

מדריך מקצועי למנהל הכספים ברשויות המקומיות: הוועדות הגיאוגרפיות (ג"ג)

חלק 1: מבוא לוועדות הגיאוגרפיות בישראל

1.1 מטרתן וחשיבותן של הוועדות הגיאוגרפיות לרשויות המקומיות

הוועדות הגיאוגרפיות (להלן: "ג"ג" או "הוועדות"), הפועלות במסגרת משרד הפנים, מהוות מנגנון מרכזי בעיצוב מפת השלטון המקומי בישראל. תפקידן לבחון ולהמליץ בפני שר הפנים על מגוון סוגיות בעלות השפעה מכרעת על התנהלותן, איתנותן הפיננסית ועתידן של הרשויות המקומיות. סוגיות אלו כוללות שינויים בגבולות המוניציפליים, הסדרים לחלוקת הכנסות בין רשויות, שינויים במעמד המוניציפלי (כגון הפיכת מועצה מקומית לעירייה), וכן איחוד או פיצול של רשויות קיימות.¹

עבור מנהל הכספים ברשות המקומית, הבנת תפקידן המהותי של הוועדות היא צעד ראשון והכרחי. החלטות המתקבלות על בסיס המלצות הוועדות משפיעות באופן ישיר ומיידי על בסיס המס של הרשות (בעיקר ארנונה והיטלי השבחה), על היקף הוצאותיה התפעוליות וההשקעיות (למשל, מתן שירותים לתושבים בשטחים חדשים או שינוי בהיקף השירותים הנדרש), על נכסיה והתחייבויותיה, ובסופו של דבר – על חוסנה הפיננסי ויכולתה לספק שירותים נאותים לתושביה לאורך זמן. לפיכך, מעורבות פעילה והבנה מעמיקה של תהליכי עבודת הוועדות הן קריטיות לתכנון הפיננסי האסטרטגי, להקצאת המשאבים ולניהול הסיכונים של הרשות המקומית.

קיומן של ועדות אלו והתהליך המובנה שבו הן פועלות¹, החל מהגשת בקשה, דרך בחינה מקצועית, דיונים פומביים ועד להמלצה לשר, מעיד על גישה ממלכתית מרוכזת לניהול השינויים במבנה השלטון המקומי. מנגנון זה נועד למנוע שינויים אד-הוק, בלתי מבוקרים או כאלה המבוססים אך ורק על הסכמות דו-צדדיות בין רשויות, ולנסות ליישר קו בין צרכים ורצונות מקומיים לבין יעדי תכנון לאומיים, שיקולים דמוגרפיים וצרכים אזוריים רחבים יותר. בכך, המדינה שומרת על יכולת פיקוח והכוונה על התפתחות המרחב המוניציפלי.

1.2 סקירה כללית של "המודל הקבוע" ומסגרת פעולתו

ישראל מפעילה מערך של ועדות גיאוגרפיות קבועות, הפועלות על בסיס אזורי (לדוגמה: ועדה גיאוגרפית חיפה, מרכז, ירושלים ו"ש והשפלה, דרום, גליל מערבי, הגליל העליון והעמקים).¹ בנוסף, הוקמה ועדה ייעודית מיוחדת הדנה באיחוד רשויות ובשינוי מעמד מוניציפלי.¹ ועדות אלו פועלות באופן שוטף ורציף, ומלוות על ידי אגף בכיר 'תכנון מוניציפלי' במטה משרד הפנים, המרכז את עבודתן ומספק להן תמיכה מקצועית ואדמיניסטרטיבית.¹ הרכבי הוועדות חודשו באפריל 2022, לאחר כחמש שנות פעילות של ההרכבים הקודמים.¹

עבור מנהל הכספים, העובדה שמדובר בגופים קבועים ולא בוועדות אד-הוק מזדמנות היא בעלת משמעות. מודל זה מאפשר צבירת ניסיון וידע הן בוועדות עצמן והן ברשויות המקומיות לגבי דרכי הפעולה, הקריטריונים הנהוגים והציפיות ההדדיות. ניתן לפתח "זיכרון ארגוני" וידע

מוסדי לגבי אופן ההתנהלות מול הוועדה האזורית הרלוונטית. קיומו של אגף ייעודי במשרד הפנים (אגף בכיר תכנון מוניציפלי) מספק כתובת ברורה לפניות, לקבלת מידע ולהגשת בקשות.¹

הבחירה במבנה אזורי¹ מאפשרת לוועדות לפתח מומחיות והבנה מעמיקה של המאפיינים, האתגרים וההזדמנויות הייחודיים לכל אזור גיאוגרפי. לדוגמה, סוגיות הנידונות בוועדת המרכז, העוסקת באזור אורבני צפוף ובעל ערכי קרקע גבוהים (כמו חלוקת הכנסות מנתב"ג או מעמד אוניברסיטת בר אילן²), שונות מאלו הנידונות בוועדת הדרום, המתמודדת עם מרחבים גדולים, אוכלוסייה מפוזרת וריבוי שטחי צבא ותעשייה (כמו חלוקת הכנסות מבסיסי צה"ל בנגב⁴). עם זאת, הפיקוח המרכזי של משרד הפנים, השימוש במסגרות חוקיות אחידות⁶ ותהליכי העבודה הדומים¹ נועדו להבטיח רמה מסוימת של עקביות וסטנדרטים אחידים בטיפול בסוגיות דומות ברחבי הארץ. מבנה זה מנסה לאזן בין הצורך בהתאמה לתנאים האזוריים הייחודיים לבין שמירה על מדיניות לאומית קוהרנטית והוגנת, אם כי האיזון בפועל עשוי להיות מורכב ומאתגר.

חלק 2: מנדט, סמכויות ובסיס חוקי של הוועדות הגיאוגרפיות

2.1 חקיקה וצווים מרכזיים

הבסיס החוקי לפעולתן של הוועדות הגיאוגרפיות ולהחלטות שר הפנים בנושאי שינוי גבולות וחלוקת הכנסות מעוגן בעיקר בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. פקודת המועצות המקומיות מאמצת במקרים רבים סעיפים רלוונטיים מפקודת העיריות, בשינויים המחויבים.⁷

שינוי גבולות:

- **עיריות:** סעיפים 2 ו-2א לפקודת העיריות מסמיכים את שר הפנים לשנות את תחום שיפוטתה של עירייה. סעיף 2 קובע כי השר רשאי למנות ועדת חקירה לבחינת הנושא, ולקבל החלטה לאחר עיון בתסקיר הוועדה. סעיף 2א מאפשר לשר, במקרים מסוימים (למשל, צירוף שטח שאינו בתחום רשות אחרת), להרחיב שטח שיפוט בהכרזה, ללא צורך בוועדת חקירה.⁶ סעיף 6 לפקודת העיריות עוסק בהקמת עירייה במקום מספר רשויות מקומיות, והוראותיו חלות גם על הרחבת תחום עירייה על חשבון רשות מקומית אחרת ("רשות מקומית מעבירה").⁸
- **מועצות מקומיות:** פקודת המועצות המקומיות אינה מחייבת הקמת ועדת חקירה לשינוי גבולות. עם זאת, הנוהג שהתפתח מאז שנות ה-90 הוא למנות ועדת חקר גבולות (המונח ההיסטורי לוועדות הגיאוגרפיות או ועדות ייעודיות דומות) בכל דיון בשינוי שטחי שיפוט, ללא קשר לסוג הרשות.⁶

