

האוניברסיטה העברית בירושלים

בית הספר למדיניות ציבורית

נייר מדיניות בנושא:

הגרעונות בתקציבי הרשויות המקומיות בישראל

מוגש למר אריה בר

מנכ"ל משרד הפנים

דברת זילברשטיין

אוגוסט 2007

תמצית מנהלים

אחריותו של משרד הפנים לתפקודן של הרשויות המקומיות תופסת נדבך רחב מפעילותו היומיומית של המשרד. מתוך כך, צמצום יצירת גרעונות תקציביים על ידי השלטון המקומי אשר מעיבים על פעילותן השוטפת של הרשויות המקומיות, הינו משימה חשובה וראשונה במעלה בסדר העדיפויות של המשרד ככלל והנהלת המשרד בפרט.

מטרת נייר זה, הינה לסקור את תופעת הגרעונות השוטפים ברשויות המקומיות, לבחון חלופות אפשריות לצמצום התופעה ולמפות את האמצעים והצעדים שעל המשרד לנקוט על מנת לאפשר את יישומה של החלופה המועדפת להגברת האכיפה על פעילותן התקציבית של הרשויות המקומיות.

התופעה הבלתי רצויה הנה יצירת גרעונות שוטפים בתקציבי הרשויות המקומיות, אשר מובילים לקשיי ניהול ותפעול שוטף של הרשות, צמצום סל השירותים המוניציפאליים הניתן לתושבים, ואף לקריסה מערכתית של הרשות המוניציפאלית במקרי קיצון.¹

משרד הפנים הינו הרגולאטור הממשלתי המוסמך ואחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות בישראל. **הבעיה העיקרית** הנה שמהמשרד נעדר מנגנון פיקוח ובקרה אפקטיבי אשר בעזרתו יוכל המשרד לפקח בזמן אמת על פעילותן התקציבית של הרשויות המקומיות ולמנוע חריגות תקציביות מבעוד מועד. העדר מנגנון מוסדר מאפשר את הישנות התופעה שנה אחר שנה, עד למצב בו הגרעון הנצבר של השלטון המקומי עמד על למעלה מ-7 מיליארד שקלים בשנת 2005.

בנייר מוצעות **שלוש חלופות** לפתרון: מינוי גזברים כעובדי מדינה, הרחבת מערך החשבים המלווים, ויצירת מנגנון פיקוח פנימי תוך חיזוק הדרג המקצועי ברשויות. החלופה המועדפת מתוכן, אשר תתמודד בצורה האפקטיבית ביותר עם הבעיה הינה הרחבת מערך החשבים המלווים כך שימונה חשב מלווה בכל רשות בלתי מאוזנת.

¹ בשנת 2006 – 13 רשויות מקומיות עמדו בפני קריסת מערכות מוחלטת.

רקע – תופעת הגרעונות בתקציבי הרשויות המקומיות

מערכת השלטון המקומי בישראל, הכוללת 253 רשויות מקומיות, תופסת מקום נכבד בארגון החיים הציבוריים ובניהולם. הרשויות המקומיות מוסמכות על פי חוק ליתן שירותים מוניציפאליים המשפיעים במישרין על חיי היומיום של כל אזרח במדינה, ונתפשות, על פי רוב, כזרוע ביצועית/מנהלית של השלטון המרכזי.

חשיבותו ועוצמתו של השלטון המקומי משתקפת בעובדה כי הרשויות המקומיות מנהלות תקציבים בהיקף שנתי של למעלה מ-50 מיליארד שקלים המהווים 9.8 מתל"ג המדינה, ומעסיקות במישרין למעלה מ-100 אלף עובדים בנוסף לאלפי עובדי קבלני משנה המועסקים על ידן בעקיפין.

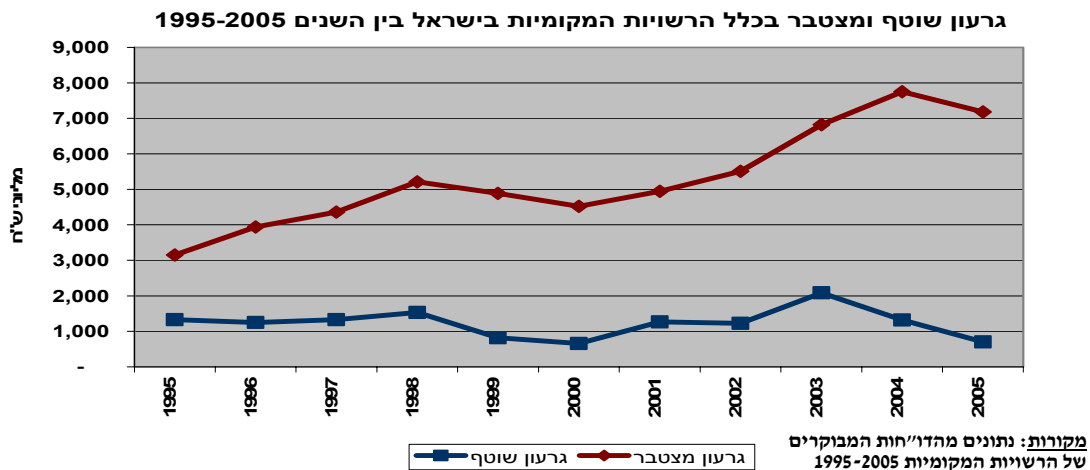
תקציבן הרגיל של הרשויות משמש ככלי העבודה העיקרי של הרשות המקומית ומציג את תוכנית העבודה השנתית מבחינה תקציבית. תקציב זה מפרט את הוצאות והכנסות הרשות בשנה קלנדרית ומבטא את סדרי העדיפויות של הרשות בתחום שיפוט. יש לציין, כי הרשויות מחויבות על פי דין לשמר מסגרת תקציב מאוזנת ולוודא כי הוצאות הרשות אינן עולות על הכנסותיה.

דה עקא, לאורך שנים השתרש נוהג פסול בנבכי השלטון המקומי של יצירת גרעונות בתקציביהן הרגילים של הרשויות (להלן גרעונות שוטפים). הגרעון השוטף הממוצע של הרשויות המקומיות בין השנים 1994-2005 עומד על 1,228 מלש"ח לשנה, כאשר גרעונות אלו הלכו והצטברו עם השנים לכדי 7,183 מלש"ח בשנת 2005.

ביוזמת משרד הפנים נעשו מספר ניסיונות בעבר לבחון את דפוסי ההתנהגות של הרשויות והשלטון המרכזי, ולאבחן את הסיבות ליצירת הגרעונות בתקציביהן. מתוך כך, נבחנו פתרונות לשיפור ולייעול התנהלותן של הרשויות המקומיות, הרחבת פעולות מניעה דוגמת הדרכה ושינוי נהלים ותקנות, והרחבת אמצעי פיקוח ובקרה רגולטיביים אשר ימנעו הישנות התופעה בעתיד.

ממדי התופעה

ממדי תופעת הגרעונות ברשויות המקומיות בישראל מומחשים בגרף הבא, המדגים את גובה הגרעון השוטף בכל שנה קלנדארית, ואת סך הגרעון המצטבר של כלל הרשויות המקומיות לאותה שנה. הנתונים מציגים מצב בו שיעור הגרעון השוטף של הרשויות המקומיות נותר, פחות או יותר, סביב רמה קבועה של 1,200 מלש"ח בשנה, וגרם להעמקת הגרעון המצטבר עם השנים מרמה של 3,147 מלש"ח בשנת 1994 לרמה של 7,183 מלש"ח בשנת 2005.



