



הקצאת תקציבים לרשויות המקומיות הנדרשות לסייע בהתמודדות עם מצב החירום – תיקון החלטות ממשלה

דוח מעקב

פברואר 2025

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



דוח מעקב

פברואר 2025

הקצאת תקציבים לרשויות המקומיות הנדרשות לסייע בהתמודדות עם מצב החירום – תיקון החלטות ממשלה

על בסיס החלטת ממשלה 1173 מיום 24.12.2023

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום מדיניות הממשלה

תחקיר וכתיבה: נדב גת

הנחייה ועריכה: מיכל בן משה, סמנכ"לית מדיניות, המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר
4	טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 1173
5	רקע
7	פירוש מרכיבי החלטה 1173 – סטטוס יישום
9	חסמים ומאפשרים
10	סיכום, תובנות ומסקנות

תקציר

וקבלת החלטה חדשה שתתקן אותו בהתאם. עבודת מטה זו לא בוצעה ולא התקבלה החלטה ממשלה נוספת בנושא. המאפשרים העיקריים ליישום ההחלטה היו מנגנון יישום בשטח והקצאת משאבים נדרשים. המענה המהיר והמשמעותי יחסית של משרד הפנים לצרכי הרשויות המקומיות איפשר להן להמשיך ולספק את השירותים שהתושבים שלהן (הקבועים ואלה שהתפנו אליהן) נזקקו להם.

טבח ה-7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בעקבותיו זעזעו את החברה הישראלית והכניסו את מדינת ישראל למצב חירום מהקשים שידעה, עם מספר רב של חזיתות לחימה, 251 חטופים ברצועת עזה, עשרות אלפי תושבים מפונים, אזעקות ברוב חבלי הארץ ותחושת חוסר ביטחון אישי ולאומי. רבים מגופי הממשלה התקשו לתפקד לאורך תקופה מתחילת המלחמה, מה שהוביל אזרחים להסתמך על התארגנויות התנדבותיות, ארגוני חברה אזרחית וגם על הרשויות המקומיות, שחלקן הצליחו לספק את צרכי תושביהן.

על רקע תפקודן הגבוה יחסית של הרשויות המקומיות, משרד הפנים תמך בהן כלכלית בצורה משמעותית יותר מבד"כ על מנת לאפשר את המשך הסיוע והשירותים לאזרחים, והחלטת הממשלה 1173 עברה כדי לאפשר את המשך התמיכה הזו ולהרחיבה.

בהחלטה 4 סעיפים אופרטיביים, והמעקב בוצע אחר כולם. במסגרת התחקיר נאספו נתונים מאתרי חדשות ומאתרי הרשויות המקומיות הרלוונטיות, בוצעו שיחות עם גורמי מקצוע במשרד הפנים, ונבדקו נתונים תקציביים באתר "מפתח התקציב".

מהתחקיר עלה כי שלושת הסעיפים הראשונים בהחלטה, המורים על תקצוב תמיכות לרשויות מקומיות מפונות מהצפון ולרשויות מקומיות אשר קלטו מפונים, יושמו במלואם. לעומת זאת, הסעיף האחרון המורה על תמיכה ברשויות מקומיות באזור קו התפר לצורכי ביטחון לא יושם ב-14 החודשים שעברו ממועד קבלת ההחלטה. בחודש ספטמבר של שנת 2024 הוגשה ע"י מספר רשויות מקו התפר עתירה לבג"צ על מנת שיורה למדינה להעביר את הכספים שהובטחו, אך בעת כתיבת הדו"ח טרם התקבלה הכרעה בנושא, ונראה כי הנושא לא מקודם ע"י הממשלה.

החסם העיקרי לביצוע ההחלטה (ובפרט, ביצוע הסעיף האחרון שלא יושם) הינו אנמיה ניהולית. קביעת גורמי המקצוע המשפטיים הייתה שלא נעשתה עבודת מטה מספיקה לפני ההחלטה על הסעיף הנ"ל, ונדרשת עבודה כזו

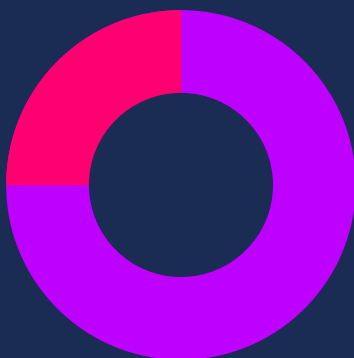
החלטת ממשלה 1173 | 24.12.2023

שם ההחלטה: הקצאת תקציבים לרשויות המקומיות הנדרשות לסייע בהתמודדות עם מצב החירום – תיקון החלטות ממשלה.