חלוקת הכנסות:

- סעיף 9א לפקודת העיריות מסמיך את שר הפנים לאשר הסדרים לחלוקת הכנסות בין רשות מקומית מעבירה לרשות קולטת, כתוצאה מהסכם ביניהן.⁷
- סעיף 9ב לפקודת העיריות מסמיך את שר הפנים, **בהסכמת שר האוצר** ולאחר עיון

בתסקיר של ועדת חקירה (או ועדה גיאוגרפית), להכריז בצו על אזור מסוים (שאינו מיועד למגורים בלבד) כאזור חלוקת הכנסות. הצו יגדיר את גבולות האזור ואת שיעורי ההכנסות (מארנונה כללית, היטלי השבחה או תשלומי חובה אחרים) שיחולקו בין הרשות שבתחומה מצוי האזור לבין רשות מקומית אחת או יותר הסמוכה לה או הגובלת בה.⁷ סעיף זה מוחל גם על מועצות מקומיות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות.⁷ חשוב לציין שהסדרים אלה אינם כוללים, ככלל, הכנסות מארנונה כללית בשל נכסים למגורים.⁹

משרד הפנים הסדיר את התהליכים באמצעות נהלים פנימיים, כגון "נוהל שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות".⁶

הבנה מדויקת של סעיפי חוק אלה חיונית למנהל הכספים. היא מאפשרת למסגר את הטיעונים המשפטיים והפיננסיים של הרשות, להבין את מרחב שיקול הדעת של השר והוועדה, ולהעריך את חוקיות ההצעות השונות המועלות במהלך הדיונים.

טבלה 1: הוראות חוק מרכזיות המסדירות את פעולת הוועדות הגיאוגרפיות

החוק/הפקודה	הסעיף הרלוונטי	תיאור הסמכות/המנדט	תחולה (עיריות/מועצות מקומיות)
פקודת העיריות	2, 2א	שינוי תחום שיפוט של עירייה (באמצעות ועדת חקירה או הכרזה)	עיריות
פקודת העיריות	6	הקמת עירייה במקום מספר רשויות; הרחבת תחום עירייה על חשבון רשות אחרת	עיריות (חל גם על הרחבה)
פקודת העיריות	9א	אישור הסדרים לחלוקת הכנסות בהסכמה בין רשויות	עיריות (חל גם על מועצות)
פקודת העיריות	9ב	קביעת אזור לחלוקת הכנסות (שלא ממגורים) בצו, בהסכמת שר האוצר ולאחר המלצת ועדה	עיריות (חל גם על מועצות)
פקודת המועצות המקומיות	7	החלת סעיפים 6 ו-9א לפקודת העיריות על מועצות מקומיות	מועצות מקומיות

מועצות מקומיות	החלת סעיף 9ב לפקודת העריות על מועצות מקומיות (וסעיפים נוספים שאינם קשורים ישירות לוועדות גיאוגרפיות)	34א	פקודת המועצות המקומיות
----------------	--	-----	------------------------

מקורות: ⁶

2.2 היקף הסמכויות: שינוי גבולות, חלוקת הכנסות, מעמד מוניציפלי ועוד

לוועדות הגיאוגרפיות מנדט רחב לבחון ולהמליץ על מגוון רחב של נושאים המשפיעים על המבנה והתפקוד של הרשויות המקומיות. היקף סמכויות זה כולל:

- **שינוי גבולות (שינוי תחום שיפוט):** העברת שטחים בין רשויות מקומיות גובלות, סיפוח שטחים חסרי מעמד מוניציפלי (שטחים גליליים) לרשות קיימת, או תיקוני גבול קטנים ("אי-התאמות גבול").²
- **חלוקת הכנסות:** המלצה על הסדרים לחלוקת הכנסות (בעיקר ארנונה שאינה למגורים והיטלי השבחה) מאזורים ספציפיים כגון אזורי תעשייה ותעסוקה, מתקנים ממשלתיים, בסיסי צבא, נמלים, שדות תעופה וכדומה, בין הרשות המארחת לרשויות שכנות.²
- **שינוי מעמד מוניציפלי:** בחינת בקשות לשינוי מעמד, למשל, הפיכת מועצה מקומית לעירייה, או הפיכת יישוב בתוך מועצה אזורית למועצה מקומית עצמאית (כמו במקרה של צור הדסה ¹⁰).³
- **איחוד רשויות או פיצול:** בחינת היתכנות ותנאים לאיחוד של שתי רשויות מקומיות או יותר לרשות מוניציפלית אחת, או פיצול של רשות קיימת.³
- **הקמת ועד מקומי חדש:** המלצה על הקמת ועד מקומי חדש בתוך מועצה אזורית ליישוב שגדל או התפתח.⁵
- **הקמת אשכול רשויות:** בחינת הקמה של איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, שמטרתו שיתוף פעולה אזורי ומתן שירותים משותפים.²

היקף סמכויות נרחב זה מדגיש את מרכזיותן של הוועדות בעיצוב המפה המוניציפלית. עבור מנהל הכספים, המשמעות היא שתהליכי הוועדות יכולים להשפיע על הרשות במגוון דרכים – הרחבה או צמצום של שטח הפיזי, גידול או קיטון במקורות ההכנסה שלה, שינוי במבנה הארגוני הבסיסי שלה, או שינוי במערך יחסיה עם הרשויות השכנות.

מגוון הסמכויות הנתונות לוועדות ממצב אותן לעיתים קרובות כגוף בוררות או גישור בסכסוכים בין רשויות מקומיות, במיוחד כאשר המחלוקת נסובה סביב קרקעות בעלות פוטנציאל פיתוח גבוה או מקורות הכנסה משמעותיים (כדוגמת נתב"ג ², אזורי תעשייה או בסיסי צבא ⁴). הוועדות נדרשות לבחון את טענות הצדדים השונים, לאסוף נתונים, ולגבש המלצות המבוססות, לפחות להלכה, על שיקולים רחבים של טובת הציבור, יעילות כלכלית או צדק חלוקתי אזורי. זאת, בניגוד למשא ומתן ישיר בין רשויות, שעלול להגיע למבוי סתום או להסתיים

בהסכמים שאינם משרתיים בהכרח אינטרסים ציבוריים רחבים יותר. תהליך זה, המפוקח על ידי המדינה, מספק מסגרת מובנית לטיפול בתחרות הבין-רשוטית.

2.3 תפקיד משרד הפנים וגופים ממשלתיים אחרים

חשוב להדגיש כי הוועדות הגיאוגרפיות הן גופים מייצגים לשר הפנים.¹ ההחלטה הסופית בנושאים הנדונים מתקבלת על ידי שר/ת הפנים (ולעיתים על ידי מנכ"ל המשרד, בהתאם לסמכות שהוצלה לו או לנושא הנדון).¹ המלצות הוועדה מוגשות לשר, אך לפני קבלת ההחלטה, הן נבחנות גם על ידי גורמים נוספים במשרד, כגון הממונה על המחוז הרלוונטי ומנכ"ל המשרד, אשר מוסרים את עמדתם.⁹

בנושאים של **חלוקת הכנסות**, נדרשת בנוסף להחלטת שר הפנים גם **הסכמתו המפורשת של שר האוצר**.¹ דרישה זו מעניקה למשרד האוצר מעמד מכריע וזכות וטו מעשית על הסדרים אלה.