פגיעה במתן שירותים כתוצאה מגרעונות העבר (או מדוע זו בכלל תופעה בלתי רצויה?)

יצירת גרעונות תקציביים משמעותן אי תשלום חובות הרשות לספקים, גופי שלטון, ובמקרי קיצון אף לעובדי הרשות המקומית. אי תשלום החובות מוביל את נושי רשות להטיל עיקולים על חשבונות הרשות ולמנוע ממנה כל אפשרות להמשיך ולהוציא כספים לטובת אחזקת מערך השירותים השוטף מבלי לשלם את חובות העבר.

מתוך כך, אחת התופעות הנגזרות מהגרעונות התקציביים המתמשכים ברשויות המקומיות, באה לידי ביטוי בצמצום הולך וגדל של סל השירותים המוניציפאליים הניתנים לתושבי הרשויות הגרעוניות. עומס חובות העבר של הרשות מכביד בצורה משמעותית על התנהלותה הפיננסית השוטפת ואינו מאפשר הספקת שירותים מוניציפאליים בכמות ואיכות ראויה, כפי שניתנים ברשויות יציבות ללא חובות עבר.

יתרה מכך, הרשויות הגרעוניות נאלצות להלוות כספים מהמערכת הבנקאית לצורך איזון תקציבן ולמנוע מצב של חדלות פירעון, ובכך למעשה משעבדות את הכנסות המחר לטובת הוצאות ההיום. הדבר מוביל להגדלת פרעון המלוות השנתי של הרשות ולהקטנה נוספת של היקף התקציב המופנה בפועל לטובת הספקת שירותים מוניציפאליים לתושבים. כך לדוגמא, בשנת 2005 נלקחו כ-161 מלש"ח בהלוואות לאיזון תקציב ברשויות המקומיות, כאשר הוצאות המימון בלבד גדלו בשיעור של 5.8% לעומת שנת 2004 לרמה של 385.5 מלש"ח בשנה.

בפועל נוצר 'מעגל קסם' בו רשות יוצרת גרעון שוטף אשר מתווסף לגרעונה הנצבר ומקטין את יכולתה לשמר מסגרת תקציבית מאוזנת גם בשנה העוקבת בשל 'אבן הריחיים' ההולכת וגודלת של חובות העבר. התוצאה לטווח ארוך – הרשויות המקומיות קורסות כליל ואינן מסוגלות לספק שירותים מוניציפאליים מינימאליים לתושבי הרשות, ובמקביל מלינות שכר עובדיהן חדשות לבקרים.

מה נעשה עד היום?

השלטון המרכזי בישראל החל להידרש ביתר רצינות למצבן הפיננסי ולהתנהלותן של הרשויות המקומיות רק משלהי שנות השמונים. לראשונה, בשנת 1989 הופעלו "תוכניות הבראה" לרשויות כושלות במטרה לסייע לרשות להתמודד עם חובות העבר שהעיבו על פעילותה השוטפת ולהביא את תקציבה שוטף לכדי איזון יציב ובר-קיימא. מאז ועד היום הופעלו עשרות רבות של תוכניות הבראה, כאשר לעיתים קרובות הרשות אינה עומדת ביעדי התוכנית המקורית ומשרדי הפנים והאוצר נאלצים 'לשדרג' את תנאי התוכנית של הרשות ולדחות את יעד האיזון התקציבי בו התחייבה לעמוד.²

במקביל, להזרמת כספים לכיסוי הגרעונות נשתרשה ההבנה במשרד הפנים כי יש להקשיח את מגבלת התקציב של הרשויות המקומיות ולגבש נוסחה שוויונית ואובייקטיבית לחלוקת מענקי האיזון לרשויות המקומיות. עד לגיבוש נוסחת סוארי כספי המענק חולקו על פי שיקול דעת של פקידי המשרד בהסתמך על הפערים הקיימים בין ההכנסות וההוצאות של הרשות המקומית. גיבוש ההקצאה נקבע לא פעם לאחר משא ומתן ארוך ומייגע עם ראשי הרשויות ולא נחסך השפעות פוליטיות שביקשו להטיב עם רשויות שחפצו ביקרן. יתרה מכך, נוהג זה עודד את

² במרוצת השנים הופעלו תוכניות הבראה בשלטון המקומי בשנים 1992, 1994-5, 1996, 1997-9, 2004-2006, ו-2007.

הרשויות ליצור גרעונות תקציביים אשר 'יעידו' על הצרכים הגבוהים של הרשות ומתוך כך יסייעו להגדיל את מענק הרשות.³

כאמור, בשנת 1994 משרד הפנים אימץ את מסקנות דו"ח סוארי אשר הקשיחה את מדיניות חלוקת מענקי האיזון לרשויות המקומיות וסייעה לנתק השפעות פוליטיות מהליך ההקצאה בפועל. נוסחה זו הוחלפה בנוסחה עדכנית בשנת 2001, כאשר הנהלת המשרד דאז אימצה את מסקנות דו"ח גדיש.⁴

בנוסף להקשחת מסגרת התקציב, הפעיל משרד הפנים את סמכותו הרגולטיבית ופעל להגברת השקיפות התקציבית וזמינות המידע ברשויות המקומיות. בשנת 1994, לאחר שנוכח כי רוב הרשויות כלל לא הגישו דו"חות כספיים מבוקרים, מינה משרד הפנים רואי חשבון מטעמו שיפיקו דו"חות כספיים מבוקרים לרשויות. נוהג זה, שמיושם בפועל גם היום, המציא לעובדי המשרד נתונים אמיתיים וזמינים באשר להתנהלותן הפיננסית של הרשויות המקומיות.⁵

בשנת 2004 התקבלה החלטת ממשלה 1475 שעיקרה מציאת פתרון כולל לגרעונות ברשויות המקומיות. בהחלטה זו נעשה ניסיון לפתור את בעיית הגרעונות בשלטון המקומי תוך הזרמת כספי מדינה לכיסוי הגרעונות מחד (באמצעות תוכניות הבראה) והידוק והקשחת הפיקוח הממשלתי על התנהלות הרשויות מאידך. בהמשך להחלטה זו, בחוק ההסדרים לשנת 2004 ניתנו לשר הפנים סמכויות פיקוח נוספות, וביניהן האפשרות למנות גובים ממונים וחשבים מלווים לרשויות המקומיות, ואף להדיח באופן אוטומטי מועצות וראשי רשויות מכהנות אשר לא עומדים ביעדי תוכניות הבראה.

תיאור הבעיה הקיימת – העדר מנגנון פיקוח פיננסי מספק במשרד הפנים

חרף מכלול הצעדים שפורטו לעיל, לא עלה בידי משרד הפנים למגר או לצמצם באופן משמעותי את תופעת הגרעונות השוטפים ברשויות המקומיות. מנתוני המשרד עולה כי גם בשנת 2005 בה צומצם הגרעון השוטף של הרשויות בכ-46% לעומת שנת 2004, 115 רשויות בלבד סיימו את השנה עם תקציב מאוזן או עודף תקציבי.⁶ משמע, יותר ממחצית מהרשויות המקומיות סיימו שנה זו בגרעון תקציבי שוטף בהיקפים שונים.

