף אחד שבתקציב למשנהו

בפועל עולה שהחשב המלווה משמש כגורם בעל זכות "חתימה שלישית" ברשות, לאחר ראש הרשות והגזבר

או עמידה ביעדים אחרים, באמצעות הקפדה כי מסגרת ההוצאות אינה נפרצת ומערך הגבייה עומד ביעדיו.²¹

החשב המלווה אחראי לבנות אמון עם בעלי תפקידים ברשויות במטרה ליצור שיתוף פעולה עמם בנושאים שהוא נדרש לתקן ולשפר. לצד זאת ישנם בהקשר זה מספר אתגרים העולים במהלך עבודתו.

לדברי גב' אסתר הראלי, מנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים במשרד הפנים, לצורך מילוי תפקידיו החשב המלווה נדרש לבנות אמון עם בעלי תפקידים ברשויות במטרה ליצור שיתוף פעולה עמם בנושאים שהוא נדרש לתקן ולשפר. הראלי הזכירה כמה **אתגרים העולים בהקשר זה במהלך עבודת החשבים**, לרבות קושי בגילוי מסמכים ותשלומים של הרשות; היעדר שקיפות של תהליכים כספיים ברשות; איכות הדיווח הכספי; חיכוכים בנושאי הגבייה; סירוב לחתום על הוצאה בהעדר תקציב או אי התממשות תקציב ההכנסות ועבודה שלא בהתאם למינהל תקין (לדוגמא: בתחום של מכרזים והתקשרויות).²²

2.2 סמכויות מוגברות של החשב המלווה

לצד הסמכויות הרגילות הקבועות לחשב המלווה, כפי שמתואר לעיל, החוק קובע גם מצבים בהם החשבים המלווים עשויים לקבל סמכויות מוגברות. לפי סעיף 142 ג' (ב) בפקודת העיריות, במקרה שבו אושרה לעירייה תכנית הבראה ונוכח שר הפנים שהעירייה אינה פועלת לביצועה, השר רשאי בהתייעצות עם שר האוצר להקנות לחשב המלווה, לתקופה מקסימלית של שישה חודשים, את הסמכויות הנדרשות לצורך ביצוע תכנית הבראה. המדובר בסמכויות מוגברות והן כוללות בין היתר את הפעולות הבאות:

בפקודת העיריות גם קבועה האפשרות להעניק לחשבים המלווים סמכויות מוגברות הכוללות בין היתר, פיטורי עובדים, התקשרות בהתחייבות כספית בשם העירייה, הכנת תקציב לעירייה ועוד. לפי משרד הפנים, כיום באף רשות מקומית אין חשב מלווה בעל סמכויות מוגברות

- פיטורי עובדים;
- התקשרות בהתחייבות כספית בשם העירייה;
- קבלת אשראי;
- הכנת תקציב ותקציב מילואים (תקציב נוסף על התקציב הרגיל) לעירייה והגשתו לאישור השר;
- הטלת ארנונה כללית על הנכסים שבתחומי העירייה והטלת מסי עירייה אחרים שהעירייה מוסמכת להטילם.

סמכויותיו הרגילות של החשב המלווה יחולו גם על תאגיד עירוני בבעלות מלאה, למעט תאגיד שהוא חברה שכל מטרתה היא גיוס אשראי לעירייה או לעירייה ולרשות מקומית אחרת.

²¹ ברק כלב, **מנגנוני הבקרה והביקורת על התנהלות הרשויות המקומיות בישראל**, נייר עמדה של אוניברסיטת תל אביב, 2009.
²² אסתר הראלי, מנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2020.

לדברי מר דוד בן שושן, מנהל תחום בקרה ותקצוב באגף בכיר בקרה ותקצוב ברשויות המקומיות במשרד הפנים, **כיום אין חשב מלווה בעל סמכויות מוגברות בשום רשות מקומית**. למעשה רק פעם אחת מונה בעבר חשב מלווה בעל סמכויות מוגברות וזאת בעיר הכרמל.²³

2.3 דרכי המינוי של חשב מלווה ומשך הכהונה

בחירת החשבים המלווים נעשית מתוך מאגר הנבנה לשם כך. בתנאי הסף לכשירות מועמד לחשב מלווה מצוינים התנאים הבאים:

- בעל ניסיון מוכח וחיובי בתפקיד גזבר או מנכ"ל רשות מקומית המונה מעל 50,000 תושבים, במשך 5 שנים לפחות.

או:

- בעל תואר אקדמי בכלכלה ו/או מנהל עסקים או בעל רישיון לראיית חשבון ושהינו בעל ניסיון מוכח וחיובי של 5 שנים לפחות בנושאים כספיים ותקציביים בתחומי השלטון המקומי.