האגף הבכיר לתכנון מוניציפלי במשרד הפנים אחראי על הניהול האדמיניסטרטיבי והמקצועי של תהליך עבודת הוועדות, החל מקליטת הבקשות, דרך ליווי דיוני הוועדה ועד להכנת הצווים והמפות לחתימת השר ופרסומם ברשומות.¹

הבנת היררכיה זו חיונית למנהל הכספים. בעוד להמלצת הוועדה משקל רב, היא אינה סוף פסוק. במקרים מסוימים, ייתכן שיהיה צורך להפנות מאמצי שכנוע או הצגת טיעונים נוספים גם לדרג המיניסטריאלי במשרד הפנים. הדרישה להסכמת שר האוצר בנושאי חלוקת הכנסות מוסיפה נדבך קריטי נוסף של אישור ובקרה, ומחייבת את הרשויות לבסס את הצעותיהן על ניתוח פיננסי איתן ובר-קיימא, שיוכל לעמוד גם בבחינת משרד האוצר.

המעורבות המחייבת של שר האוצר בהחלטות על חלוקת הכנסות מהווה מנגנון בקרה פיסקלי מובנה ומשמעותי. דרישה ספציפית זו, שאינה קיימת עבור שינויי גבולות 'רגילים' או שינויי מעמד, מבטיחה שהסדרים פיננסיים בין רשויות מקומיות לא רק יתאימו למטרות התכנון של משרד הפנים, אלא גם יעלו בקנה אחד עם מדיניות פיסקלית לאומית ושיקולים תקציביים רחבים יותר. מנגנון זה נועד למנוע יצירת הסדרים שאינם ברי-קיימא מבחינה כלכלית, כאלה שעלולים להטיל עומס עתידי על תקציב המדינה או ליצור תקדימים בעייתיים. מעורבות משרד האוצר משקפת הכרה בכך שלחלוקת הכנסות מוניציפליות, במיוחד מאזורים מניבים, עשויות להיות השלכות כלכליות רחבות יותר.

חלק 3: ניווט בתהליך שינוי גבולות

3.1 ייזום בקשה לשינוי גבולות

בקשה לשינוי גבולות מוניציפליים יכולה להיות מוגשת על ידי רשות מקומית (המעוניינת להרחיב את שטחה או למסור שטח), על ידי משרד ממשלתי, או ביוזמת משרד הפנים עצמו (באמצעות הוועדה או האגף לתכנון מוניציפלי).¹ הבקשה מוגשת לאגף בכיר תכנון מוניציפלי

במשרד הפנים¹, ויש למלא טופס מקוון ייעודי.¹

על פי נהלים קודמים שתוארו במסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בקשה המוגשת על ידי רשות מקומית צריכה להיות מנומקת היטב ולכלול תזכיר המפרט את הסיבות לשינוי המבוקש, את ההשלכות הצפויות (כלכליות, דמוגרפיות, חברתיות, תכנוניות ועוד), וכן נתונים רלוונטיים על מצבה התכנוני והדמוגרפי של הרשות.⁶

מנהל הכספים ממלא תפקיד מרכזי בשלב זה, בין אם הרשות היא היוזמת את הבקשה ובין אם היא מגיבה לבקשה של גורם אחר. עליו לרכז את הנתונים הפיננסיים הרלוונטיים, להכין תחזיות לגבי ההשפעות התקציביות של השינוי המוצע (תוספת/גריעת הכנסות מארנונה, היטלים, אגרות; תוספת/גריעת הוצאות למתן שירותים כמו חינוך, רווחה, תברואה, אחזקת תשתיות), ולהעריך את ההשפעה הכוללת על מאזן הרשות, על תזרים המזומנים ועל תוכניות הפיתוח שלה.

3.2 תהליך החקירה והדיון בוועדה

לאחר שהבקשה נבחנה על ידי הצוות המקצועי באגף והוצגה למנכ"ל משרד הפנים, והוא החליט שיש מקום לדון בה, היא מועברת לטיפול הוועדה הגיאוגרפית האזורית הרלוונטית.¹ בשלב זה מתחילה עבודת הוועדה עצמה, הכוללת איסוף מידע, קיום דיונים פומביים ושמיעת כל הצדדים הנוגעים בדבר (הרשויות המעורבות, נציגי תושבים, משרדי ממשלה רלוונטיים ועוד).¹ הוועדה נוהגת גם לקיים סיורים בשטח הנדון על מנת להתרשם באופן בלתי אמצעי מהמצב הקיים ומהפוטנציאל העתידי.¹

במקרים רבים, ובפרט בסוגיות מורכבות, הוועדות נעזרות ביועצים חיצוניים (כגון כלכלנים, מתכנני ערים, יועצים מוניציפליים) לצורך ניתוח מעמיק של הנתונים, בחינת חלופות והערכת ההשפעות הצפויות של השינוי המוצע.⁴ התהליך שואף להיות שקוף, וחומרים רבים (כגון פרוטוקולים, מצגות, חוות דעת) מפורסמים לעיון הציבור במערכת "הדר" של משרד הפנים.¹

עבור מנהל הכספים, שלב זה מחייב היערכות קפדנית. יש להכין מצגות ברורות ומבוססות נתונים, מודלים פיננסיים המשקפים את ההשפעות הצפויות, ותיעוד מסודר התומך בטענות הרשות. יש להיות ערוכים להשיב לשאלות נוקבות מצד חברי הוועדה, נציגי הרשויות האחרות והיועצים המקצועיים. העובדה שהוועדה משתמשת ביועצים חיצוניים⁴ מחייבת את הרשות להציג ניתוחים ברמה מקצועית גבוהה, ולעיתים אף לשקול שכירת יועצים מטעמה על מנת להתמודד עם הניתוחים הנגדיים.

הדגש בתהליך על בחינה מקצועית, דיונים פומביים, סיורים בשטח, שימוש ביועצים ופרסום חומרים¹ משקף ניסיון לבסס את החלטות הוועדה על בסיס עובדתי רחב ככל האפשר ועל שיתוף בעלי העניין. אף ששיקולים פוליטיים עשויים להתקיים ברקע, המסגרת הפורמלית של התהליך מדגישה גישה רציונלית ומבוססת נתונים, המאפשרת בחינה שיטתית של הטיעונים השונים.