הנתונים מלמדים כי משרד הפנים עדין חסר מנגנון פיקוח פיננסי מספק ואפקטיבי, אשר יוכל להתריע בזמן אמת על חריגה מתקציבי הרשויות ויצירת גרעונות שוטפים.

רוב הפעולות שביצע המשרד עד היום יצרו מערך מקצועי שמסוגל לספק נתונים ומידע מהימן על פעילות הרשויות דרך הדו"חות המבוקרים. ברם, הדו"חות המבוקרים של הרשויות מפורסמים חודשים רבים לאחר סיום השנה התקציבית המבוקרת. כך לדוגמא, הדו"חות המבוקרים לשנת 2005 פורסמו בחודש ספטמבר 2006, ואילו הדו"חות המבוקרים לשנת 2006 פורסמו עד ליום זה. עובדה זו מאפשרת למשרד הפנים לקיים, לכל היותר, מערך ביקורת בהתבסס על הנתונים האמורים ולא מערך בקרה ופיקוח אמין אשר יוכל למנוע חריגות תקציביות מבעוד מועד.

³ י. סוארי, המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, תל אביב, 1993.

⁴ י. גדיש, המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, ירושלים, 2001.

⁵ ש. אמרני, "מערכות בקרה וביקורת ברשויות המקומיות בישראל", רואה החשבון, מ"ה(5), עמ' 518-512, 1996.

⁶ נתוני הגרעון השוטף - 704 מל"ח ב-2005 לעומת 1,319 מל"ח ב-2004 – מנתוני הדו"חות המבוקרים משרד הפנים.

יש לציין, כי הרשויות המקומיות נדרשות להגיש למשרד הפנים גם דו"חות פיננסיים רבעוניים, אך דו"חות אלו מגובשים על ידי גזברי הרשויות בלבד ואינם עוברים ביקורת של רואה חשבון חיצוני. ניסיון העבר של המשרד מלמד כי פעמים רבות נמצאים פערים משמעותיים בין נתוני הדו"חות הרבעוניים לדו"חות המבוקרים, ובעיקר ברשויות גרעוניות אשר מציגות גרעונות נמוכים יותר מהמצב בפועל, בין אם מחוסר מקצועיות של העוסקים במלאכה ובין אם מכוונה תחילה של מקבלי ההחלטות ברשות.

נדמה כי למרות סמכויות הפיקוח הרבות שהוקנו לשר הפנים במהלך השנים, המאפשרות למשרד לנקוט בצעדים מרחיקי לכת כנגד רשויות גרעוניות, לא עלה בידי המשרד להקים מערך בקרה ופיקוח ראוי אשר יוכל לעקוב בזמן אמת על התנהלותן הפיננסית של הרשויות המקומיות. עובדה זו ידועה היטב לנבחרי הרשויות המקומיות אשר בחלקם מנצלים את אוזלת ידו של המשרד ופורצים את מסגרת תקציב הרשות ללא אישור תוך יצירת גרעון שוטף על חשבון תושבי הרשות ועל גבו של משלם המיסים הישראלי.

דו"ח מבקר המדינה שפורסם בדצמבר 2004 הציג גם הוא תמונה קודרת באשר לפעולות הפיקוח הבקרה שמבצע משרד הפנים על התנהלותן התקציבית של הרשויות המקומיות. הדו"ח ציין באריכות כי המשרד אינו מבצע פעולות בקרה אפקטיביות הלכה למעשה, חרף מכלול סמכויותו המוגדרות בפקודת העיריות ובחוק יסודות התקציב.⁷

היות והבעיה נעוצה בהעדר מנגנון פיקוח פיננסי שמטרתו לבלום ולהתריע מבעוד מועד על חריגות מתקציבי הרשויות, החלופות שיוצגו להלן מציעות מנגנונים שונים אשר יוכלו לתת מענה ראוי לבעיה זו, ולצמצם את תופעת הגרעונות בתקציבי הרשויות. החלופה הראשונה מתבססת על מודל החשב הכללי במשרדי הממשלה ומציעה שגזברי הרשויות המקומיות יהיו עובדי מדינה. החלופה השנייה מתבססת על מודל קיים של חשבים מלווים ומציעה פתרון תוספתי בצורת הרחבת המערך הקיים וביסוסו. החלופה השלישית מתמקדת ביצירת מנגנון פיקוח עצמי ברשויות המקומיות תוך העברת סמכויות מהדרג הנבחר לדרג המקצועי וחיזוק מעמד הביקורת הפנימית.

חלופה I – העסקת גזברים כעובדי מדינה

חלופה זו, מציעה למנות עובדי מדינה כגזברים ברשויות המקומיות. הכוונה להפוך את גזבר הרשות האחראי מקצועית על פעילותה הפיננסית של הרשות – לעובד מדינה הכפוף מקצועית וארגונית למשרד הפנים. במסגרת פעילותו ברשות, ישמש הגזבר כזרועו הארוכה של משרד הפנים, יפקח בזמן אמת על פעילותה הפיננסית היומיומית, ויוכל להתריע ולמנוע חריגות תקציביות מבעוד מועד.

החלופה מספקת פתרון לבעיה משני היבטים עיקריים: מחד תבוטל לחלוטין התלות המקצועית והארגונית של הגזבר בהנהלת הרשות ונבחריה. בצורה זו, יוכל הגזבר לתפקד בהתאם להוראות המשרד ולבצע צעדים נדרשים מבלי הצורך לחשוש לעתידו המקצועי ברשות או להתמודד עם לחצים פוליטיים כאלו או אחרים. מאידך, המשרד יוכל להבטיח כי האנשים הממונים לתפקיד רגיש זה, יענו על תנאי כשירות ראויים מבחינת הכשרתם האקדמית וניסיונם המקצועי. עובדה זו

⁷ דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, 13.12.2007, עמ' 7-17.

תסייע לנטרל מצבים בהם רשויות חורגות מתקציביהן בשל חוסר מקצועיות ו/או רשלנות של השדרה הניהולית ברשות.

עלות צפויה

העלות הכוללת ליישום החלוקה כוללת עלויות לטווח הקצר בשל הצורך לפטר את הגזברים המכהנים כיום ברשויות המקומיות, ועלויות קבועות להעסקת הגזברים כעובדי מדינה.

מבירור הנושא מול חשב משרד הפנים ונציג הממונה על השכר במשרד האוצר עולה כי העלות הממוצעת הצפויה להעסקת גזבר ברשות מקומית בחוזה בכירים תעמוד על כ- 35,000 ₪ לחודש (עלות מעביד). הואיל ומשנת '98 עובדי מדינה מועסקים בפנסיה תקציבית, לא צפויות עלויות פנסיוניות נוספות למדינה. על כן להלן תחשיב עלות קבועה משוערת על פי קווי המסגרת שהוצגו:

מספר גזברים	עלות מעביד חודשית ממוצעת	עלות תפעולית שנתית
253	35,000	98,700,000

על תחשיב זה יש להוסיף סכום קבוע של כ-0.5 מיליון ש"ח, אשר ישמש לתפעול שוטף של מערך הגזברים מבחינה אדמיניסטרטיבית. משמע, **סה"כ העלות התפעולית לשנה תעמוד על כ-100 מיליון שקלים**. יש לציין, כי ניתן לקזז חלק מהעלויות שפורטו ממענקי האיזון של הרשויות המקומיות, הואיל והן לא ידרשו לשלם את שכר הגזבר מתקציבן השנתי. עם זאת, חשוב להבהיר כי ישנן רשויות שכלל אינן זכאיות למענקי מדינה, וכן שמספר רב של רשויות יאלצו לשלם פנסיות תקציביות לגזברים שיפוטרו ועל כן החיסכון האמור לא יורגש בפועל בתקציבן.