המאגר נפתח אחת לחצי שנה למשך חודש, כאשר הגשת הבקשה להיכלל בו מתבצעת על גבי שאלון ממוחשב. סמוך לאחר סיום כל חציון מתבצע הליך מיון מועמדים על ידי ועדה שמורכבת מהנציגים הבאים, כולם ממשרד הפנים: מנהל המינהל לשלטון מקומי, היועץ המשפטי או מי מטעמו, מנהלת אגף בכיר לתקצוב פיתוח ובקרה ומנהלת יחידת התפעול בשלטון המקומי.²⁴

בפועל, כאשר עולה צורך במינוי חשב מלווה לרשות מקומית, מתכנס צוות מקצועי של משרד הפנים לשליפת חשבים מהמאגר. צוות זה מורכב ממנהל המינהל לשלטון מקומי, הממונה על המחוז שבתחומו נכללת הרשות לגביה נדרש מינוי חשב מלווה, מנהלת יחידת התפעול בשלטון המקומי ומנהלת אגף בכיר לתקצוב פתוח ובקרה.²⁵ לפי אסתר הראלי, מנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים במשרד הפנים, **הצוות המקצועי בוחר את המועמד המתאים ביותר על סמך שקלול הקריטריונים הבאים²⁶: התאמה גיאוגרפית, התאמת הידע, הכישרון והניסיון הנצבר של המועמד לצרכי הרשות והאתגרים עמם נדרשת הרשות להתמודד**. לאחר איתור המועמד, זה מועבר לאישור מנכ"ל משרד הפנים ולאחר אישורו, מועברת הבקשה להתקשרות עם המועמד לאישור ועדות המכרזים.

בבחינת משך הכהונה של חשב מלווה יש להבחין בין הסתכלות מנקודת המבט של החשב, לבין הסתכלות מנקודת המבט של הרשות.

²³ אורי טל-ספיר, **חשב מלווה מטעם משרד הפנים: תיקוני חקיקה לשם הסדרת מינויו של חשב מלווה בתאגיד עירוני**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2008

²⁴ אתר משרד הפנים, **חשבים מלווים**, תאריך כניסה: 7 באפריל, 2021.

²⁵ אתר משרד הפנים, **חשבים מלווים**, תאריך כניסה: 7 באפריל, 2021.

²⁶ אסתר הראלי, מנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר, 2020.

בחירת החשבים המלווים נעשית מתוך מאגר הנבנה לשם כך וזה נפתח אחת לחצי שנה למשך חודש

צוות מקצועי בוחר את המועמד המתאים ביותר על סמך שקלול הקריטריונים הבאים: התאמה גיאוגרפית, התאמת ידע, כישרון וניסיון נצבר לשל המועמד לצורך התמודדות עם אתגרי הרשות

אין הגבלה על משך הזמן שניתן למנות לרשות מסוימת חשב מלווה, הדבר תלוי בהחלטה של משרד הפנים בהתבססה על פרמטרים שונים של כל רשות

בהסתכלות מנקודת המבט של החשב, המינוי של חשב ברשות אחת מוגבל לתקופת זמן של עד ארבע שנים במצטבר ובמקרים חריגים ניתן להאריך תקופה זאת בשנה אחת נוספת. לאחר ארבע שנים יכול החשב להיות מועבר לרשות אחרת. תקופת מינוי הכוללת של חשב מסוים קצובה לתקופה רצופה של לא יותר משמונה שנים, ולאחריה הוא רשאי להיות מועסק שוב כחשב מלווה רק בחלוף 12 חודשים. החשב ימונה ללא יותר משתי רשויות מקומיות במקביל, בהיקף כולל של לא יותר מ-200 שעות בחודש²⁷. יצוין כי החשב המלווה פועל כבעל מקצוע עצמאי המעניק את שירותיו לממשלה על בסיס קבלני²⁸.

מנקודת המבט של הרשות, אין הגבלה על משך הזמן שניתן למנות לרשות מסוימת חשב מלווה, והדבר תלוי בהחלטה של משרד הפנים על בסיס הפרמטרים של כל רשות. בחלק הבא יוצגו נתונים על כהונת חשבים מלווים ברשויות המקומיות ולאחריהם התייחסות למשכי הזמן של הכהונה.

3. נתונים

לפי נתוני משרד הפנים, **נכון לאוגוסט 2020 פעלו חשבים מלווים ב-79 רשויות מקומיות, מתוכן 62 רשויות במגזר הערבי (לרבות רשויות דרוזיות) (78%) ו-17 רשויות במגזר היהודי (22%)**. בנוסף, כיהנו חשבים מלווים גם בשני תאגידים עירוניים²⁹ - בחברה לפיתוח בית אריה ובחברה הכלכלית טבריה. חלק זה מתייחס רק לחשבים המלווים הפועלים ברשויות המקומיות. להלן כמה מאפיינים כלליים העולים מתוך הנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים:

1. **ב-73% מתוך סך הרשויות הערביות בישראל פועלים חשבים מלווים, לעומת שיעור של 10% מתוך כלל הרשויות היהודיות.**

2. **מרבית הרשויות בהן פועל חשב מלווה מדורגות במקום נמוך על פני הדירוג הסוציו-אקונומי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס).** הדבר תקף הן לגבי הרשויות הערביות (בהן הרוב המכריע של הרשויות המקומיות מדורג בדירוג נמוך)³⁰ והן לגבי הרשויות היהודיות (על אף שבהן הדירוג יותר גבוה): 54 מתוך 62 הרשויות במגזר הערבי בהן מכהן חשב מלווה מדורגות בין אשכולות 1-3 בדירוג

²⁷ במקרים מסוימים ניתן להגדיל את היקף השעות ובלבד שסך השעות לא יעלה על 240 שעות לחודש.