מטרה במילים "רגילות": סיוע תקציבי לרשויות מפונות, רשויות קולטות וכן לצרכי ביטחון ברשויות קו התפר.

הסבר: בשל המלחמה נדרש סיוע מיוחד לרשויות מקומיות ואזורים מהן פונו תושבים, לרשויות אשר קלטו את אותם תושבים והעניקו להם שירותים מוניציפאליים וכן לצרכים ביטחוניים שעלו מרשויות קו התפר המזרחי בשל ההסלמה הביטחונית הכוללת.

גורם אחראי: משרד הפנים.



יושם לא יושם יושם חלקית

טבלה מסכמת – החלטת ממשלה 1173

מס' סעיף	מרכיב ההחלטה	משרד אחראי	מה קורה עם זה?	סטטוס
1	לתקן את החלטת הממשלה מס' 987 מיום 22 באוקטובר 2023 שעניינה הקצאת תקציבים למנהלת "תקומה" ולסיוע חירום ליישובי עוטף עזה, סיוע לערים אופקים ואשקלון, לרשויות קולטות אוכלוסייה מפונה, כפי שתוקנה בהחלטת הממשלה מס' 1086 מיום 27 בנובמבר 2023, כך שבסעיף 5 העוסק בסיוע לרשויות קולטות מפונים ומתפנים, במקום "64 מלש"ח" יבוא " עד 94 מלש"ח".	משרד הפנים	התמיכות ברשויות המקומיות הועברו באופן שוטף לאורך המלחמה. סה"כ הועברו ע"י משרד הפנים לרשויות הנ"ל כ-223 מלש"ח ב-2023 וכ-293 מלש"ח ב-2024.	✓
2	לתקן את החלטת הממשלה מס' 998 מיום 26 באוקטובר 2023 שעניינה הקצאת תקציבים לסיוע חירום לרשויות המקומיות המפונות בגזרת הצפון ולכלל הרשויות המקומיות הנדרשות לסייע, בהתאם לצורך, בהתמודדות עם מצב החירום, כפי שתוקנה בהחלטת הממשלה מס' 1086 מיום 27 בנובמבר 2023, כך שבסעיף 1 העוסק בסיוע לרשויות מקומיות המפונות בגזרת הצפון במקום "70 מלש"ח" יבוא "105 מלש"ח".	משרד הפנים	התמיכות ברשויות המקומיות הועברו באופן שוטף לאורך המלחמה. סה"כ הועברו ע"י משרד הפנים לרשויות הנ"ל כ-100 מלש"ח ב-2023 וכ-338 מלש"ח ב-2024.	✓
3	לצורך יישום סעיפים 1-2 לעיל, יקצה משרד הפנים מתקציבו סך של 65 מיליון ש"ח בשנת 2023.	משרד הפנים	כל התקציבים שהועברו עבור שני הסעיפים הקודמים יצאו מתקציב משרד הפנים.	✓
4	בהמשך למדיניות הממשלה לתגבור פעולות הרשויות המקומיות בחירום, לרבות הצטיידות חיונית נדרשת, להנחות את משרד הפנים להקצות מתקציבו סך של 50 מלש"ח בשנת 2023 לתקציב השוטף של רשויות קו התפר, כהגדרתן בפיקוד העורף ובפיקוד המרכז בהתאם לתבחינים שייקבעו על ידי משרד הפנים ובכפוף לכל דין.	משרד הפנים	התקציבים לא הועברו. גורמי המקצוע המשפטיים קבעו כי לא נעשתה עבודת מטה לפני ההחלטה על סעיף זה, ושיש לבצע אותה ולקבל החלטה חדשה כתיקון. עבודה זו לא התבצעה, ובספטמבר 2024 הוגשה בנושא עתירה לבג"צ ע"י רשויות מקו התפר, בדרישה להורות לממשלה להעביר את התקציבים.	✗

רקע

בעקבות שבח ה-7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל שפרצה בעקבותיו, מדינת ישראל נכנסה למצב חירום חסר תקדים. בנוסף לחימה במספר רב של זירות שונות, הממשלה נאלצה לפנות עשרות אלפי תושבים מבתיהם בעוטף עזה ובגבול הצפוני של ישראל עם לבנון, לדאוג להם למגורים חלופיים, ולהבטיח מחדש את ההגנה על כל גבולות המדינה.