בנוסף לעלויות הקבועות, צפויה עלות חד פעמית בעבור פיצויי פיטורין של הגזברים המכהנים (לא ראוי לחייב את הרשויות המקומיות לשאת בעלות זו). מנתוני אגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים, עולה כי עלות פיצויי פיטורין ממוצעת תעמוד על כ- 260,000 ש"ח (קיימים הבדלים משמעותיים בין עלויות שכר גזברים ברשויות קטנות והעלויות ברשויות גדולות). **סך עלויות הפיטורין יעמדו על כ- 65 מיליון שקלים**.

יתרונות בולטים

- הגדלת אמון השלטון המרכזי ברשויות המקומיות לטווח הארוך.
- יצירת חיץ מקצועי בין הגזבר והנהלת הרשות וניתוק תלות תעסוקתית.
- הבטחת תנאי כשירות מינימאליים לנושא במשרה.

חסרונות בולטים

- יישום החלופה מהווה פגיעה חריפה בדמוקרטיה המקומית.
- יצירת זיקה ישירה בין השלטון המקומי והמרכזי ומתוך כך אחריות ישירה למצב הרשויות.
- היעדר הלימה בין סמכות ואחריות – מעודד 'הקטנת ראש' וזריקת אחריות על השלטון המרכזי.⁸

⁸ ממחקר שנערך בברזיל על ידי Rocha & Kee עולה כי כאשר המעורבות הממשלתית ברשויות המקומיות גבוהה, מאבדים הבוחרים את הקשר בין הניהול הפיננסי של הרשות לבין אחריותו של ראש הרשות לנושא:
Rocha A. & Kee J., Mayoral Fiscal Performance and Reelection Success, The George Washington University, Minerva Program, 2004.

חלופה II – הרחבת מערך החשבים המלווים

חלופה זו, מציעה להרחיב את מערך החשבים המלווים הקיים ולמנות חשב מלווה לכל רשות שלא עמדה ביעד התקציב בשנים 2005-2006. חלופה זו מתבססת על המודל הקיים במשרדי הממשלה כאשר חשבי המשרדים הינם עובדי משרד האוצר (נציגי החשב הכללי) אשר כפופים מבחינה מקצועית ואירגונית לחשב הכללי, וכל הוצאות והתחייבויות המשרד חייבות באישור וחתימת החשב. חלופה זו כבר מיושמת באופן חלקי במשרד הפנים מזה מספר שנים, כאשר המשרד ממנה חשב מלווה לרשויות הנמצאות בתוכנית הבראה. החשב המלווה הינו איש מקצועי חיצוני אשר המשרד שוכר את שירותיו ומצמידו לרשות הנמצאת בקשיים פיננסיים.

יש להדגיש כי אין בצעד זה משום כוונה מצד השלטון המרכזי להתערב בצורה אקטיבית בניהול הרשות המקומית. בדיוק כמו במודל החשב הכללי בו הניהול התקציבי בפועל נותר בידי מנכ"ל המשרד והשר הממונה, ניהול הרשות יותר בידי ההנהלה ונבחריה. מהות תפקידו של החשב מתבטאת בסיוע לרשות לעמוד ביעדי תקציבה והגבלת פעילותה בהתאם למגבלות החוק, התקציב וכללי מינהל תקין.

סמכויותיו של החשב המלווה מוגדרות בחוק יסודות התקציב, כאשר למשרד הפנים יש סמכות להרחיב סמכויות אלו בצורה משמעותית; החל ממינוי החשב לגובה ממונה ברשות וכלה בהלאמת סמכויות המועצה והעברתם לידי החשב. כאשר המשרד ממנה חשב מלווה לרשות מקומית, הרשות אינה רשאית להוציא כספים והתחייבויות תקציביות ללא אישורו וחתימתו, ובכך החשב מבקר ומפקח על פעילותה הפיננסית של הרשות בזמן אמת.

פתרון זה, הוכיח עצמו במספר רשויות מקומיות אשר נוכחותו של החשב המלווה סייעה לרשות לעמוד ביעדי תוכנית ההבראה לה התחייבה ולאזן את תקציבה השנתי. דה עקא, כמו בכל פתרון או תוכנית חדשה שמיושמים במגזר הציבורי, גם ביישום פתרון זה נתקל המשרד בחבלי לידה המאפיינים מדיניות חדשה בתחילת דרכה. כך לדוגמא, המשרד מינה חשבים בלתי מקצועיים וללא ניסיון מוניציפאלי, נתגלה חוסר אחידות חריף בין פעילות החשבים המלווים ברשויות, וכן בלט חוסר הבקרה וההכוונה מטעם משרד הפנים אשר היה אמון לפקח על פעילותם של החשבים.

חלופה זו מציעה להרחיב ולשדרג את מערך החשבים המלווים הקיים, כך שימונה חשב מלווה לכל רשות שלא עמדה ביעד תקציב מאזן בשנים 2005-2006, בנוסף לרשויות נוספות שיאותרו כבעלות פוטנציאל גבוה לחריגות תקציביות עתידיות. משמעות ההצעה מינוי חשב מלווה לכ-150 רשויות מקומיות בשנה.

עלות צפויה

שכר שעת רו"ח במגזר הציבורי נקבעה על ידי החשב הכללי ועומדת על 147 ש"ח. משרד הפנים קבע כי החשבים המלווים יקבלו גמול שכרם בתחשיב לפי שעת רו"ח (גם אם אינם רו"ח מוסכים בהכשרתם). על פי נתוני המינהל לשלטון מקומי ומניסיון העבר של המשרד, על מנת שחשב מלווה יוכל לבצע תפקידו כראוי ברשות המקומית עליו להשקיע כ-140 שעות חודשיות ברשות (75% משרה).

להלן תחשיב עלות קבועה משוערת על פי קווי המסגרת שהוצגו:

מספר חשבים	עלות כוללת לשעת עבודה	מספר שעות עבודה חודשיות ברשות	עלות תפעולית שנתית
150	147	140	37,044,000

התפעול השוטף של מערך החשבים יתבצע על בסיס המערך הקיים במשרד ועל כן לא צפויות הוצאות אדמיניסטרטיביות נוספות. **סה"כ העלות התפעולית לשנה תעמוד על כ-37 מיליון שקלים**, עלות הגבוהה ב-17 מלש"ח מהוצאת המשרד על מערך החשבים הקיים בשנת 2006.⁹

יתרונות בולטים

- החשב המלווה ישמש כזרוע הארוכה של המשרד ברשויות מבלי לפגוע במבנה הארגוני הקיים כיום ברשויות.
- ניתן להאריך או לקצר את תקופת העסקתו על פי הצורך, וכן להרחיב או לצמצם את סמכויותיו בהתאם להתנהלותה הפיננסית של הרשות.
- החשב המלווה הינו איש מקצועי בתחום הפיננסי והניהולי, ועל כן יוכל להדריך את הנהגת הרשות בנושאי תקציב ומינהל תקין.