3.3 שיקולים מרכזיים למנהלי כספים בתרחישי שינוי גבולות

בעת בחינת הצעה לשינוי גבולות, על מנהל הכספים להתמקד במספר היבטים פיננסיים ואסטרטגיים מרכזיים:

- **הערכת השפעה פיננסית נטו:** כימות ההשפעה הכוללת על תקציב הרשות, תוך התחשבות בשינויים הצפויים בהכנסות (ארנונה למגורים ושלא למגורים, היטלי השבחה, אגרות בנייה, הכנסות ממים וביוב וכו') ובשינויים הצפויים בהוצאות התפעוליות וההשקעיות (עלות מתן שירותי חינוך, רווחה, תרבות, תברואה, ביטחון, אחזקת כבישים ותשתיות, פיתוח וכו') בשטח המועבר/מתקבל.
- **העברת נכסים והתחייבויות:** זיהוי, רישום והערכת שווי של נכסים מוניציפליים (מבני ציבור, תשתיות, קרקעות וכו') והתחייבויות (הלוואות שנלקחו לפיתוח האזור, התחייבויות חוזיות וכו') הקשורים לשטח הנדון, והסדרת אופן העברתם בין הרשויות.
- **השלכות על חובות הרשות:** בחינת ההשפעה של שינוי הגבולות (והשינוי הנלווה בהכנסות ובהוצאות) על יכולת ההחזר של הרשות, על עמידתה באמות מידה פיננסיות (כגון יחס גירעון שוטף להכנסות) ועל יכולתה לגייס חוב נוסף בעתיד.
- **התאמה אסטרטגית ארוכת טווח:** ניתוח האופן שבו שינוי הגבולות המוצע מתיישב (או מתנגש) עם תוכנית הפיתוח הרב-שנתית של הרשות, עם יעדיה האסטרטגיים ועם חזונה הכלכלי והחברתי.
- **דרישות נתונים:** איסוף והכנה של נתונים מפורטים ומדויקים לגבי השטח הנדון, לרבות: אוכלוסייה (מספר תושבים, מאפיינים דמוגרפיים), שימושי קרקע (מגורים, תעסוקה, מסחר, שטחים פתוחים), תשתיות קיימות ועתידיות, רמת השירותים הנוכחית ועלותם, ותחזיות לגבי צרכים עתידיים.

3.4 קבלת החלטה סופית ויישום

בתום דיוניה, הוועדה הגיאוגרפית מגבשת דו"ח המלצות מנומק ומגישה אותו לשר/ת הפנים.¹ כאמור, הדו"ח נבחן על ידי גורמים נוספים במשרד הפנים (ממונה מחוז, מנכ"ל) לפני שהוא מובא להחלטת השר.² השר רשאי לקבל את המלצות הוועדה (כולן או חלקן), לדחות אותן או לשנותן.

במידה והשר מחליט לאשר את שינוי הגבולות, האגף הבכיר לתכנון מוניציפלי מכין את הצווים והמפות הנדרשים לחתימת השר.³ לאחר חתימת השר, הצווים והמפות מתפרסמים ברשומות (קובץ התקנות), ובכך מקבל שינוי הגבולות תוקף חוקי ומחייב.⁴

מנהל הכספים נדרש לעקוב אחר התקדמות התהליך גם לאחר הגשת דו"ח הוועדה, ולהיות ערוך למסור הבהרות או נתונים נוספים אם יידרשו על ידי משרד הפנים. עם פרסום ההחלטה ברשומות, על מנהל הכספים לפעול באופן מיידי לעדכון התקציב, תוכניות העבודה, מערכות הגבייה והחשבונאות של הרשות בהתאם לשינוי שנקבע.

חלק 4: הבנת מנגנוני חלוקת הכנסות

4.1 מסגרת חוקית לחלוקת הכנסות

כפי שפורט בסעיף 2.1, פקודת העיריות (והחלטה על מועצות מקומיות) מספקת שני מסלולים עיקריים להסדרת חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות:

1. **מסלול הסכמי (סעיף 9א):** מאפשר לשר הפנים לאשר הסכם וולונטרי בין רשות מעבירה לרשות קולטת לגבי חלוקת הכנסות ביניהן.⁷ מסלול זה מבוסס על משא ומתן והסכמה הדדית.

2. **מסלול כפוי (סעיף 9ב):** מסמך את שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ולאחר קבלת המלצת ועדה, להכריז על "אזור חלוקת הכנסות". הצו קובע את גבולות האזור, את הרשויות הזכאיות לחלק מההכנסות (הרשות המארחת ורשויות שכנות/גובלות), ואת שיעורי החלוקה.⁷ מסלול זה אינו דורש את הסכמת הרשות שבתחומה נמצא האזור, והוא מיועד בעיקר לאזורים מניבי הכנסות שאינם למגורים (כגון אזורי תעסוקה, בסיסים וכו').⁹

ההבחנה בין שני המסלולים חשובה למנהל הכספים, שכן הדינמיקה, מרחב התמרון והשיקולים שונים בכל אחד מהם. מסלול 9ב, הכרוך בחקירת ועדה ובהסכמת שר האוצר, הוא לרוב מורכב וממושך יותר, אך עשוי להוביל לתוצאות שאינן בהכרח מקובלות על הרשות המארחת. ההתמקדות של סעיף 9ב בהכנסות שאינן ממגורים מכוונת את מנגנון החלוקה בעיקר למקורות הכנסה "עודפים" לכאורה, הנובעים מפעילות כלכלית ולא מעלות מתן שירותים ישירים לתושבים.

4.2 תהליך קביעת חלוקת ההכנסות

התהליך לקביעת חלוקת הכנסות, בין אם ביוזמת רשות ובין אם ביוזמת המשרד (בדרך כלל במסגרת מסלול 9ב), דומה במהותו לתהליך שינוי הגבולות:

1. **הגשת בקשה / ייזום:** פנייה מנומקת לאגף בכיר תכנון מוניציפלי או החלטה של משרד הפנים לפתוח בבדיקה.¹

2. **בחינה ראשונית והעברה לוועדה:** בדיקת הבקשה על ידי האגף והחלטת מנכ"ל המשרד על העברת הנושא לדיון בוועדה הגיאוגרפית הרלוונטית.¹

3. **עבודת הוועדה:** קיום דיונים פומביים, סיורים, איסוף נתונים פיננסיים ותכנוניים, שמיעת עמדות הרשויות המעורבות וגורמים רלוונטיים אחרים.¹ שלב זה כולל לרוב ניתוח כלכלי מעמיק, לעיתים בסיוע יועצים חיצוניים, לבחינת פוטנציאל ההכנסות מהאזור, עלויות התחזוקה והפיתוח שלו, והצרכים הפיננסיים של הרשויות המועמדות לחלוקה.⁴

4. **גיבוש המלצות:** הוועדה מגבשת דו"ח המלצות מנומק הכולל התייחסות לגבולות אזור החלוקה, לרשויות הזכאיות, לשיעורי החלוקה ביניהן, לתקופת החלוקה ולתנאים נוספים במידת הצורך.¹

5. **בחינה והחלטת שר הפנים:** הדו"ח מוגש לשר הפנים ונבחן על ידי גורמי המקצוע במשרד (ממונה מחוז, מנכ"ל).⁹ השר מקבל החלטה אם לאמץ את ההמלצות.

6. **קבלת הסכמת שר האוצר: שלב קריטי וייחודי לחלוקת הכנסות** – החלטת שר הפנים טעונה את הסכמתו המפורשת של שר האוצר.¹ ללא הסכמה זו, ההחלטה אינה יכולה להיכנס לתוקף.

7. **פרסום ברשומות:** לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים, משרד הפנים מכין צו חלוקת הכנסות ומפרסם אותו ברשומות, ובכך ההסדר מקבל תוקף חוקי.¹

תהליך זה מחייב את מנהל הכספים ברשות המקומית (בין אם היא הרשות המארכת ובין אם היא מועמדת לקבל הכנסות) להציג ניתוחים פיננסיים מבוססים ומשכנעים. יש לבסס את הטיעונים על נתונים מוצקים לגבי ההכנסות הנוכחיות והצפויות מהאזור, העלויות הישירות והעקיפות הכרוכות בתחזוקתו ובפיתוחו, הצרכים התקציביים של הרשות, וההשפעות הכלכליות והחברתיות של מודלי חלוקה שונים.