²⁸ לבחינת דוגמא להסכם עבודה לחשב ראו כאן: משרד הפנים, [דוגמא להסכם חשב](#), תאריך כניסה: 8 באפריל 2021.

²⁹ תאגיד עירוני הינו תאגיד שבו רשות מקומית מחזיקה בחלק מהונו או בחלק מכוח ההצבעה בו או בחלק מהכוח למנות מי מחברי הגוף המנהל של התאגיד. מטרת התאגיד הינם במסגרת סמכויות הרשויות המקומיות ותפקידיה. רשות מקומית לא יכולה להיות חברה בתאגיד עירוני אלא באישור שר הפנים ובהתאם לתנאים שהוא קובע. מתוך [אתר משרד הפנים](#), תאריך כניסה: 22 בפברואר, 2021.

³⁰ פילוח הרשויות המקומיות על פי הסולם חברתי-כלכלי של הלמ"ס הוא כלהלן: 64 רשויות מדורגות בין האשכולות 1-3, 16 רשויות מדורגות באשכול 4, ו-5 רשויות מדורגות בין האשכולות 5-7.

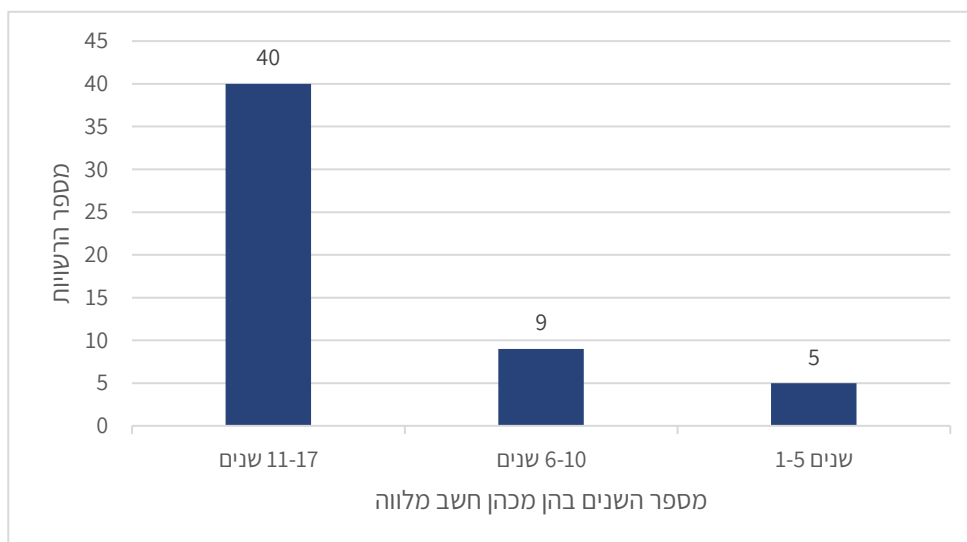
החברתי-כלכלי של הלמ"ס; ו-11 מתוך 17 הרשויות במגזר היהודי בהן מכהן חשב מלווה מדורגות בין אשכולות 3-5 בדירוג זה.

3. ב-19 מתוך 62 הרשויות הערביות בהן פועל חשב מלווה (כ-30%), מיושמת תכנית הבראה; בקרב 17 הרשויות היהודיות בהן פועל חשב מלווה, ב-13 רשויות (כ-76%) מיושמת במקביל תכנית הבראה.³¹

שני התרשימים הבאים מתמקדים ברשויות מקומיות בהן כיהן נכון לאוגוסט 2020 חשב מלווה. בתרשימים ניתן לראות את פילוח הרשויות המקומיות, תחילה במגזר הערבי ולאחר מכן במגזר היהודי, על פי מספר השנים המצטבר ששיש בהן חשבים מלווים מאז 2004 ועד היום. לרשימה המלאה של הרשויות בהן פועלים חשבים מלווים, ראו בנספח.