חסרונות בולטים

- מינוי חשב מלווה מעודד הסרת אחריות ניהולית של הדרג הנבחר על פעילותה הפיננסית של הרשות.¹⁰
- העובדה כי מדובר בספקי שירות חיצוני מובילה לעיתים לחוסר אחידות בעבודת החשבים בין הרשויות השונות.
- כגוף ציבורי המשרד מחויב לדיני המכרזים ולשווינויות העסקה, ולעיתים מצב זה מוביל להעסקת חשבים לא מקצועיים שעשויים לגרום נזק לתפקוד הרשויות.

חלופה III – יצירת מנגנון פיקוח עצמי ברשויות המקומיות

חלופה זו, מציעה פתרון מתוך מערכת השלטון המקומי ויוצרת תחליף למנגנון הפיקוח החיצוני תוך יצירת מנגנוני פיקוח עצמאיים בתוך הרשויות המקומיות. **החלופה מציעה להעביר סמכויות מהדרג הנבחר ברשות אל הדרג המקצועי, תוך חיזוק מעמדה הסטטוטורי של מערכת הביקורת הפנימית ברשות.** מהות הצעה הינה לנטרל מצבים בהם חריגות התקציביות מבוצעות בהוראת הדרג הנבחר (בין היתר משיקולים פוליטיים) מבלי שהדרג המקצועי יוכל בפועל לעצור את זליגת הכספים המתמשכת, או לבקר באוצר אפקטיבית את פעילות הדרג הנבחר ברשות.¹¹

כיום, סמכויות הדרג הנבחר ברשות, ובעיקר של ראש הרשות, רחבות עד מאד. פתרון זה מציע להתאים את חלוקת הסמכויות בשלטון המקומי לחלוקת הסמכויות בשלטון המרכזי, כך שהדרג הנבחר יעסוק בקביעת המדיניות וסדרי העדיפויות התקציביים בלבד ואילו הדרג המקצועי יהיה אמון ואחראי להוציא מדיניות זו אל הפועל. בדרך זו, הסמכות להוצאת כספי הרשות בפועל תהא

⁹ הוצאת המשרד על מערך החשבים המלווים עמדה על 15 מלש"ח (2006) – מנתוני חשב משרד הפנים ליום 12.7.07.
¹⁰ Ibid.

¹¹ במחקרו של ברנדר, הממצאים מראים כי קיימת תפישה בשלטון המקומי ליצירת לגרעונות גבוהים, מתוך מחשבה שהמשלה תפצה על הוצאות מוגברות שיוצרים הנבחרים:

Brender A., "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Elections Results in Israel: 1989-1998", *Journal of Public Economics*, 87, 2003, pp. 2187-2205.

של הדרג המקצועי (גזבר ומנכ"ל/מזכיר) אשר יאלץ לקחת אחריות אישית לפעילותה הפיננסית של הרשות, ולא יוכל להטיל את האחריות הניהולית לעבר 'הפוליטיקאים'.

העברת הסמכויות תמנע מצבים בהם ראש הרשות חותם על המחאות ו/או מאשר התחייבויות תקציביות מבלי להידרש למסגרת התקציב המוגבלת של הרשות. כאשר סמכויות אלו, בין היתר, יועברו לדרג המקצועי – השדרה הניהולית תשא באחריות אישית להתנהלותה הפיננסית של הרשות ותחויב לשמר תקציב מאוזן, במנותק מתופעת המכר וממכר המאפיינת את הדרג הנבחר.

במקביל, משרד הפנים יפעל לחיזוק מעמדו הסטטוטורי של מערך הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, כך שהנהלת הרשות תהיה מחויבת להיענות לדרישות והנחיות מבקר הפנים בכל הקשור להתנהלותה הפיננסית. מבקר הפנים יחויב בדיווח רבעוני שיועבר להנהלת הרשות ולמשרד הפנים באשר לליקויים שנמצאו בהתנהלותה הפיננסית של הרשות. הנהלת הרשות תחויב בחוק לתקן את הליקויים שהעלה מבקר הפנים ולהסדיר את פעילותה בהתאם למגבלות החוק, התקציב וכללי מינהל תקין.

עלות

הואיל והחלופה מציעה לערוך שינויים ארגוניים בהתבסס על מערך השלטון המקומי הקיים, העלות למדינה תהיה נמוכה ביותר. העלות התפעולית היחידה שמשרד הפנים ישא בה, באם ימצא לנכון, הינה העלות לקיום הכשרות וקורסי הסברה לאותם נושאי תפקידים ברשויות המקומיות, באשר לאחריותם המורחבת לניהולה התקין של הרשות, אשר מוערכת בכ- 10 מלש"ח לשנה.

יתרונות בולטים

- חיזוק התפישה של אחריות אישית בקרב השדרה הניהולית ברשות.
- בקרה פנימית אפקטיבית לעולם תהיה יעילה יותר מבקרה חיצונית.
- יצירת גרעין ניהולי מקצועי ואיכותי ברשות לאורך זמן.

חסרונות בולטים

- חשיפת הדרג המקצועי ללחצים פוליטיים מצד הדרג הנבחר.
- קושי רב ביישום בשל הצורך בשינויי חקיקה שירע את מצבו של הדרג הנבחר ברשויות (גם בכנסת יושבים פוליטיקאים).
- בחלק מהרשויות מתפקדים נושאי משרות סטטוטוריות בלתי מקצועיים. סביר להניח כי העברת הסמכויות לעובדים אלו לא יצמצמו את תופעת הגרעונות ברשות ואולי אף יחריפו אותה.

קריטריונים לבחינת החלופות

על מנת להשוות בין חלופות שונות בעלות מאפיינים ייחודיים, יש לבחון את החלופות על פי אמות מידה קבועות. פרק זה יבחן את החלופות המוצעות על פי מספר קריטריונים, אשר יסייעו להאיר את היתרונות והחסרונות של כל חלופה במבט השוואתי. בחינה זו, תסייע בבחירת החלופה העדיפה ביותר בראייה מערכתית כוללת.

הקריטריונים לבחינת החלופות הנם: **אפקטיביות (מידת צמצום תופעת הגרעונות השוטפים), עלות תקציבית, וישימות (טכנית ופוליטית).**

אפקטיביות - מידת צמצום תופעת הגרעונות ברשויות המקומיות

קריטריון זה הנו החשוב ביותר מבין השלושה, שכן הוא בוחן את מידת הפוטנציאל לצמצום התופעה הבלתי רצויה, היא תופעת הגרעונות התקציביים ברשויות המקומיות. המדד לבחינת הקריטריון יהיה שיעור הצמצום של היקף הגרעונות השוטפים מיישום כל חלופה.

חלופה I – מינוי גזברים כעובדי מדינה יעביר את האחריות לניהול תקציבה של העירייה בפועל מהשלטון המקומי לשלטון המרכזי. מתוך כך, ניתן להניח כי מינוי עובדי מדינה כגזברים יצמצם במידה משמעותית את תופעת הגרעונות השוטפים ברשויות המקומיות. שיעור הצמצום מוערך בכ-95%-90% מהיקף הגרעונות הכולל.

חלופה II – בהסתמך על מודל החשב הכללי ניתן לראות כי תופעת החריגה מתקציב במשרדי הממשלה שואפת לאפס, ולמעשה רוב משרדי הממשלה אינם מנצלים את היקף תקציבם השנתי שהוקצה להם. ניסיון העבר של המשרד אכן מלמד כי רשויות בהן מונה חשב מלווה מקצועי ומנוסה צמצמו באופן ניכר את גירעונם השוטף, ורובן אף הגיעו לכדי איזון תקציבי בתקופת זמן קצרה. מתוך כך, ניתן להניח כי מינוי חשבים מלווים ברשויות לא מאוזנות יוביל לצמצום ניכר בתופעת הגרעונות בצורה נכרת, בשיעור של 80%-75% מהיקף הגרעונות הכולל.