4.3 קריטריונים ומודלים לחלוקת הכנסות

החקיקה (סעיף 9ב) קובעת כי שיעור ההכנסות ייקבע "בהתחשב, בין השאר, בהוצאות הרשות המקומית שבתחומה נמצא אזור חלוקת ההכנסות, בשל אותו אזור"⁸, וכי החלוקה תהיה לרשויות "הסמוכה לרשות המקומית האמורה או הגובלת בה".⁸ מעבר לכך, החוק אינו מפרט נוסחה מחייבת או סט קריטריונים סגור.

בפועל, עבודת הוועדות והיועצים המלווים אותן מתבססת על בחינת מגוון רחב של קריטריונים, המשתנים בהתאם לנסיבות המקרה הספציפי. דוגמאות לקריטריונים שנשקלו במקרים שונים כוללות:⁴

- **גודל האוכלוסייה** של הרשויות המעורבות.
- **הדירוג הסוציו-אקונומי** של הרשויות.
- **המרחק הגיאוגרפי** של הרשויות מאזור החלוקה (קריטריון הקרבה/סמיכות המחויב בחוק).
- **עלויות מתן שירותים** לאזור החלוקה על ידי הרשות המארכת (תשתיות, ניקיון, פיקוח וכו').
- **השקעות היסטוריות** שבוצעו על ידי הרשות המארכת בפיתוח האזור.
- **הצרכים התקציביים** של הרשויות המועמדות לחלוקה (למשל, גירעון שוטף, צורך בהשקעות).
- **מספר התושבים מהרשויות השכנות המועסקים** באזור החלוקה ("יצוא" תעסוקה).
- **היקף השטח המוניציפלי** של כל רשות.
- **רמת השירותים** הניתנת לתושבים בכל רשות.
- **שיקולים של צדק חלוקתי** וצמצום פערים בין רשויות.

חברות ייעוץ, כמו חברת עדליא המלווה מספר ועדות גיאוגרפיות⁴, מפתחות מודלים ייעודיים לאיסוף וניתוח השוואתי של נתונים כלכליים, דמוגרפיים ותכנוניים, במטרה לגבש אומדנים כמותיים להשפעות של חלוקות אפשריות ולסייע לוועדה בגיבוש המלצות מבוססות נתונים.⁴

עם זאת, קיימת גם ביקורת על היעדר מתודולוגיה אחידה וברורה לחלוקת הכנסות, ונטען כי לעיתים ההחלטות מתבססות בעיקר על קריטריון הסמיכות הגיאוגרפית, ללא היגיון כלכלי או חלוקתי ברור.¹⁴

עבור מנהל הכספים, המסקנה המעשית היא שיש להבין את מגוון הקריטריונים הפוטנציאליים ולהיערך להציג נתונים וטיעונים רלוונטיים לכל אחד מהם, בהתאם לאינטרס של הרשות. הדגשת הצרכים התקציביים, הוכחת יעילות במתן שירותים, כימות ההשקעות שבוצעו באזור, או הצגת נתונים על תרומת האזור לתעסוקת תושבי הרשות – כל אלה יכולים לחזק את עמדת הרשות בדיונים. היעדר נוסחה קשיחה¹⁴ מדגיש את חשיבותם של טיעונים משכנעים ונתונים אמנים.

השימוש במנגנון חלוקת ההכנסות מאזורים מניבים (כמו אזורי תעשייה ובסיסים) לרשויות שכנות, תוך התחשבות בצרכים התקציביים ובמצב הסוציו-אקונומי שלהן⁴, מרמז על מטרה אפשרית של צמצום פערים פיסקליים בין רשויות. מנגנון זה יכול, תיאורטית, לסייע לרשויות חלשות יותר מבחינה כלכלית, הנהנות פחות מהכנסות מארנונה עסקית. אולם, ההתבססות על קריטריון הסמיכות הגיאוגרפית המחויב בחוק⁹ והביקורת על היעדר שיטה עקבית¹⁴ מצביעים על כך שהשגת יעד זה של צמצום פערים בפועל היא מורכבת, ולעיתים מוגבלת. ייתכן שהרשויות הנזקקות ביותר אינן בהכרח סמוכות לאזורים המניבים ביותר, מה שמגביל את יעילות המנגנון ככלי לאיזון פיסקלי רחב. קיים מתח מובנה בין המטרה הפוטנציאלית של צדק חלוקתי לבין המגבלות המעשיות והחוקיות של המנגנון.

טבלה 3: קריטריונים נפוצים בדיוני חלוקת הכנסות

קריטריון	תיאור	נתונים נדרשים (דוגמאות)	רלוונטיות לטיעון הכספי
סמיכות גיאוגרפית	קרבה פיזית של הרשות המועמדת לאזור חלוקת ההכנסות (קריטריון חובה בחוק)	מפות, מרחקים	תנאי סף חוקי; רלוונטיות נמוכה לטיעון הכלכלי עצמו, אך קובע את זכאות הרשות להיכלל בדיון.
עלויות הרשות המארכת	הוצאות תפעול והשקעה של הרשות המארכת בשל קיום האזור (תשתיות, ניקיון, פיקוח וכו') (קריטריון בחוק)	דוחות כספיים, ניתוחי עלות-תועלת, תוכניות עבודה, נתוני אחזקה	טיעון מרכזי לרשות המארכת להקטנת שיעור החלוקה (ניכוי עלויות לפני חלוקה).
השקעות היסטוריות	השקעות עבר של הרשות המארכת בפיתוח האזור (תכנון, הקמת תשתיות ראשוניות)	מסמכי פרויקטים, דוחות כספיים היסטוריים	טיעון לרשות המארכת להכרה בתרומתה ולהקטנת שיעור החלוקה, או לדרישת "החזר השקעה".

גודל אוכלוסייה	מספר התושבים ברשויות המעורבות	נתוני למ"ס, מרשם אוכלוסין	עשוי לשמש כבסיס לחלוקה (פרו-רטה לאוכלוסייה) או כאינדיקציה לגודל הצרכים.
דירוג סוציו-אקונומי	מיקום הרשות במדד הסוציו-אקונומי של הלמ"ס	מדד למ"ס	טיעון מרכזי לרשויות חלשות יותר לקבלת שיעור גבוה יותר, משיקולי צדק חלוקתי וצמצום פערים.
צרכים תקציביים	מצבה הפיננסי של הרשות (גירעון, יתרות, צרכי פיתוח)	דוחות כספיים, תקציב מאושר, תוכניות פיתוח, דוחות ביקורת	טיעון לרשויות נזקקות לקבלת נתח גדול יותר; הרשות המארחת עשויה להציג את צרכיה שלה.
תעסוקת תושבים	מספר תושבי הרשויות השכנות המועסקים באזור החלוקה	סקרי כוח אדם, נתוני ביטוח לאומי (אם זמינים), הערכות	טיעון לרשויות "מייצאות" כוח אדם לאזור, הטוענות לתרומה עקיפה לפעילותו ולזכאות לחלק מהפירות.
פוטנציאל הכנסות האזור	היקף ההכנסות הנוכחי והצפוי מארנונה, היטלי השבחה ותשלומים אחרים מהאזור	צווי ארנונה, שומות היטלי השבחה, תחזיות פיתוח, נתוני גבייה	קובע את גודל "העוגה" לחלוקה; רלוונטי לכל הצדדים להערכת ההשפעה הכספית של שיעורי חלוקה שונים.