עם תחילת המלחמה ומצב החירום, רבות מהמערכות הממשלתיות והשירות הציבורי קרסו ונדרש זמן רב עד שהתאוששו והגיעו לתפקוד מלא. בוואקום הזה, הרשויות המקומיות היו הראשונות להגיב ולסייע לתושביהן וכן לתושבים המפונים שהגיעו להתארח בשטחן – במקרים רבים, נאלצו לעשות זאת מתקציביהן השוטפים. מצב זה הדגיש שוב את הפער שבין רשויות מקומיות חזקות לחלשות יותר – הרשויות שהן גרעוניות מבחינה תקציבית באופן קבוע, יכלו לסייע פחות לתושביהן מאחר ולא היו להן עודפים תקציביים להשתמש בהם. הרחבה על נושא זה ניתן למצוא באוגדן דו"חות המוניטור בנושא המלחמה.¹ גם דו"חות קודמים (למשל, דו"ח של הג'וינט בעקבות מלחמת לבנון השנייה) מצאו כי הרשות המקומית היא קריטית בהתמודדות עם אירועי חירום, ושבמקרי אסון תהיה פעמים רבות הראשונה לטפל בתושבים.²

בצפון פונו מתוקף החלטת ממשלה רק 9 רשויות מקומיות, אך תושבים רבים מיישובים שלא נכללו בהחלטה התפנו על דעת עצמם עקב המצב הביטחוני בצפון, ועשרות אלפי המפונים נקלטו ברשויות שונות במדינה, בעיקר באזור מרכז הארץ שהיה בטוח יותר. התושבים המפונים קיבלו פיצויים ישירות מהממשלה לטובת מימון לינה (בהסכמים של המדינה מול מלונות, או בתקציב לשכירות)

והוצאות שוטפות אחרות, אך הרשויות המקומיות נדרשו להמשיך ולספק להם שירותים – ביניהם חינוך, רווחה, תרבות ועוד. שירותים אלה סופקו לעתים ע"י הרשות המפונה (ממנה התפנו התושבים) ולעתים ע"י הרשות הקולטת (אליה עברו), ובמקרים רבים (למשל, בנושא מסגרות החינוך) הייתה חוסר בהירות על חלוקת הסמכות והאחריות בין משרדי הממשלה, הרשות המפונה והרשות הקולטת.³ רשויות מפונות בצפון המשיכו גם לתת שירותים לתושבים שלא התפנו (בקריית שמונה למשל, נשארו כ-2,000 תושבים שלא התפנו),⁴ כגון תברואה וצורכי ביטחון של כיתות הכוננות, בזמן שאספקת השירותים נהייתה קשה יותר עקב מצב החירום – בנוסף לצרכים הרגילים, ישנם נזקים למבנים ושטחים ציבוריים מפגיעות סילים שדורשים פינוי, שיפוץ ובנייה מחדש.⁵

באזור קו התפר, ברשויות מקומיות שקרובות לשטחי הרשות הפלסטינית עלו חששות ביטחוניים רבים מאז ה-7 באוקטובר, בעיקרם חשש מפני ניסיון לחקות את מתקפת חמאס באמצעות ירי וחדירה דרך הגבול. חששות אלה התגברו בעקבות מקרים מתועדים של ירי וחציית גבול לכיוון היישובים. בטבלה 1 מפורשות גדילות בתקציבי ביטחון של הרשויות פורום רשויות קו התפר בשנת 2024, ביחס לשנת 2023. הנתונים מבוססים על דיווחי הרשויות באתריהן, מאחר ותקציבי רשויות מקומיות לא מונגשים בצורה מלאה ונוחה, ועל כן הנתונים לחלק מהרשויות חסרים. לכל רשות מצוין גם המדד חברתי-כלכלי של תושביה, נכון לשנת 2021.⁷ המדד נותן ציון בין 1 ל-10, כאשר 10 הוא הציון שמצביע על מצב חברתי-כלכלי הטוב ביותר.