חלופה III – יש להניח כי חלופה זו תביא לצמצום המתון ביותר לתופעת הגרעונות בשל הסתמכותה על בקרת פנים בלבד. לפיכך, מוערך כי יישום מוצלח של החלופה יביא לאורך זמן לצמצום של כ-55%-50% מהיקף הגרעונות השוטפים.

עלות תקציבית

במדינה בה העוגה נתונה והתקציבים מוגבלים, העלות התקציבית של כל חלופה הינה אבן בוחן עיקרית לפוטנציאל יישומה.

חלופה I - עלות מימוש החלופה תעמוד על כ-100 מלש"ח בשנה (עלות תפעולית שנתית) בנוסף לפיצויי פיטורין חד פעמיים בהיקף של 65 מלש"ח.

חלופה II - עלות מימוש החלופה תעמוד על 37 מלש"ח למימון העסקתם של החשבים המלווים. סכום זה עשוי להשתנות בהתאם לערך שעת רו"ח שיקבע החשב הכללי.

חלופה III – למעשה, משרד הפנים אינו חייב להשקיע משאבים ביישום חלופה זו כלל. יחד עם זאת, על מנת לשפר את הסיכויים ליישום מוצלח ואפקטיבי אשר יוכל לתרום לצמצום התופעה הבלתי רצויה, רצוי כי המשרד יערוך השתלמויות, הכשרות והסברות לדרג המקצועי הרלוונטי ברשויות המקומיות. העלות המוערכת לקיום ימי ההדרכה תעמוד על כ-10 מלש"ח בשנה.

ישימות טכנית ופוליטית

כל אחת מהחלופות המוצעת בנייר זה ישימה במידה זו או אחרת. ברם, מבחינת החלופות עולה כי חלקן טומנות בחובן קשיי ישימות גבוהים יותר מאחרות ועל כן ראוי להשוותן אל מול קריטריון זה. השוואה זו תאיר את הקשיים הצפויים ביישומה בפועל של כל חלופה, ושיקולים אלו עשויים להכריע את הכף בבחירת החלופה העדיפה עבור משרד הפנים.

חלופה I – החלופה מציעה לבצע שינוי ארגוני משמעותי במערך השלטון המקומי. המהלך יחייב, בין היתר, שינויי חקיקה, פיטורי עובדים, פרסום מרכזים והעסקת עובדי מדינה חדשים, ומעל הכל התמודדות מול נציגי השלטון המקומי שיתנגדו למהלך. אין ספק כי יישום חלופה זו אפשרי אך כרוך בקשיי יישום רבים, טכניים ופוליטיים כאחד.

חלופה II - החלופה מציעה שינוי תוספתי למערך הקיים אשר פועל בהצלחה חלקית כבר היום. מבחינה זו, לא יהיה צורך בשינוי מבני/ארגוני ליישום החלופה אשר מיושמת חלקית ממילא. יחד עם זאת יש לשקול שני מרכיבים משמעותיים אשר משפיעים על מידת ישימותה של החלופה: 1. התנגדות פוטנציאלית מצד השלטון המקומי 2. יכולת המשרד לפיקוח על אפקטיבי על פעילותם של 150 חשבים מלווים.

העובדה כי מדובר בצעד לא הפיך, אשר ניתן לצמצמו, להרחיבו ואף לבטלו בהתאם להתנהלותה הפיננסית של הרשות עתידה להקל מההתנגדות הצפויה ולסייע ביישום החלופה בפועל.

חלופה III – פוטנציאל יישום חלופה זו הינו הנמוך מבין החלופות שהוצעו. זאת בשל העברת הסמכויות מהדרג הנבחר ברשויות, דבר שעשוי להיתפש בשלטון המקומי כפגיעה לא סבירה במעמד הדרג הנבחר ברשויות. על מנת ליישם חלופה זו, יהיה צורך בשינויי חקיקה נרחבים ובהתמודדות מול התנגדות חריפה של השלטון המקומי.

מניסיון המשרד להעביר בחקיקה את חוק העיריות החדש, הכולל, בין היתר, צמצום סמכויות הדרג הנבחר והעברתם לדרג המקצועי, עולה כי התנגדות השלטון המקומי זוכה לתמיכה רבה מצד חברי הכנסת המכהנים ואף נציגי הממשלה. בנוסף, יישום מלא ומוצלח של החלופה עתיד לקחת זמן רב בשל הצורך להשביח את השדרה הניהולית הקיימת כיום ברשויות המקומיות ולהטמיע את שינוי התפישה באשר לסמכויות הדרג הנבחר אל מול המדרג המקצועי.

לאור כל זאת, הישימות הטכנית והפוליטית של החלופה נמוכה.

טבלת סיכום החלופות בחתך הקריטריונים

חלופות קריטריונים	חלופה I גזברים כעובדי מדינה	חלופה II חשבים מלווים	חלופה III העברת סמכויות
אפקטיביות צמצום תופעת הגרעונות	גבוהה מאד צמצום 90%-95%	גבוהה צמצום 75%-80%	בינונית צמצום 50%-55%
עלות תקציבית	גבוהה כ-100 מלש"ח בשנה + 65 מלש"ח חד פעמי	בינונית כ-37 מלש"ח בשנה	נמוכה - בינונית 0-10 מלש"ח בשנה
ישימות	נמוכה	גבוהה	נמוכה מאד

נושא נוסף אותו חשוב לציין הינו ההשפעות החיצוניות מיישום חלופת הגזברים. יישום החלופה עשוי להיתפש כפגיעה חריפה ולא מידתית בדמוקרטיה המקומית, שהינה אבן יסוד בשלטון הדמוקרטי במדינה. מתוך כך, צעד זה עשוי לפגוע במערכת היחסים המורכבת שבין השלטון

במרכזי והשלטון המקומי, אשר משפיעה במישרין על רמת ואיכות השירותים המוניציפאליים הניתנים לתושבים.

כמו כן, מינוי הגזברים יצור זיקה ישירה בין פעילות הרשויות המקומיות לשלטון המרכזי, אשר עשוי להוביל את המדינה ללקיחת אחריות ישירה לפעילות הרשויות המקומיות, בין אם תרצה בכך ובין אם לאו.¹² מתוך כך, יתכן כי השלטון המרכזי יאלץ לקבל אחריות ישירה לכיסוי חובות העבר של השלטון המקומי (מעל 7 מיליארד שקלים) וכן להידרש לפתרון משברים שוטפים כגון משברי שכר, איגודי ערים, מועצות דתיות וכיוצא בזאת.

המלצה

לאור בחינת החלופות, הרשה לי להצביע על **חלופת החשבים המלווים כחלופה המועדפת ביותר עבור משרד הפנים**. בחינה כוללת של הקריטריונים מלמדת כי חלופה זו מציעה את מכלול היתרונות הגדול ביותר בעלות תקציבית סבירה.