תרשים 3: ברשויות במגזר הערבי בהן כיהן באוגוסט 2020 חשב מלווה - מספר השנים

בהן כיהן חשב מלווה בין השנים 2004-2020



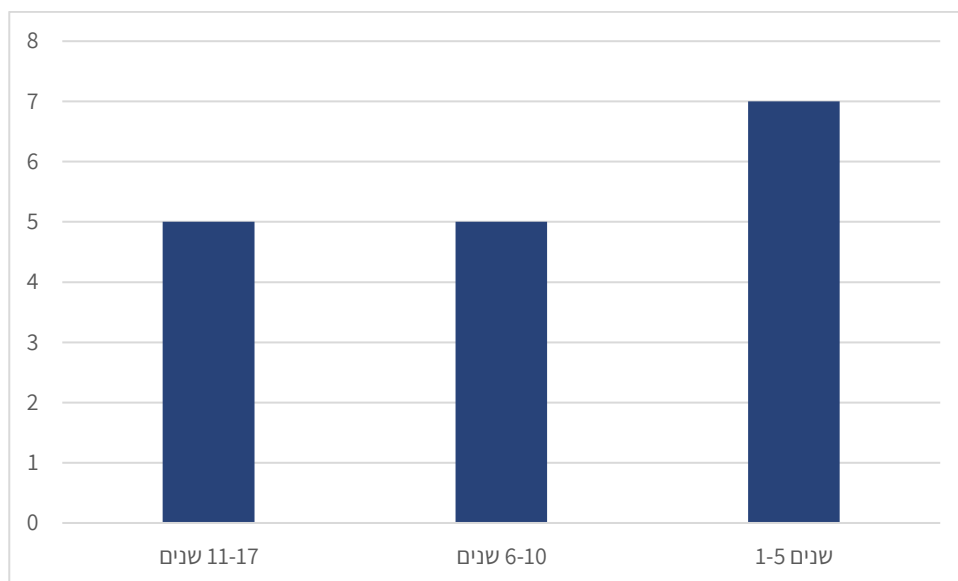
כאמור במבוא, בישראל 85 רשויות ערביות ו-170 רשויות יהודיות בהן מתגוררים תושבים. ב-62 מתוך 85 הרשויות הערביות (כ-73% מכלל הרשויות הערביות) פעלו חשבים מלווים בין השנים 2004-2020 וכפי שניתן ללמוד מהתרשים, **ברוב הרשויות הערביות בהן מכהן חשב מלווה, זה כיהן בין 11-17 שנים במהלך התקופה - כלומר במרבית התקופה מאז החל השימוש בכלי הזה כיהן ברשויות הללו חשב מלווה.**³² במרביתן של 62 הרשויות הללו, החשבים המלווים כיהנו ברצף.

ב-62 מתוך 85 הרשויות הערביות פעלו חשבים מלווים בין השנים 2004-2020. ברובן מכהנים חשבים מלווים בין 11-17 שנים - קרי במרבית התקופה מאז החל השימוש בכלי

³¹ אסתר הראלי, מנהלת אגף חשבים מלווים ומינוריים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 באוגוסט, 2020.

³² לצורך פישוט הנתונים, מספר השנים בהן פעלו חשבים מלווים עוגל.

תרשים 4: ברשויות במגזר היהודי בהן כיהן באוגוסט 2020 חשב מלווה - מספר השנים בהן כיהן חשב מלווה בין השנים 2004-2020



בכל הנוגע לרשויות היהודיות בהן כיהן נכון לאוגוסט 2020 חשב מלווה, במרביתן מספר השנים כיהנו חשבים כאלה נע בין 1 ל-10

מהתרשים ניתן ללמוד כי בכל הנוגע לרשויות היהודיות בהן כיהן נכון לאוגוסט 2020 חשב מלווה (17), במרביתן - מספר השנים בהן כיהנו חשבים מלווים נע בין 1 ל-10. יוזכר כי רק ב-10% מתוך כלל הרשויות היהודיות פועל חשב מלווה, לעומת 73% מכלל הרשויות הערביות.

כפי שיוצג להלן ביתר הרחבה, הצמדת החשבים המלווים לרשויות המקומיות אינה קצובה מראש בזמן והיא תלויה בהמלצתם של גורמי המקצוע. ואכן, כפי שהוזכר לעיל, בהרבה רשויות, בעיקר במגזר הערבי, פועלים חשבים מלווים על פני משכי זמן ארוכים. **בחינת הנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים בכל הנוגע למשך הכהונה של החשבים המלווים מלמדת על קצב התחלופה: חשבים מלווים מתחלפים במגזר היהודי בממוצע כל 33 חודשים (2.8 שנים) ובמגזר הערבי כל 25 חודשים (כשנתיים).**³³ עם זאת יצוין, כי ניכרת שונות גדולה בנתונים. למשל, ברשויות ערביות בהן כיהן חשב מלווה על פני רוב התקופה שבין 2004-2020, ישנן כאלה אשר התחלפו בהן חמישה חשבים על פני התקופה וישנן אשר התחלפו בהן 11 חשבים.

3.1 שיקולים להפסקת הכהונה של חשב מלווה

כאמור לעיל, בניגוד להגבלת הזמן שבו חשב מלווה **מסוים** יכול לכהן (הן ברשות מסוימת והן בכלל), כאשר מסתכלים מזווית ראייתן של הרשויות המקומיות, הצמדת החשבים המלווים

³³ יצוין כי בשלב החישוב הוצאו מהנתונים אותן רשויות אשר הגיעו במהלך התקופה לאיזון מבחינה תקציבית.

הצמדת חשבים מלווים לרשות מסוימת אינה קצובה מראש בזמן ותלויה בהמלצתם של גורמי מקצוע, בהסתמך על מידע תקציבי וכללי אודות הרשות המקומית: שיעור גירעון שוטף ומצטבר, שיעור הגבייה של הרשות וכן מידע נוסף התומך או מחליש את ההמלצה להפסקת מינוי של החשב

לרשות אינה קצובה מראש בזמן ותלויה בהמלצתם של גורמי המקצוע, כפי שאלה נדונות אחת לשנה. זאת בהסתמך על מידע תקציבי וכללי אודות הרשות המקומית, כמפורט להלן³⁴:

- שיעור הגירעון השוטף מתקציב ההכנסות בשנה החולפת ובשנה שקדמה לה.
- שיעור הגירעון המצטבר של הרשות הוא לא יותר מ-12.5% מההכנסות. בחינה זאת מתבססת על דוחות רבעוניים ואחרים, בין היתר של בודקי תכניות ההבראה, ככל שיש כאלו. בדוחות אלו ניתן לעקוב אחר מידת עמידת הרשות המקומית ביעדי תכנית הסיוע שהועמדה לרשות, קבלת הכספים שהועמדו לרשותה בגין העמידה ביעדים וכן השפעתם על הפחתת חובות הרשות.
- שיעור הגבייה של הרשות: שיעור הגבייה בפועל נבדק על בסיס הדוח המבוקר האחרון והדרישה המינימאלית היא בדרך כלל שיעור גבייה של לפחות 60%, בניכוי הנחות. זאת על מנת להבטיח שהרשות מתנהלת באופן סביר מבחינת גביית הכנסותיה. מאחר ומרבית הרשויות בהן פועלים חשבים מלווים מאופיינות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך, נלקח בחשבון שיעור ההנחות בארנונה ברשויות אלו, שהוא על פי רוב גבוה ביחס לשיעור ההנחה בארנונה באוכלוסייה הכללית.
- **מידע נוסף התומך או מחליש את ההמלצה להפסקת מינוי של החשב.** זה כולל למשל מידע על התנהלות לא תקינה מבחינה תקציבית, לחצים פוליטיים ואחרים על בעלי תפקידים ברשויות וכדומה.

גיבוש ההמלצה להפסקת מינוי של חשב מלווה נעשית לאחר שגורמי המקצוע במשרד הפנים הגיעו למסקנה כי חלף פרק זמן סביר בו הרשות הוכיחה יכולת התנהלות מאוזנת מבחינה תקציבית ולאחר שהרשות סיימה בהצלחה את יעדי תכנית הסיוע שהעמיד לה המשרד, ככל שהייתה כזו.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למר דוד בן שושן, מנהל תחום בקרה ותקציב באגף בכיר בקרה ותקצוב ברשויות המקומיות במשרד הפנים, בבקשה ללמוד על שיקול הדעת שמפעיל המשרד בשאלת הפסקת מינוי של חשב מסוים ברשות מקומית. לדבריו, האינטרס של המשרד הוא לא להזדקק להעסיק חשבים מלווים בכלל ברשויות המקומיות. הבחינה של המשך הצמדת חשב מלווה נעשית על סמך שיקול הדעת של המשרד בהתבססו על הנתונים התקציביים ועל

³⁴ אסתר הראלי, מנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 באוגוסט, 2020.

חוות הדעת של גורמים בתוך הרשות וגורמים מחוץ לרשות המפקחים עליה, למשל החשב עצמו והגורמים במחוז. כל זאת תוך קיום שיח מתמיד עם הרשות המקומית עצמה.³⁵

כמו כן יצוין כי לדבריו של בן שושן, התנהלות לא תקינה ברשות, שהיא אחת הסיבות לאי הפסקת מינויו של חשב מלווה, מתרחשת בעיקר ברשויות קטנות, פריפריאליות ובעלות אוכלוסייה חלשה מבחינה סוציו-אקונומית, שהן יותר רגישות תקציבית להתנהלות לא תקינה, בהשוואה לרשויות גדולות ומבוססות יותר. לדבריו, ברשויות אלה מספיקה התנהלות לא תקינה סביב סכום שאינו נחשב גדול עבור רשות מקומית, בשביל להחזיר את הרשות אחורה מבחינת מצבה התקציבי.³⁶

לדבי מר איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במרכז השלטון המקומי, אמנם בעיות ניהול ברשויות המקומיות יכולות להסביר את משך הזמן הארוך בו מכהנים חשבים מלווים; אולם לדבריו, תקצוב לא מספק של המדינה מביא לכך שחלק מן הרשויות הללו מאופיינות לכתחילה במצב אובייקטיבי של גירעון מובנה ועל כן לא משנה כמה כלי התערבות יופעלו באותה רשות (תכנית הבראה, מינוי חשב מלווה וכדומה), אלה לא יצליחו להביא את הרשות למצב של איזון תקציבי.

נוכח העובדה כי השימוש בכלי של חשבים מלווים, ובפרט למשך תקופות ארוכות, רווח יותר ברשויות ערביות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת גם פנה לכמה ראשי רשויות במגזר הערבי אשר הרשויות בראשן הם עומדים ידעו במהלך השנים הפוגות בצורך בחשב מלווה מאחר והצליחו להגיע לאיזון תקציבי. הללו טענו כי בזמנים אלה לא הייתה הצדקה תקציבית להמשך פועלו של החשב המלווה אולם נוכחתו סייעה להשיג מטרות משניות יותר כגון עזרה **בקבלת כספים מהממשלה באופן מהיר יותר, סיוע בהתמודדות עם לחצים מצד גורמים שונים ועוד. לשאלתנו האם לאור הנתונים הכלכליים המשופרים היה ניסיון מצד משרד הפנים לשחרר את החשב השיבו שלושתם בשלילה.**³⁷

בשיחות שקיימנו עם שלושת ראשי הרשויות, הללו ביטאו את התחושה שמלווה רשויות מסוימות במגזר הערבי, שמשרד הפנים לא סומך עליהן להתנהל לבד, ומתנהל בצורה שונה מולן ומול

³⁵ דוד בן שושן, מנהל תחום בקרב ותקצוב, אגף בכיר בקרה ותקצוב ברשויות המקומיות במשרד הפנים, שיחת טלפון בתאריך 22 במרץ, 2021.