מקורות: ⁴

4.4 תפקידו של שר האוצר

כפי שהודגש, הסכמת שר האוצר היא תנאי הכרחי למתן תוקף לצו חלוקת הכנסות לפי סעיף 9ב לפקודת העיריות.¹ מעורבות זו מבטיחה כי להחלטות על חלוקת הכנסות בין רשויות יהיה גיבוי לא רק מנקודת המבט של התכנון המוניציפלי (משרד הפנים), אלא גם מנקודת המבט של המדיניות הפיסקלית והכלכלית הכוללת של המדינה (משרד האוצר).

עבור מנהל הכספים, משמעות הדבר היא שהטיעונים והניתוחים הפיננסיים המוצגים לוועדה ולמשרד הפנים צריכים להיות מבוססים דים כדי לעמוד גם בביקורת של אגפי משרד האוצר. יש להראות כי הסדר החלוקה המוצע הוא בר-קיימא, אינו יוצר עיוותים כלכליים בלתי רצויים,

אינו מטיל נטל בלתי סביר על הרשות המארחת, ותורם (או לפחות אינו פוגע) ליציבות הפיננסית של כל הרשויות המעורבות.

4.5 תכנון פיננסי והשלכות על הרשויות המקומיות

החלטה על חלוקת הכנסות, בין אם הרשות היא המקבלת ובין אם היא הנותנת, מחייבת היערכות פיננסית ותכנונית משמעותית:

- **השפעה על התקציב:** עדכון מיידי של תחזיות ההכנסות מארנונה והיטלים רלוונטיים בתקציב השוטף ובתקציבי הפיתוח.
- **ניהול תזרים מזומנים:** הבנת מנגנון התשלומים (מועדים, אופן העברה) והשפעתו על תזרים המזומנים של הרשות.
- **התאמת רמת השירותים:** הערכה האם השינוי בהכנסות מצדיק או מחייב התאמה ברמת השירותים הניתנים לתושבים (הרחבת שירותים במקרה של תוספת הכנסה משמעותית, או צמצום/התייעלות במקרה של גריעת הכנסה).
- **יחסים בין-רשויות:** הסדר חלוקת הכנסות יוצר קשר פיננסי מתמשך בין הרשויות, שעשוי להשפיע לטובה או לרעה על שיתופי פעולה בתחומים אחרים.
- **דיווח ובקרה:** הטמעת ההסדר במערכות הדיווח הכספי והבקרה התקציבית של הרשות.

חלק 5: איחוד ופיצול רשויות מקומיות

5.1 הוועדה המיוחדת לבחינת איחודים ושינוי מעמד מוניציפלי

בנוסף לוועדות הגיאוגרפיות האזוריות, פועלת במשרד הפנים ועדה ייעודית שתפקידה המרכזי הוא לבחון ולהמליץ על נושאים הקשורים לשינויים מבניים מהותיים במפת השלטון המקומי: איחוד רשויות, פיצול רשויות, הקמת רשויות חדשות ושינוי מעמד מוניציפלי (למשל, ממועצה מקומית לעירייה).¹ ועדה זו, שהוקמה או חודשה במסגרת הרפורמה מ-2022, מרכזת את הטיפול בסוגיות אלו, הדורשות לרוב בחינה מעמיקה ומורכבת יותר מאשר שינוי גבולות נקודתיים.

קיומה של ועדה ייעודית לנושאים אלה, והעובדה שבשנים האחרונות יזם משרד הפנים בחינה אקטיבית של איחוד מספר קבוצות של רשויות מקומיות¹², מצביעים על מגמה אפשרית של מדיניות המעודדת קונסולידציה של יחידות השלטון המקומי. נראה כי קיימת תפיסה במשרד הפנים לפיה רשויות קטנות רבות (בישראל כ-50% מהרשויות מונות פחות מ-15,000 תושבים, ו-28 רשויות אף פחות מ-5,000 תושבים)³ מתקשות לספק שירותים ברמה נאותה, לפתח מקורות הכנסה עצמיים ולהתנהל ביעילות כלכלית. האיחוד נתפס כאמצעי פוטנציאלי לחיזוק האיתנות הפיננסית, לשיפור רמת השירותים ולהשגת יתרונות לגודל.

עבור מנהל הכספים ברשות המזוהה כמועמדת לאיחוד או לפיצול, ההתנהלות תהיה מול ועדה זו, המתמחה בסוגיות המבניות והפיננסיות המורכבות הכרוכות בכך. הבנת המיקוד של הוועדה (למשל, בחינת יעילות, איתנות פיננסית, רמת שירותים) מסייעת בהיערכות ובהכנת הטיעונים

5.2 שלבי התהליך ובעלי עניין מרכזיים

תהליך בחינת איחוד או פיצול רשויות דומה במהותו לתהליכים אחרים המנוהלים על ידי הוועדות הגיאוגרפיות, אך הוא לרוב אינטנסיבי יותר, מורכב יותר וזוכה לתשומת לב ציבורית ותקשורתית רבה יותר. המרכיבים המרכזיים בתהליך, כפי שתוארו בהקשר ליוזמת האיחודים האחרונה¹², כוללים:

1. **מינוי ועדה ייעודית ועצמאית:** הוועדה מורכבת מאנשי מקצוע בעלי ניסיון רלוונטי (בראשות ר"ח גבי מימון ביוזמה האחרונה), הפועלת באופן אובייקטיבי ובלתי תלוי.¹²
 2. **תהליך ציבורי שקוף:** הדגשה על שקיפות, פנייה רחבה לציבור, הסברה, התייעצות עם הרשויות והתושבים, קיום מפגשים פומביים וסיורי שטח. חומרי הוועדה והמלצותיה הסופיות מתפרסמים לציבור.¹²
 3. **תוכנית עבודה מקצועית ומסודרת:** עבודה המבוססת על ניתוח מקצועי, מוסדר ומקיף, תוך שימוש ביועצים בלתי תלויים להצגת נתונים כלכליים ותכנוניים. פרסום לוחות זמנים לבחינת האיחודים.¹²
 4. **בחינת מכלול שיקולים:** הוועדה נדרשת לבחון מגוון שיקולים, ולנסות לאזן בין היתרונות הפוטנציאליים של האיחוד (יתרון לגודל, חיסכון בהוצאות מנהלה, שיפור שירותים, איתנות כלכלית) לבין החששות (פגיעה בזהות מקומית, ריחוק השלטון מהתושב, פגיעה בערכים קהילתיים).¹²
 5. **הגשת המלצות והחלטה:** הוועדה מגישה דו"ח המלצות מנומק לשר הפנים, אשר מקבל את ההחלטה הסופית.¹²
 6. **ליווי היישום:** במקרה של החלטה על איחוד, משרד הפנים מלווה את תהליך היישום במטרה להבטיח את הצלחתו ואת שיפור השירותים לתושבים.¹²
- מנהל הכספים הוא בעל עניין מרכזי בתהליך זה. הוא נדרש לספק נתונים פיננסיים מקיפים, לבצע בדיקות נאותות (Due Diligence), להכין תרחישים פיננסיים לאיחוד/פיצול, ולהציג את ההשלכות התקציביות והכלכליות בפני הוועדה והנהלת הרשות. השקיפות הגבוהה בתהליך מחייבת רמת דיוק ואמינות גבוהה בנתונים המוצגים.