יכולתה של החלופה לצמצם את התופעה הבלתי רצויה הינו גבוה ועומד על כ-80% ממימדיה כיום. צמצום התופעה בסדר גודל זה, הנו משמעותי ביותר ונותן מענה רציני ומקצועי לבעיה הקיימת. בנוסף, פוטנציאל השיממות הטכנית של החלופה גבוה, דבר שיקל על המשרד להטמיע את החלופה בצורה מהירה ויעילה, מבלי הצורך לפתוח בהליכי משא ומתן ארוכים עם כול הגופים הנוגעים בדבר, אשר עשויים לטרפד את המהלך כולו.

העלות התקציבית להטמעת החלופה סבירה, ודורשת תוספת של 17 מלש"ח לשנה לעומת המשאבים המוקצים להעסקת חשבים מלווים כיום.

לסיכום, החלופה המועדפת בראייה מערכתית הינה הרחבת מערך החשבים המלווים ומינוי חשב מלווה בכל רשות בלתי מאוזנת. יתרונותיה של החלופה, מצביעים כי היא עתידה לענות בצורה הטובה יותר על הבעיה הקיימת (היעדר מנגנון פיקוח ובקרה אפקטיבי) תוך צמצום התופעה הבלתי רצויה באופן משמעותי.

¹² לעניין זה, ראה דו"ח מבקר המדינה להיערכות הרשויות המקומיות לחירום (יולי 2007), בו מבקר המדינה ביקר בחריפות את השלטון המרכזי על שלא נקט בפעולות מספקות להכנת הרשויות המקומיות לחירום בשל אוזלת ידם של הרשויות לעשות כן (על פי סמכותן ואחריותן החוקית).

ביבליוגרפיה

- אמרני, ש., "מערכות בקרה וביקורת ברשויות המקומיות בישראל", רואה החשבון, מ"ה(5), עמ' 512-518, 1996.
- בן-אליה, נ., לקראת מדיניות דיפרנציאלית בשלטון המקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 1995.
- גדיש, י., המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, ירושלים, 2001.
- נבון, ג., הדינמיקה התקציבית הרשויות המקומיות, בנק ישראל, דצמבר 2006.
- סוארי, י., המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות, תל אביב, 1993.

דו"חות מבקר המדינה

דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, 13.12.2007.

דו"ח מבקר המדינה להיערכות הרשויות המקומיות לחירום, 18.7.2007.

Brender A., "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Elections Results in Israel: 1989-1998", Journal of Public Economics, 87, 2003.

Elazar, D. & Kalchheim C., Local Government in Israel, Lanham: University Press of America, 1988.

Rocha A. & Kee J., Mayoral Fiscal Performance and Reelection Success, The George Washington University, Minerva Program, 2004.

נספח א' - צעדים למקסום פוטנציאל היישום של חלופת החשבים המלווים

כפי שצוין לעיל, יישום חלופת החשבים המלווים טומן בחובו גם חסרונות בולטים על משרד הפנים להתמודד עימם על מנת למזער את השפעתם. כמו כן, על המשרד לנקוט במכלול האמצעים העומדים לרשותו על מנת לצמצם את ההתנגדויות הצפויות מצד גורמי השלטון המקומי ליישום המהלך בפועל (לרשימה מפורטת – ראה נספח ב').

לאור האמור לעיל, על משרד הפנים לנקוט במספר צעדים הכרחיים, במקביל ליישומה של החלופה, אשר יסייעו לצמצם את ההשפעות השליליות של המהלך ואת ההתנגדות הצפויה:

- **הרחבת פעילותה של היחידה לחיוב אישי** – צעד זה יסייע למנוע מצב בו הדרג הנבחר ברשות המקומית יטיל את אחריותו לניהול תקציבה של הרשות על החשב המלווה. חיזוק מעמד הועדה יסייע להטמיע את התפישה של אחריות אישית ומקצועית בשלטון המקומי וימנע ניסיונות לבריחה מאחריות ומסמכות על ידי נבחרי הרשות.
- **ימי עיון מקצועיים** – במטרה למנוע מצב של חוסר אחידות בפעילותם של החשבים המלווים, על המשרד לקיים ימי עיון מקצועיים למערך החשבים באופן סדיר ובתדירות גבוהה. בימי העיון יוכל הדרג המקצועי במשרד הפנים להבהיר ולחדד את הנחיות המשרד ובכך להביא לצמצום חוסר האחידות ולהגברת מקצועיותם של החשבים המלווים.
- **תנאי כשירות לחשב מלווה** – על מנת למנוע מצבים בהם ממונים חשבים מלווים לא מקצועיים, על המשרד להקים מאגר חשבים מלווים ולהעלות את דרישות הסף הנדרשות למועמד לתפקיד.¹³ על המועמדים להיות בעלי השכלה כלכלית ו/או חשבונאית בלבד וכן בעלי ניסיון נוכח בעבודה מוניציפאלית.
- **העברת חשב מלווה מתפקידו** – כיום, המשרד מתקשה מאד לסיים את חוזה העסקתם של חשבים, גם כאשר הוכח מעל כל ספק כי אינם מתפקדים כראוי ברשות. על המשרד ליצור נוהל עבודה מסודר מול החשב הכללי ומשרד המשפטים אשר יאפשר הפסקת העסקה מיידית של חשב מלווה שאינו מתפקד. בנוסף, על המשרד לייעל ולשפר את מערך הבקרה על פעילותם של החשבים המלווים באמצעות חוות דעת רבעוניות של הממונים על המחוזות, אגף התקציבים ברשויות המקומיות, ורכזי החשבים המלווים במשרד.
- **ועדה בינמשרדית לפיטורי גזברים** – במקביל ליישום החלופה, על המשרד לקדם הליך פרוצדוראלי לפיטורי גזברים כושלים ברשויות מקומיות. למשרדי הפנים והאוצר יש סמכות לפטר גזברים ברשויות מקומיות ללא אישור מועצת הרשות. סמכות זו לא הופעלה עד היום. מטרת המהלך להחליף גזברים שאינם מקצועיים ואינם פועלים במסגרת ההנחיות התקציביות של משרד הפנים, ובדרך זו ליצור שדרה ניהולית חזקה ומקצועית אשר תוכל לנהל את תקציבי הרשויות ללא בצורך בהתערבות יומיומית של החשב המלווה, שכן גזבר מקצועי ויעיל ייתר את הצורך במינוי חשב מלווה לרשות לטווח הארוך.
- **מיתוג** – בחלקים נרחבים של השלטון המקומי נשתרשה התפישה השגויה, כי מינוי חשב מלווה משמעותו ביטול סמכויותיו של הדרג הנבחר ברשות וראש הרשות בעיקר. תפישה זו, היא זו

¹³ לדוגמא: כיום ניתן למנות חשב מלווה שהיה ראש רשות לשעבר ללא השכלה כלכלית ו/או חשבונאית.

המובילה להתנגדות למינוי החשב מצד ראשי הרשויות ונציגי השלטון המקומי. שינוי התפישה יוביל לצמצום משמעותי של התנגדות השלטון המקומי. מתוך כך, על משרד הפנים 'למתג' את מינוי החשב המלווה בצורה שתבהיר לראשי הרשויות כי מדובר בצעד שיש לקבלו בהבנה ומתוך רצון משותף לקדם את הרשות:

- החשב המלווה הינו **איש מקצוע** שניתן להיעזר בו לגיבוש תקציב הרשות ולתפעולה הפיננסי של הרשות בשוטף.
- מינוי החשב המלווה נעשה **לתקופה מוגבלת ובכפוף להתנהלות הפיננסית של הרשות**. התנהלות פיננסית תקינה – תוביל לביטול מינויו של החשב המלווה.
- החשב המלווה **יכול לסייע לראש הרשות לבצע תפקידו** ולנקוט בצעדים שעשויים להיות קשים מבחינה פוליטית. כך לדוגמא, ראש הרשות יכול "להאשים" את החשב המלווה שהכריח את המועצה להעלות מיסי ארנונה.