- 3 מרכז המחקר והמידע של הכנסת: שירותי חינוך לתלמידים מפונים מביתם במלחמת "חרבות ברזל".
- 4 וואלה: ביתו של ראש עיריית קריית שמונה לשעבר נפגע במטח: "נשאר בעיר, לא הולך לשום מקום".
- 5 מעריב: אביחי שטרן חושש לעתיד קריית שמונה – ועדיין אופטימי | ריאיון.
- 6 מעריב: הכתובת מרוחה ובגדול על החומה: בשרון חוששים מהגרוע מכל.
- 7 למ"ס: אפיון יחידות גאוגרפיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2021.

- 1 המוניטור: מהדורת מלחמה.
- 2 הג'וינט: היערכות רשויות לחירום. סיכום ימי למידה של הגופים המתערבים בצפון, קיץ 2009.

טבלה 1

רשות מקומית	גידול בתקציב הביטחון ב־2024, במיליוני ₪	מדד חברתי כלכלי
כפר סבא ⁸	8	8
הוד השרון ⁹	1	9
עמק חפר ¹⁰	3	8
לב השרון ¹¹	0.3	8
דרום השרון ¹²	0.7	8
אורנית ¹³	0.5	8
אלפי מנשה	אין נתונים	8
מנשה	אין נתונים	7
שירה	אין נתונים	5
טייבה	אין נתונים	3
כוכב יאיר צור יגאל	אין נתונים	9
כפר קאסם	אין נתונים	4
כפר ברא	אין נתונים	4
ג'לג'וליה	אין נתונים	3

מהטבלה עולה כי צרכי הביטחון של היישובים באזור קו התפר אכן הצריכו תוספות תקציביות, אולם לא ברור אם לרשויות שאינן מדורגות במקום גבוה במדד החברתי־כלכלי יש את המשאבים הנדרשים כדי להתמודד עם כך.

רשויות חזקות הצליחו לממן מתקציביהן תוספות לתחום הביטחון, אך ראשי הרשויות בפורום יישובי קו התפר פנו שוב ושוב לשלטון המרכזי בדרישה לתמיכה תקציבית מוגדלת לצרכים אלה.¹⁴ בנוסף, חלק מהיישובים באזור פנו לגיוס תרומות ומימון המון כדי לממן את צורכי הביטחון שלהן. כך למשל, מושב ניצני עוז גייס בקמפיין שנפתח בנובמבר 2023 למעלה מ־240 אלף ש"ח לטובת צורכי בטחון,¹⁵ וביישוב חריש כיתת הכוננות שמורכבת ממתנדבים מגייסת תרומות לטובת הצטיידות ואימונים.¹⁶

החלטות קודמות

החלטת הממשלה 1173 הינה החלטת המשך למספר החלטות ממשלה קודמות – החלטות 987, 998, 1086 – שעוסקות כולן בתקצוב של רשויות מקומיות ע"י משרד הפנים, כדי לסייע בהתמודדות עם מצב החירום. החלטה 987 גם כוללת תקצוב של מנהלת "תקומה", שאחראית על השיקום והפיתוח של יישובי עוטף עזה. את החלטה 1173 המשיכו החלטות ממשלה נוספות, וההבדל בין כל ההחלטות הללו הוא הגדלות של התקציבים המוקצים בין החלטות עוקבות.

החלטה 1173 נבחרה לבחינה כיוון שהיא כוללת גם סעיף שלא מופיע באף החלטה אחרת (סעיף 4), הנוגע לתקצוב צורכי ביטחון ברשויות קו התפר.

8 עיריית כפר סבא: תקציב עיריית כפר סבא לשנת 2024, בצל המלחמה, אושר במועצת העיר.
9 עיריית הוד השרון: מועצת העיר אישרה את תקציב עיריית הוד השרון לשנת 2024.
10 מועצה אזורית עמק חפר: תקציב 2024 אושר במליאת המועצה.
11 מועצה אזורית לב השרון: נתוני תקציב.
12 מועצה אזורית דרום השרון: תקציבי המועצה לפי שנים.
13 מועצה מקומית אורנית: תקציב 2024.

14 וואלה מקומי: פורום יישובי קו התפר: "אם לא נתעורר, השבח שהיה בדרום, יחזור בעוטף גוש דן".
15 הארץ: תושבי ניצני עוז ליד קו התפר לא סומכים על המדינה שתגן עליהם.
16 עיריית חריש: "תקציב הביטחון בחריש לא הולם את הצרכים. נגדיל אותו משמעותית".