5.3 בדיקת נאותות פיננסית ושיקולים אסטרטגיים למנהלי כספים

איחוד או פיצול רשויות הוא מהלך אסטרטגי מורכב בעל השלכות פיננסיות עמוקות. מנהל הכספים נדרש לבצע בדיקת נאותות פיננסית מקיפה, הכוללת בין היתר:

- **תמונה פיננסית מאוחדת (באיחוד):** איסוף וניתוח של הדוחות הכספיים, התקציבים, מאזני הבוחן, מצבת החובות, הנכסים, ההתחייבויות והיתרות של כל הרשויות המתמזגות, ויצירת תמונה פיננסית מאוחדת פרו-פורמה.
- **זיהוי סיכונים ועלויות אינטגרציה:** הערכת החיסכון הפוטנציאלי בהוצאות (בעיקר הוצאות הנהלה וכלליות, רכש מאוחד וכו') כתוצאה מהאיחוד, ומנגד, הערכת עלויות האינטגרציה (התאמת מערכות מידע, עלויות פיטורין/פרישה מוקדמת, מיתוג מחדש

וכו').

- **הרמוניזציה של הכנסות:** בחינת ההבדלים בתעריפי הארנונה, האגרות וההיטלים בין הרשויות המתמזגות, והערכת ההשפעה הפיננסית של קביעת תעריפים אחידים ברשות המאוחדת.
- **השלכות על רמת השירותים:** הערכת הפערים ברמת השירותים הניתנים לתושבים ברשויות השונות, וכימות העלות הכרוכה בהעלאת רמת השירותים לרמה אחידה (או קביעת רמות שירות דיפרנציאליות).
- **הסכמי עבודה ושכר:** ניתוח הסכמי העבודה הקיבוציים והאישיים, מבנה השכר ותנאי ההעסקה של עובדי הרשויות המתמזגות, והערכת ההשלכות של איחוד כוח האדם.
- **קיימות פיננסית ארוכת טווח:** הכנת תחזיות פיננסיות רב-שנתיות לרשות המאוחדת/המפוצלת, להערכת חוסנה הפיננסי ויכולתה לעמוד בהתחייבויותיה ולספק שירותים לאורך זמן.

טבלה 4: רשימת תיוג לבדיקת נאותות פיננסית באיחוד/פיצול רשויות

תחום פיננסי	שיקולים/ניתוחים עיקריים	מקורות נתונים (דוגמאות)	סיכונים/הזדמנויות פוטנציאליים
דוחות כספיים ותקציב	ניתוח השוואתי של דוחות כספיים מבוקרים ותקציבים מאושרים (שוטף ופיתוח); זיהוי מגמות; הערכת גירעונות/עודפים; ניתוח יתרות.	דוחות כספיים שנתיים, דוחות רבעוניים, תקציבים מאושרים, דוחות ביצוע תקציב.	סיכון: גילוי גירעונות נסתרים, התחייבויות לא רשומות. הזדמנות: זיהוי יתרות ניתנות לשימוש, הבנת מבנה ההוצאות.
נכסים והתחייבויות	ריכוז וניתוח של מאזני הרשויות; פירוט נכסים קבועים, השקעות, חייבים; פירוט התחייבויות (הלוואות, ספקים, התחייבויות אקטואריות).	מאזנים מבוקרים, רשימות נכסים, פירוט הלוואות, דוחות אקטואריים, כרטסות ספקים וחייבים.	סיכון: חובות גבוהים, נכסים משועבדים, הערכת חסר של התחייבויות. הזדמנות: זיהוי נכסים לא מנוצלים, פוטנציאל למימון מחדש של חוב.
הכנסות (ארנונה, היטלים)	ניתוח השוואתי של בסיס המס (שומה), תעריפים, שיעורי גבייה; הערכת פוטנציאל הכנסה; בחינת הרמוניזציה של תעריפים.	צווי ארנונה, ספרי שומה, דוחות גבייה, שומות היטלי השבחה, דוחות אגרות בנייה.	סיכון: פגיעה בהכנסות עקב הרמוניזציה, שיעורי גבייה נמוכים. הזדמנות: הרחבת בסיס המס, ייעול הגבייה, העלאת תעריפים (בזהירות).

הוצאות תפעוליות	ניתוח השוואתי של הוצאות שכר, פעולות, הנהלה וכלליות; זיהוי כפילויות; הערכת פוטנציאל לחיסכון וסינרגיות.	דוחות ביצוע תקציב, פירוט הוצאות שכר, חוזי התקשרות עם ספקים, דוחות עלות שירותים.	סיכון: קשיחות בהוצאות שכר, עלויות אינטגרציה גבוהות. הזדמנות: חיסכון משמעותי בהוצאות הנהלה ורכש, ייעול תהליכים.
השקעות ופיתוח	ניתוח תוכניות עבודה ותקציבי פיתוח (תב"רים); בחינת פרויקטים בתהליך; הערכת צרכי השקעה עתידיים.	תוכניות עבודה, תקציבי פיתוח מאושרים, דוחות ביצוע תב"רים, תוכניות מתאר ותוכניות אב.	סיכון: התחייבויות לפרויקטים גרעוניים, צרכי השקעה גבוהים ללא מקורות. הזדמנות: תכנון פיתוח משולב ויעיל יותר, יכולת גיוס מימון משופרת לפרויקטים גדולים.
כוח אדם ושכר	ניתוח מצבת כוח אדם, הסכמי שכר ותנאים סוציאליים; הערכת עלויות פרישה/פיטורין; בחינת השלכות איחוד הסכמים.	רשימות עובדים, הסכמי עבודה קיבוציים ואישיים, נתוני שכר, דוחות אקטואריים להתחייבויות פנסיה.	סיכון: התנגדות עובדים, עלויות גבוהות של הרמוניזציה תנאים, תביעות משפטיות. הזדמנות: ייעול מבנה כוח האדם, ניוך עובדים, שיפור הפיריון (בטווח הארוך).

מקורות: מבוסס על עקרונות בדיקת נאותות פיננסית כלליים והצרכים הספציפיים של איחוד רשויות.

5.4 תובנות מניסיון העבר באיחודים ופיצולים

החומר שנסקר אינו מספק ניתוח מעמיק של תוצאות איחודים או פיצולים שהתרחשו בעבר בישראל. עם זאת, ניתן ללמוד מהדגשים בתהליך הבחינה של איחודים מוצעים¹² על הלקחים והאתגרים המרכזיים:

- **חשיבות השקיפות ושיתוף הציבור:** תהליכי איחוד מעוררים לרוב התנגדויות מצד תושבים ופוליטיקאים מקומיים החוששים מפגיעה בזהות המקומית ובייצוג. תהליך שקוף, הכולל הסברה והתייעצות אמיתית, חיוני לבניית אמון ולהפחתת התנגדויות, גם אם אינו מבטיח הסכמה מלאה.
- **הצורך בניתוח מקצועי ואובייקטיבי:** ההסתמכות על יועצים חיצוניים ועל ניתוח נתונים כלכליים ותכנוניים¹² נועדה לבסס את ההחלטה על בסיס עובדתי ולהפחית את משקלם של שיקולים פוליטיים צרים.
- **האתגר באיזון בין יעילות לזהות מקומית:** זהו מתח מובנה בתהליכי איחוד. הוועדה

- נדרשת לשקול את היתרונות הכלכליים והתפעוליים הפוטנציאליים מול החשש מאובדן הזהות הקהילתית והיכולת של התושבים להשפיע על סביבתם הקרובה.¹²
- **חשיבות הליווי לאחר האיחוד:** ההכרה בכך שהאיחוד הפורמלי הוא רק תחילת התהליך, ונדרש ליווי ותמיכה מצד משרד הפנים כדי להבטיח את הצלחת המיזוג בפועל ואת מימוש ההבטחה לשיפור השירותים.¹²

מנהל הכספים צריך להיות מודע למורכבויות אלו ולהיערך לספק את הנתונים והניתוחים שיאפשרו דיון מושכל ומבוסס עובדות בכל ההיבטים הללו.