הבקרה השוטפת והתקופתית אחר הרשויות שלהן מונה חשב מלווה מתבצעת הן ברמת המטה והן ברמת המחוז. במסגרת בקרה זו, נבחנים דוחות החשב ודיווחיו (בעל פה ובכתב) לגורמים השונים. בתוך כך, אחת לשנה מתבצעת הערכת חשבים מלווים לתקופה הנדונה ובה נבחנת העשייה של החשב המלווה, מידת הגשת הדוחות שלו במועד ואיכותם – על פי פרמטרים שונים של איכות, זאת לבחינת אפקטיביות עבודתו והתוצרים שלו. הערכה זו מהווה אמצעי חשוב בהליך קבלת ההחלטה בדבר המשך מינויו או הפסקתו וכן מינויו ברשויות אחרות בעתיד. מקור: אסתר הראלי, מנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר, 2020.

³⁶ ש.ם.

³⁷ פרטי ראשי הרשויות נמצאים במרכז המחקר והמידע של הכנסת, אלה ביקשו שלא להזדהות בשמותיהם.

רשויות במגזר היהודי. לדבריהם, יש הבדלים משמעותיים ביכולת ההתנהלות של רשויות שונות במגזר הערבי ובשמירה שלהן על מסגרת התקציב באופן מסודר, אולם לדבריהם נדמה כי משרד הפנים אינו נותן מספיק את הדעת לשונות זאת בין הרשויות.

לעניין תרומתו של חשב מלווה לרשות מקומית ציינו ראשי הרשויות, כי זו תלויה רבות באישיותו, בניסיונו המקצועי ובתפיסה של אחריות תפקידו. בעוד שהיו חשבים אשר סייעו באופן משמעותי לרשות, יש כאלה אשר עשו את ההיפך.

נוכח השנים הרבות שבהן פועלים החשבים המלווים בחלק מהרשויות המקומיות **נשאלת השאלה על תכליתו של הכלי: לכאורה החשב המלווה נועד לכתחילה להוות כלי התערבות זמני שנועד להביא את הרשות המקומית למצב של איזון כלכלי שבו הרשות יכולה "לעמוד על הרגליים" מבחינת התנהלותה הפיננסית; עם זאת - משכי הזמן הארוכים שבהם מכהנים חשבים מלווים בחלק מהרשויות המקומיות אינם מתכתבים עם תכלית זאת.**

בהקשר זה יצוין כי בשנים האחרונות לא בוצעו מחקרים, לא על ידי משרד הפנים ולא על ידי גורמים אחרים, להערכת השפעת מינוי החשבים המלווים על הרשויות המקומיות – ביצועיהן ותפקודן.³⁸ לאור זאת, נראה כי יש מקום לבצע מחקר בקרה אשר יבחן את השלכות השימוש בכלי תוך מתן תשומת לב להבדלים הקיימים בין הרשויות המקומיות.

4. דיון

חשבים מלווים ממונים לרשויות מקומיות במטרה לסייע להן להגיע למצב של איזון כלכלי ו-"לעמוד על הרגליים" מבחינת התנהלותן הפיננסית. בשנת 2013 בדקו החוקרים בן בסט ודהן את יעילותו של כלי התערבות זה כמו גם של שני כלי התערבות נוספים בניהולן של הרשויות המקומיות: הכתבת תכנית הבראה שנתפרת במיוחד למידותיה של רשות ומעניקה לרשויות סיוע כספי בתמורה לעמידה ביעדי הוצאה וגביית מסיים; ומינוי ועדה קרואה, מהלך הכרוך בהדחת ראש הרשות וחברי המועצה. בן דהן ובסט מצאו כי בין שלושת כלים אלו,³⁹ **מינוי חשב מלווה מביא לשיפור מובהק בביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות - להגדלת הגבייה של מסי ארנונה והפחתת ההוצאות (בעיקר הוצאות השכר); זאת ללא פגיעה הנראית לעין**

מחקר של דהן ובן בסט מ-2013 בדק את יעילותו של כלי ההתערבות של החשב המלווה ביחס לשני כלי התערבות נוספים ומצא כי מינוי זה מביא לשיפור מובהק בביצועים התקציביים של הרשויות המקומיות, להגדלת הגבייה של מסי ארנונה והפחתת ההוצאות

³⁸ אסתר הראלי, מנהלת אגף חשבים מלווים ומינויים, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 באוגוסט, 2020.