פירוש מרכיבי החלטה 1173 – סטטוס יישום

סכומי התמיכה גבוהים יותר מאלה שצינו בהחלטה 1173 ובהחלטות עוקבות, כנראה בגלל שדרך סעיפים תקציביים אלה הועברו גם תקציבים מכוח החלטות ממשלה נוספות.

2. תמיכה תקציבית ברשויות מופנות מהצפון

משרד הפנים יגדיל את תקרת התקציב שנועד לתמיכה ישירה ברשויות המופנות מהצפון מ־70 מיליון ש"ח (כפי שהוחלט בהחלטת ממשלה 1086) ל־105 מיליון ש"ח.

סטטוס יישום

בדומה לסעיף הקודם, גם במקרה זה משרד הפנים החל להעביר תמיכות באופן שוטף בתחילת המלחמה, והעביר החלטות ממשלה להעלאת תקרת התקציב הרלוונטי בכל פעם שהוצאות התקרבו אליה.

כמות הרשויות שפוננו מתוקף החלטת הממשלה המקורית (החלטה 998) הייתה קטנה ביחס לכמות הרשויות שתושביהן חוו איום בשחוני כבד. הקריטריון להחלטה היה רשויות שמרחקן מקו הגבול הוא 3.5 ק"מ או פחות, וביקורת רבה הושמעה על כך שלא הוכללו רשויות נוספות שמרחקן מהגבול גבוה יותר, ותושביהן התפנו באופן עצמאי.¹⁹

על אף שהסעיף הנ"ל הורה על העברת תמיכות רק ל־9 הרשויות שפוננו מכוח החלטת הממשלה, גורמי מקצוע

1. תמיכה תקציבית ברשויות הקולטות מפונים

משרד הפנים יגדיל את תקרת התקציב שנועד לתמיכה ישירה ברשויות אשר קלטו מפונים מהצפון והדרום שהתפנו במסגרת מצב החירום והמלחמה, מ־64 מיליון ש"ח (כפי שהוחלט בהחלטת ממשלה 1086) ל־94 מיליון ש"ח.

סטטוס יישום

כפי שהוצג ברקע לדו"ח, הרשויות המקומיות היו בין הראשונות להגיב אחרי תחילת המלחמה ולספק שירותים לתושבים שהתפנו לתחומן. בשיחה שבוצעה לטובת תחקיר זה עם גורמים במשרד הפנים, נמסר שכדי לתמוך ברשויות הקולטות ולאפשר את המשך פעילותן למען המפונים, החליט משרד הפנים בתחילת המלחמה על תקצוב לרשויות הקולטות לפי מפתח של 5 ש"ח ליום על כל מפונה בתחום הרשות, לפי הצהרה של הרשות על כמות המפונים בה. הסכומים המצטברים הגיעו למיליונים רבים, ועל כן דרשו הגדלות תכופות בתקרת התקציב. כיוון שהתקציב היה שוטף ומשך הפנוי לא היה ידוע מראש, התקרה הועלתה בכל פעם לפני שהוצאות הגיעו אליה, כדי למנוע מצב בו יגמר התקציב והתמיכה ברשויות תיעצר. בסבלה 2 מפורטות כל התמיכות של משרד הפנים ברשויות מקומיות קולטות, בחלוקה לשנים וסעיפים תקציביים שונים.¹⁷ הנתונים נלקחו מאתר "מפתח התקציב".¹⁸

טבלה 2

כותרת סעיף תקציבי	קידוד	תמיכות ב־2023	תמיכות ב־2024
מענקים מיוחדים לרשויות מקומיות, על פי סיכום	18110304	163,949,319.00 ₪	0 ₪
חרבות ברזל – מענקים ייעודיים לרשויות	18110355	59,708,940.00 ₪	292,939,243.00 ₪
סה"כ	—	223,658,259.00 ₪	292,939,243.00 ₪

טבלה 3

כותרת סעיף תקציבי	קידוד	תמיכות ב־2023	תמיכות ב־2024
מענקים מיוחדים לרשויות מקומיות, על פי סיכום	18110304	37,585,300.00 ₪	0 ₪
חרבות ברזל – מענקים ייעודיים לרשויות	18110355	35,286,440.00 ₪	212,060,756.00 ₪
חרבות ברזל – שיפוי ארנונה	18110355	27,279,000.00 ₪	126,549,905.00 ₪
סה"כ	—	100,150,740.00 ₪	338,610,661.00 ₪

17 לפי דיווח משרד הפנים על הסעיפים התקציביים דרכם הועברו הכספים למשימה זו.