▪ **ביזור סמכויות בצד הגברת האכיפה** – הדרך היעילה ביותר לצמצם את התנגדות השלטון המקומי למהלך היא באמצעות יישום דיפרנציאלי וביזור סמכויות בצד הגברת האכיפה. המשרד צריך לשכנע את נציגי השלטון המקומי כי בצד הגברת האכיפה על רשויות שאינן מאוזנות, יבוצע הליך של ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי לאותן רשויות מאוזנות שיוכיחו כי הן מתנהלות באופן תקין. בצורה זו המשרד יעניק תמריץ לשלטון המקומי שלא להתנגד להגברת האכיפה ואולי אף לקדם אותה במשותף על מנת לזרז את העברת הסמכויות לרשויות המאוזנות.

נספח ב' - מיפוי השחקנים וזיהוי עמדות ואינטרסים

אין כל ספק, כי בבוא משרד הפנים להרחיב את מערך החשבים המלווים ולמנות חשבים לרשויות רבות שעד כה תפקדו ללא חשב מלווה, הוא עתיד להיתקל בהתנגדות מצד גורמים שונים בשלטון המקומי. עיקר ההתנגדות צפויה מהגופים המייצגים את ראשי רשויות, קרי מרכז השלטון המקומי והגופים המייצגים את ראשי הרשויות במגזרים הלא יהודיים. להלן פירוט קבוצת המתנגדים והתומכים הפוטנציאליים ליישום החלופה.

מתנגדים

■ **מרכז השלטון המקומי** – גוף שנוסד בשנת 1938 במטרה לייצג את הרשויות המקומיות בפני רשויות השלטון המרכזי. המרכז הינו עמותה על פי חוק העמותות, הפועלת ללא כוונת רווח וכל הכנסותיו נועדו למתן שירות לרשויות המקומיות.

עמדה – המרכז צפוי להתנגד לכל פעולה מצד השלטון המרכזי שעתידה להרחיב את פעולות האכיפה על השלטון המרכזי. הואיל והגוף מורכב מראשי רשויות מקומיות, הרי שהתנגדותו צפויה להיות חריפה, שכן הגברת פעולות האכיפה על ידי השלטון המרכזי תשפיע ישירות על יכולת פעילותם של אותם נציגים כראשי רשויות.

■ **מרכז המועצות האזוריות** - ארגון ארצי בו חברות 54 המועצות האזוריות בארץ. מראשית היווסדן התאפיינו המועצות האזוריות בצביון התיישבותי חקלאי, ובשל היותן רשות מקומית המורכבת משני רבדים שלטוניים, רובד מקומי ורובד אזורי, נתייחדו המועצות האזוריות באופי עבודתן ובנושאי פעילותן כמסגרת עצמאית נפרדת ממרכז השלטון המקומי.

עמדה – מרכז המועצות צפוי להתנגד להגברת האכיפה על הרשויות מקומיות. ברם, הואיל ורוב רובן של המועצות האזוריות מתנהלות בצורה תקינה, יתכן כי המרכז לא יתנגד לנקיטת צעד זה משום שהשפעתו בפועל על התנהלותן של רשויות איתנות תהה שולית.

■ **פורום ה-15** – גוף מייצג למרבית הערים הגדולות בישראל אשר אינן מקבלות כספי סיוע ממשרד הפנים ומנהלות משק כלכלי סגור מכוח משאביהן העצמיים.

עמדה – בין אם מחשש לפגיעה מהתנהלותן העצמאית של הרשויות החזקות, ובין אם מהפגנת סולידיות למרכז לשלטון מקומי, סביר להניח שפורום ה-15 יתנגד למהלך של הגברת האכיפה על הרשויות. יחד עם זאת, ככל שהפורום יתנגד למהלך, התנגדות זו צפויה להיות הצהרתית בעיקרה ולא תגרור צעדים נרחבים כנגד משרד הפנים מצד חברי הפורום.

■ **הועד הארצי של ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל** – גוף מייצג לראשי הרשויות הערביות במדינה. הוקם במטרה לייצג את עמדתן של הרשויות הערביות מול גופי השלטון המרכזי.

עמדה – הועד צפוי להתנגד בחריפות להגברת האכיפה על הרשויות המקומיות. הואיל ומצבן הכלכלי של הרשויות הערביות חמור, החרפת האכיפה והפיקוח תפגע באופן ישיר ביכולת התנהלותן העצמאית של הרשויות הערביות, ולפיכך צפויה התנגדות מצד הועד לצעדים אלו.

■ **פורום הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות** – גוף מייצג לראשי הרשויות בדרוזיות והצ'רקסיות. השפעתו של פורום הדרוזיות והצ'רקסיות חזק יותר מפורום הרשויות הערביות בשל מעמדו הייחודי של המגזר הדרוזי בישראל ונאמנותו לשלטונות המדינה.

■ **ראשי רשויות מקומיות** - 251 ראשי רשויות מקומיות ו-2 ראשי מועצות תעשייתיות.

עמדה – מתוך שאיפתם לממש את חזונם כראות עיניהם, ראשי הרשות ישאפו למקסם את יכולתם לפעול בצורה עצמאית וסוברנית בתחום שיפוטה של הרשות. מתוך כך, הם צפויים

להתנגד לפעולות המשרד להגברת האכיפה על פעולותיהן של הרשויות המקומיות. הואיל והגברת האכיפה תגביל בראש ובראשונה את יכולת פעולתם ברשות, יש להניח שהתנגדותם תהיה חריפה ועיקשת. ברם, סביר להניח שראשי הרשויות יפעלו בעיקר במסגרת הגופים המייצגים שהוזכרו לעיל, ולא בצורה אינדיבידואלית בשל היעדר השפעה מספקת על מקבלי החלטות בזירה הציבורית.

תומכים

▪ **משרד האוצר – אגף תקציבים.**

עמדה – האוצר ישאף לצמצם את יכולתם של ראשי רשויות להוציא כספי ציבור ללא פיקוח ובקרה ראויים, ומתוך כך לצמצם את תופעת הגרעונות השוטפים ברשויות המקומיות. לפיכך, המשרד יתמוך בצעדי המשרד להגברת האכיפה על הרשויות ואף יקצה לכך משאבים נדרשים לביצוע המהלך.

▪ **העמותה לאיכות השלטון בישראל וגופים דומים** - גופים וולנטריים הפועלים לקידום ממשל תקין במדינת ישראל. העמותה פועלת מול השלטון המרכזי והמקומי ומבקשת לבאר התנהלות לא תקינה על ידי רשויות השלטון.

עמדה – העמותה הצהירה כי רשויות הממשל מחויבות להקפיד על יעילות עבודתן ולשאוף לתוצאות הטובות ביותר בעלויות הנמוכות ביותר, תוך שימוש מוגדר ומתוכנן במשאבי המדינה ומניעת בזבוז כספי ציבור. מתוך כך, העמותה וגופים דומים עתידים לתמוך בצעדי המשרד להגברת האכיפה על פעילות הרשויות המקומיות שתוכל למנוע הוצאת כספי ציבור שלא לצורך.