³⁹ מומי דהן, אבי בן בסט ואסטבן קלור, ["יצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות"](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

ברוחת התושבים, היות שסמכויות הניהול נותרות בידי הדרג הנבחר ועובדי הרשות הם אשר נתונים לפיקוח הדוק יותר ושוטף על דרכי התנהלותם.⁴⁰ יצוין כי לצד הנתונים התקציביים, המחקר בחן את ההשפעה של ההתערבות על איכות השירותים לתושב, כאשר זו נמדדה על פי שלושת הפרמטרים הבאים: שיעור הזכאים לתעודת בגרות ביישוב, מאזן ההגירה נטו מהיישוב ומספר תאונות הדרכים לנפש ביישוב. לאור העובדה כי ישנם פרמטרים נוספים אשר ניתן לבחון במסגרת איכות השירותים לתושב ולאור העובדה כי הבדיקה של דהן וכן בסט נעשתה בשנים 2004-2010, כאשר הכלי של חשב מלווה היה רק בשנים הראשונות להפעלתו, נדמה כי בחלוף 11 שנים, יש מקום לבחון מחדש את שאלת "המחירים" הכרוכים בהפעלה שלו על פני זמן אל מול התועלות שיש בכך ואל מול חלופות או כלים משלימים, ככל שיש כאלו.

בהתאם לכך, **השאלה הראשונה העולה היא האם השימוש בחשבים מלווים פוגע ברמת השירותים הניתנים לתושבים ברשויות המקומיות?** מהמחקר של דהן וכן בסט עולה כאמור כי התועלת שמביאים עמם החשבים המלווים לרשות אינה כרוכה בפגיעה הנראית לעין ברווחת התושבים, אולם, גורמים בשלטון המקומי איתם שוחחנו טוענים אחרת. בשיחות שקיימנו עם מספר גורמי שטח ובהם גזבר של אחת מהרשויות החלשות בישראל במגזר היהודי וכן עם מר מודר יונס, יו"ר פורום הרשויות המקומיות במגזר הערבי⁴¹ נטען, כי הצמצום בהוצאות של הרשות לא יכול לעמוד לבד ובהכרח יבוא על חשבון השירותים הניתנים לתושבים, דבר אשר יוביל בין היתר לשתי הפגיעות הבאות: (1) פגיעה באוכלוסייה במצוקה המתגוררת ברשות ואשר נשענת על תקציבי הרווחה; (2) פגיעה ביכולת של הרשות למשוך אליה אוכלוסייה יותר חזקה, אשר יתכן והייתה יכולה להגדיל את פוטנציאל הפיתוח של הרשות. לדברי אותו גזבר איתו שוחחנו, ישנו קושי גדול לשמור על מסגרת תקציב נמוכה כאשר ישנן ציפיות מצד התושבים לשפר את השירותים הניתנים להם.⁴² בהקשר זה יצוין כי **עד היום לא נקבע סל שירותים מינימאלי ומחייב לתושב, ככל הנראה עקב חששו של השלטון המרכזי כי קביעת סל כזה תחשוף אותו לדרישות מצד הרשויות המקומיות לתקצוב הסל, וכן לתביעות ולעתירות לבג"ץ לקיים את**

הקבוע בסל שכזה.⁴³

⁴⁰ ברק כלב, מנגנוני הבקרה והביקורת על התנהלות הרשויות המקומיות בישראל, נייר עמדה של אוניברסיטת תל אביב, 2009

⁴¹ מר מודר יונס, יו"ר פורום ראשי הרשויות במגזר הערבי, שיחת טלפון בתאריך 21 באפריל, 2021.

⁴² הבעיות המבניות המאפיינות את הרשות המקומית שבה הוא עובד כוללות בין היתר

⁴³ ד"ר איתי בארי, השלטון המקומי כיחידת ניהול, פרק 4 מתוך הספר "השלטון המקומי - בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, 2014; פרופ' ערן רזין וד"ר איתי בארי, דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, מחקרי פלורסהיים באוניברסיטה העברית, נובמבר 2015.

כאמור לעיל, בפקודת העיריות נקבעו קריטריונים למינוי חשב מלווה לרשות מקומית - למשל במצבים של גירעון שוטף או מצטבר. עם זאת, מצבים אלו יכולים להוות תוצאה של כשלים ניהוליים ובעיות עמוקות ברשות המקומית (ובין היתר קשיים בתחום כוח האדם, מינהל תקין ומצבה הכללי של הרשות המקומית). **נראה כי אין בכוחו של החשב המלווה לפתור בעיות עמוקות אלו המאפיינות את חלק מהרשויות המקומיות, ועל כן נשאלת השאלה האם במצב זה יש בכוחו של החשב להביא את הרשות לאיזון תקציבי ארוך-טווח?** על פניו, הכלי של החשב המלווה אמור לתת מענה קצר מועד אולם מהנתונים עולה כי לפחות ברשויות הערביות, זה הפך להיות מעין ברירת המחדל. נדמה כי יש מקום לתת את הדעת לפערים אלו וכן לכלים אפשריים נוספים אשר יספקו פתרונות ארוכי טווח לרשויות הללו.