18 מפתח התקציב.

19 מעריב: תושבי הצפון דורשים תשובה: "למה לא פונו יישובים סמוכי גדר?"

בעקבות המצב הביטחוני לאחר מתקפת שבעה באוקטובר, התאגדו ראשיהן של חלק מרשויות מקומיות מקו התפר ל"פורום רשויות קו התפר". הפורום פנה למשרדי הממשלה מספר רב של פעמים על מנת לקדם את העברת התקציב, ולבסוף הגיש עתירה לבג"צ בנושא.²²

בכתב התביעה מצוטטת תשובתה של ראש אשכול עבודת הממשלה, ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, לשאלות העותרים בנוגע לאי העברת הכספים, ולפיה, החלטת הממשלה 1173 פגומה, כלומר לא התקבלה בהליך תקין. התשובה מתייחסת למכתב של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה למזכיר הממשלה בפברואר 2024, בו מצוין כי התקבלו מספר החלטות ממשלה שלא כדין, כאשר חלק מהסעיפים נוספו להחלטה ברגע האחרון, בלי עדכון מראש של השרים ובלי שבוצעה עבודת מטה מתאימה.²³ לפי סטטוס היישום של שני הסעיפים הראשונים של החלטה 1173 ובפרט עבודת המטה שנעשתה לפני קבלתם, נראה כי סעיף זה בהחלטה הוא זה שהתווסף ברגע האחרון ללא עבודת מטה, ועל כן לא בוצע.

מכתבו של המשנה ליועמ"ש וכן המענה של ראש אשכול עבודה הממשלה, ייעוץ וחקיקה קובעים כי יש לבצע עבודת מטה בנוגע לסעיף זה ולהביאו לאישור מחודש בממשלה, בהליך תקין. עם זאת, מזכיר הממשלה ענה למכתבו של המשנה ליועמ"ש בפברואר 24 וטען כי אין בסמכות הייעוץ המשפטי לפסול החלטות ממשלה, ועל כן ההחלטה לא תובא לאישור מחודש.²⁴

משרד הפנים מסר לתקשורת ביולי 2024 כי הסעיף הנ"ל עוד לא בוצע כיוון שהוא נמצא בבחינה משפטית.²⁵ נכון למועד כתיבת דו"ח זה, בג"צ טרם הכריע בתביעה, הסעיף לא תוקן בהחלטת ממשלה חדשה והתקציב טרם עבר לרשויות קו התפר.

במשרד הפנים ציינו כי תמיכות הועברו גם לרשויות רחוקות יותר מהגבול שלא פונו מכוח אותה החלטה, דרך סעיפים תקציביים אחרים.

בטבלה 3 מפורטות כל התמיכות של משרד הפנים ברשויות מקומיות מפונות מהצפון מתוקף החלטת ממשלה, בחלוקה לשנים וסעיפים תקציביים שונים.²⁰ הנתונים נלקחו מאתר "מפתח התקציב".²¹

גם במקרה זה הסכום הכולל גבוה מהתקורות שנקבעו בהחלטות ממשלה עוקבות, כנראה משום שהועברו כספים נוספים מתוקף החלטות ממשלה אחרות.

3. הקצאה של 65 מיליון ש"ח ע"י משרד הפנים לטובת שני הסעיפים הראשונים

משרד הפנים יקצה ממקורותיו 65 מלש"ח כדי ליישם את סעיפים 1-2 להחלטה.

סטטוס יושם

תקציבי התמיכה לרשויות המפונות מהצפון ולרשויות הקולטות המפורטים בטבלאות 2 ו-3 היו חלק מתקציב משרד הפנים בשנים 2023 ו-2024. הסכומים הכוללים שהועברו אף גבוהים מהמצוין בהחלטה זו, כיוון שהחלטות עוקבות העלו את תקרת התמיכה הכוללת.

4. תמיכה תקציבית ברשויות קו התפר

משרד הפנים יקצה 50 מיליון ש"ח בשנת 2023 לרשויות קו התפר, לצורכי הצטיידות לחירום.

סטטוס לא יושם

עד מועד כתיבת דו"ח זה, יותר משנה לאחר קבלת החלטת הממשלה 1173, הכסף לא הועבר לאף רשות מקומית בקו התפר.

²² <https://www.hefer.org.il/uploads/n/1726557423.2347.pdf>

²³ ynet: "התקבלו באופן לא תקין": ההחלטות שאישרה

הממשלה – והיועמ"שית פסלה.

²⁴ ynet: מזכיר הממשלה נגד היועמ"שית: "לא בסמכותך לבטל

החלטות ממשלה".

²⁵ שקוף: מועצות קו התפר התגייסו להגן על התושבים –

התקציב תקוע במשרד הפנים: "לאורך זמן פשוט נקרוס".

²⁰ לפי דיווח משרד הפנים על הסעיפים התקציביים דרכם הועברו הכספים למשימה זו.

²¹ מפתח התקציב.

חסמים ומאפשרים

חסמים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על **חסם מרכזי** אחד:



אנמיה ניהולית

אף על פי שעברו יותר מ־14 חודשים ממועד קבלת ההחלטה, הסעיף השלישי בה לא תוקן ו־50 מיליון ש"ח שהובטחו בו לרשויות קו התפר עוד לא התחילו לעבור אליהן. אף על פי שהתשובה הרשמית של משרדי הממשלה לשאלות בנושא היא שהסעיף לא מבוצע כיוון שהוא בבחינה משפטית, תשובת גורמי המקצוע במשרד המשפטים מבהירה כי נדרשת עבודת מטה לקראת העברת התקציבים, ועיגון שלה בהחלטת ממשלה חדשה. למרות מעורבות של מספר משרדי ממשלה (כולל משרד רוה"מ), לא נראה כי בוצעה מאז קבלת ההחלטה הנ"ל (1173) עבודת המטה הנדרשת, כיוון שלא התקבלה החלטה חדשה בנושא.

מאפשרים

על פי ניתוח ממצאי המעקב ניתן להצביע על 2 **מאפשרים** מרכזיים:

מה המאפשרים שזיהינו שתרמו למימוש ההחלטה ואיך הם באו לידי ביטוי ביישום ההחלטה.



גורם מנגנון יישום בשטח

בהחלטה הרשויות הן הגורם המבצע בשטח ואף ניתנת להן גמישות מירבית לשימוש בתקציב הנ"ל. משיחה עם גורמי מקצוע במשרד הפנים עלה כי אישור אגף התקציבים לסעיפים התקציביים המוזכרים בדו"ח היווה חריגה מהתנהלות האגף בשגרה. הסעיפים הנ"ל הם סעיפי "סל", כלומר ללא הגדרה מדויקת של השירותים או המוצרים שירכשו בעזרת הכספים, אלא העברה של סכומים גדולים לרשויות המקומיות, שינצלו את הכספים כרצונן. חריגה זו נבעה מהבנה (הן במשרד הפנים והן באגף התקציבים) כי בעקבות מצב החירום המלחמתי יש לרשויות המקומיות ולתושבים המפונים צרכים ייחודיים ודחופים, שלא יכולים להמתין לתהליך התקצוב הרגיל.



הקצאת משאבים נדרשים

כפי שצוין בדו"ח, שני הסעיפים הראשונים בהחלטה 1173 הם תיקון לסעיפים מהחלטות ממשלה קודמות, ובפרט מגדילים את תקרת התקציבים לעומת ההחלטות הקודמות. שיטת תקצוב זו, בה תקרת התקציב הועלתה מספר פעמים, בכל פעם לפני שמוצתה, איפשרה למשרד הפנים לתמוך באופן רציף ברשויות המקומיות ולתמוך במאמצים שלהם לסייע לתושבים המפונים.

סיכום, תובנות ומסקנות

מדגישה שתי בעיות מרכזיות שנובעות מאי־ישיום הסעיף – הראשונה היא התרחבות של הפער בשירותים שמקבלים התושבים, כאשר רשויות מקומיות חלשות יותר כנראה לא מסוגלות לממן תוספות למיגון וביטחון מתקציבן. הבעיה השנייה היא שגם ברשויות עמידות יותר מבחינה כלכלית, הגדילה בתקציב הביטחון לא הייתה צפויה לפני תחילת המלחמה ויתכן ובאה על חשבון שירותים אחרים לתושבים, במקום שהמענה הביטחוני יתוקצב ע"י המדינה.