בהתייחס ספציפית לפתרונות כלכליים אפשריים למצב הגרעוני שחלק מהרשויות מצויות בו, ניכר כי הדעות חלוקות. לדברי מר איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במרכז השלטון המקומי, הפתרון לבעיות התקציביות ברשויות המקומיות טמון בבסיס - במניעה לכתחילה של הגעתן של הרשויות למצב הזה שבו הן זקוקות להתערבות ממשלתית. לשיטתו, ישנן שתי דרכים מרכזיות ליישם זאת: לנסות לייצר מקורות הכנסה עצמאיים לרשויות וכן לשנות את המצב הקיים לפיו המשאבים שהממשלה מעבירה הם מראש בחסר מובנה. לדבריו של חוטר, הרשויות המקומיות לא מקבלות את מלוא הסכום שגובש במסגרת מענקי האיזון שנוסחו בנוסחת גדיש ועל כן הן מתוקצבות בחסר בהגדרה.⁴⁴

עמדה שונה הועלתה על ידי מר אריאל פינקלשטיין, ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה. לדברי פינקלשטיין, יש צורך להפריד בין האיתנות הפיננסית של הרשויות (תנאי הפתיחה שהן כמעט ואינן שולטות עליהם) ובין ההתנהלות הפיננסית שלהן. על אף שהוא מסכים שרשויות מקומיות רבות מתוקצבות בחסר, לדעתו כל רשות מקומית יכולה להגיע למצב של איזון תקציבי, ללא קשר לתנאים ההתחלתיים שלה, בזכות ניהול פיננסי תקין אשר מתבסס על כך שההוצאות של הרשות אינן עולות על ההכנסות שלה. פינקלשטיין אמנם מסכים עם הטענה שעלתה על-ידי חוטר שתקציבן של רשויות רבות נמוך מדי בשל מדיניות ממשלתית מוטעית, מה שפוגע ביכולת שלהם להשקיע ברמת שירותים גבוהה; עם זאת, לשיטתו, הדבר אינו מצדיק

⁴⁴ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון בתאריך 7 באפריל, 2021.

כניסה לגירעונות מבניים. במילים אחרות, לשיטתו של פינקלשטיין, רשויות החלשות מבחינה פיננסית אינן בהכרח גם חלשות מבחינת ההתנהלות הפיננסית.⁴⁵

ולבסוף, **שאלה שלישית העולה מהדברים היא האם שימוש בכלי של חשב מלווה, בעיקר לטווח הארוך, אינו מהווה פגיעה בדמוקרטיה המקומית? לצד הטוענים כי הפעלת הכלי אינה כרוכה בפגיעה בדמוקרטיה המקומית**⁴⁶, יש אשר טוענים כי החשבים המלווים עשויים לצמצם את יכולת הגמישות והביצוע של הרשות שכן הם מציבים פעמים רבות את הנושא הכספי מעל לכל עקרון אחר, דבר העשוי לבוא על חשבון ראיית צרכי התושבים.⁴⁷ טיעון נוסף אשר עולה בדבר האפשרות לפגיעה בדמוקרטיה המקומית נוגע לכך שהדרישה לחתימתו של החשב לכל החלטה או מסמך שיש לו השלכה תקציבית (מעבר לחתימתו של ראש הרשות והגזבר) עשויה להסיר אחריות מצד הגזבר בעניינים מסוימים ובכך לנוון את מנגנון הרשות.⁴⁸

⁴⁵ אריאל פינקלשטיין, ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה, שיחת טלפון בתאריך 20 באפריל, 2021. יצוין כי בגישה זאת מחזיקים גם ראשי הרשויות הערביים עמם שוחחנו.

⁴⁶ שם; מומי דהן, אבי בן בסט ואסטבן קלור, [ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

⁴⁷ מר איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון בתאריך 21 באפריל 2021; מר מודר יונס, יו"ר פורום ראשי הרשויות במגזר הערבי, שיחת טלפון בתאריך 7 באפריל, 2021.

⁴⁸ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במרכז השלטון המקומי, שיחת טלפון בתאריך 7 באפריל, 2021.

5. נספח: הרשויות המקומיות בהן פועלים חשבים מלווים, אוגוסט 2020

מגזר יהודי	במ
חריש	כפר קאסם
אופקים	בסמת טבעון
באר יעקב	טובא זנגריה
טבריה	משהד
קרית ים	כעביה טבאש
בת ים	דבוריה
תל מונד	בענה
קרית שמונה	ביר אל מכסור
הגלבע	יאנוח ג'ת
יבניאל	כסייפה
בית דגן	בית ג'אן
אליכין	ג'דידה מכר
קרית מלאכי	בוסתן אל מרג'
בני עייש	עין מאהל
אור עקיבא	מסעדה
קרית גת	עין קיניא
אלפי מנשה	ערערה בנגב
	אל קסום
	טייבה
	מעלה עירון
	מג'ד אל כרום
	רהט
	שעב
	זרזיר
	לקייה
	ג'יסר אל זרקא
	ג'ת
	דלית אל כרמל
	שפרעם
	כפר מנדא
	שבלי
	טמרה
	בסמ"ה
	מעיליא
	סג'ור
	באקה אל גרבייה
	כפר כנא
	ג'וליס
	עילבון

	ריינה
	כאבול
	פקיעין
	סכנין
	טרעאן
	מג'ד אל שמס
	בוקעאטא
	עראבה
	ירכא
	זמר
	דיר חנא
	אום אל פאחם
	נחף
	מג'אר
	טירה
	פורידיס
	קלסואה
	נווה מדבר
	תל שבע
	אלבטוף
	ראמה
	עוספייא
	דיר אל אסד