אמנם לדאבוננו אין סנקציות סטטוטוריות על אי יישום החלטות ממשלה, אולם נורמטיבית הן עדיין מהוות התחייבות כלפי הציבור על פעולות שהממשלה עומדת לנקוט. העובדה כי חודשים רבים לאחר קבלת ההחלטה, הממשלה עדיין לא עמדה בהתחייבות הברורה שלה לרשויות קו התפר הובילה אותן להגיש עתירה לבג"צ כדי שיכפה על הממשלה להעביר את הכספים. כפי שנאמר בכתב של מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח, לראש הממשלה:

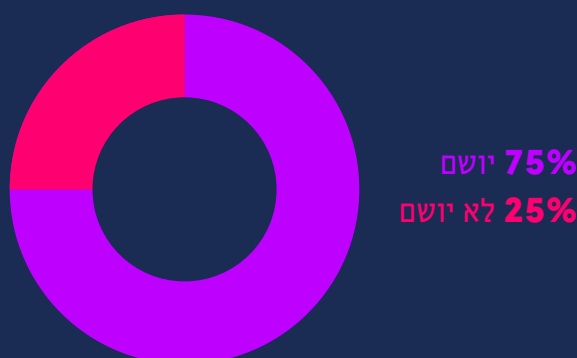
"מצב זה לא רק בלתי מתקבל על הדעת, אלא גם מעיד על כשלים חמורים במערכת השלטונית שאינה מצליחה להוציא לפועל את החלטותיה בעצמה ומותירה את האזרחים והרשויות להתמודד עם השלכותיה."

גם אם עבודת המטה ויישום המשימה יבוצעו לאחר פסיקת בג"צ בנושא, לא ברור מדוע נדרשת פסיקה כזו כדי לבצע משימה פשוטה ביחס לעבודת הממשלה, שהייתה צריכה להתבצע לפני חודשים רבים, ויתכן והייתה משפרת את תחושת הביטחון האישי של תושבי קו התפר, ואולי אף את מידת האמון שלהם במוסדות המדינה.

מתוך ארבעת סעיפי ההחלטה שנבדקו, נמצא בתחקיר המוניטור כי 3 יושמו ו־1 לא יושם. עם זאת, הסעיף שלא יושם הינו היחיד בהחלטה שמורה על משימה חדשה, ולא מגדיל תקורות תקציב למשימות קיימות.

החלטת הממשלה הנ"ל התקבלה חודשיים לאחר טבח ה־7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל" שפרצה בעקבותיו, והיא מדגימה את הנסיונות של משרדי הממשלה השונים להגיב למצב החירום, אחרי הקריסה של רבים מהשירותים הציבוריים עם תחילת המלחמה. במקרה של החלטה זו, הניסיון היה לתמוך ישירות ובצורה משמעותית ברשויות המקומיות, שתפקודן היה מהיר וטוב יותר מזה של רוב משרדי הממשלה.²⁶ פער זה בתפקוד ניכר גם דרך מדד אמון הציבור במוסדות המדינה של המכון הישראלי לדמוקרטיה. בעוד אמון הציבור ברשויות המקומיות עלה בין יוני לדצמבר 2023 – מ־55% ל־64% בציבור היהודי, ומ־27.5% ל־39% בציבור הערבי, האמון בממשלה ירד בציבור היהודי מ־28% ל־23% ובציבור הערבי נשאר נמוך מאוד – 19% לעומת 18% ביוני 2023.²⁷

לעומת יישומם המלא של שני הסעיפים הראשונים בהחלטה, הסעיף האחרון – הקצאת 50 מיליון ש"ח ליישובי קו התפר לצורכי ביטחון – לא יושם כלל, והשאיר את הרשויות המקומיות בהמתנה לקבלת הכספים, כבר יותר מ־14 חודשים. כפי שעלה בתחקיר, רשויות מקומיות עמידות יותר (כפי שמשתקף במדד החברתי־כלכלי של הלמ"ס) יכלו להרשות לעצמן להעלות את תקציב הביטחון שלהן בצורה משמעותית גם ללא התקציב שהובטח. עובדה זו



26 המוניטור: מהדורת מלחמה.

27 המכון הישראלי לדמוקרטיה: מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023: צה"ל והרשויות המקומיות מובילים בסולם האמון בציבור היהודי, בתחתית – המוסדות הפוליטיים.