חלק 6: לוחות זמנים, ציפיות ושיטות עבודה מומלצות למעורבות

6.1 לוחות זמנים אופייניים לתהליכי ועדה גיאוגרפית

החומר שנסקר אינו מספק נתונים סטטיסטיים לגבי משך הזמן הממוצע של תהליכי ועדה גיאוגרפית מתחילתם ועד סופם. עם זאת, תיאור השלבים המפורט בתהליך העבודה¹ – הגשת בקשה, בחינה ראשונית, דיוני ועדה (כולל שימועים, סיורים, ניתוח נתונים, לעיתים בסיוע יועצים), גיבוש דו"ח המלצות, בחינת ההמלצות במשרד הפנים, קבלת החלטת שר (ובמקרה של חלוקת הכנסות, גם הסכמת שר האוצר), והכנת צו ופרסומו ברשומות – מצביע בבירור על כך שמדובר בתהליכים ממושכים.

ניתן להעריך כי תהליכים אלה, במיוחד כאשר הם מורכבים, שנויים במחלוקת או מערבים מספר רב של רשויות ובעלי עניין, נמשכים לרוב חודשים רבים, ולעיתים אף שנים. מערכת "הדר" אמנם מציגה תאריכים של אבני דרך מרכזיות, כמו תאריך כתב המינוי לוועדה⁵, אך אינה מספקת צפי לסיום התהליך כולו. היוזמה לפרסום לוחות זמנים במסגרת בחינת איחודי הרשויות¹² היא צעד חיובי בכיוון של הגברת הוודאות, אך אינה בהכרח מייצגת את הנורמה בכל סוגי התהליכים.

עבור מנהל הכספים, המשמעות היא שיש להיערך לתהליכים ארוכים ולא לצפות להכרעות מהירות. אי-הוודאות לגבי משך התהליך ותוצאותיו הסופיות צריכה להילקח בחשבון בתכנון הפיננסי ובהערכת הסיכונים.

משך הזמן הארוך והמבנה הרב-שלבי של התהליך יכולים להפוך לגורם אסטרטגי בפני עצמו. רשויות עשויות לנצל את משך הזמן למשא ומתן מאחורי הקלעים, לאיסוף נתונים נוספים, לגיוס תמיכה פוליטית או ציבורית, או אף לתמרונים משפטיים. מנגד, התמשכות התהליך עלולה לעכב קבלת החלטות נחוצות, ליצור חוסר ודאות מתמשך הפוגע בתכנון ובהשקעות, ולהקשות על התנהלותן השוטפת של הרשויות המעורבות.

6.2 הכנה והצגה אפקטיבית בפני הוועדות

מעורבות אפקטיבית בתהליכי ועדה גיאוגרפית דורשת היערכות קפדנית והצגה מקצועית של עמדת הרשות. להלן מספר עקרונות מנחים למנהל הכספים ולצוותו:

- **טיעונים מבוססי נתונים:** כל טענה, ובמיוחד טענות פיננסיות, צריכה להיות מגובה

בנתונים אמינים, עדכניים ורלוונטיים. יש להשקיע באיסוף, עיבוד וניתוח של נתונים דמוגרפיים, תכנוניים, כלכליים ותקציביים.⁴

- **מודלים פיננסיים ברורים:** יש להציג מודלים פיננסיים ברורים ותמציתיים, הממחישים את ההשפעות הכספיות של החלופות השונות (למשל, תרחישי הכנסות והוצאות, ניתוחי עלות-תועלת).
- **התייחסות לקריטריונים המרכזיים:** יש להתאים את הטיעונים לקריטריונים שבהם הוועדה צפויה להשתמש (כפי שפורט בחלק 4.3 לגבי חלוקת הכנסות), ולהדגיש את הנקודות המחזקות את עמדת הרשות ביחס לקריטריונים אלה.
- **מקצועיות ושיתוף פעולה:** יש לשמור על טון ענייני ומקצועי בהופעות בפני הוועדה ובמסמכים המוגשים לה, גם כאשר קיימות מחלוקות עמוקות עם צדדים אחרים. גישה קונסטרוקטיבית עשויה להועיל יותר מאשר גישה מתלהמת.
- **שימוש במומחיות:** במקרים מורכבים, מומלץ לשקול שימוש ביעוץ משפטי המתמחה בדיני השלטון המקומי, וכן ביועצים כלכליים או תכנוניים חיצוניים, המסוגלים לספק ניתוחים מעמיקים ולהתמודד ברמה מקצועית שווה עם יועצי הוועדה או יועצי הצדדים האחרים.⁴
- **הבנת הצדדים האחרים:** חשוב לנתח את העמדות, הטיעונים והאינטרסים של הרשויות האחרות המעורבות בתהליך, על מנת לגבש אסטרטגיה יעילה ולהתכונן לטיעוני הנגד.

6.3 שימוש במערכת "הדר" ובמידע ציבורי זמין

מערכת "הדר" של משרד הפנים מהווה כלי חשוב ומרכזי עבור הרשויות המקומיות המעורבות בתהליכי ועדה גיאוגרפית. המערכת נועדה לרכז ולהנגיש מידע הנוגע לעבודת הוועדות השונות.¹ באמצעות המערכת ניתן:

- לאתר נושאים ספציפיים הנמצאים בטיפול הוועדות.
- לעיין במסמכים רלוונטיים (כגון כתבי מינוי, פרוטוקולים, מצגות, חוות דעת, המלצות סופיות – במידה והועלו למערכת).
- לעקוב אחר סטטוס הטיפול בנושאים שונים.
- ללמוד על החלטות ותקדימים מנושאים דומים שטופלו בעבר (המערכת כוללת גם ארכיון של ועדות חקירה קודמות¹³).

עבור מנהל הכספים, ניטור שוטף של מערכת "הדר" בנושאים הרלוונטיים לרשותו הוא חיוני. המערכת מאפשרת להישאר מעודכנים בהתפתחויות, לגשת למסמכים רשמיים, להבין את ההקשר הרחב של הדיון וללמוד מניסיוןן של רשויות אחרות. בנוסף, מומלץ לעקוב אחר פרסומים רשמיים אחרים של משרד הפנים ואחר דיווחים בתקשורת בנוגע לפעילות הוועדות.

חלק 7: יתרונות מודל הוועדות הגיאוגרפיות הקבועות

הבחירה של מדינת ישראל במודל של ועדות גיאוגרפיות קבועות ואזוריות, בניגוד למודלים אחרים (כגון ועדות אד-הוק או הסתמכות בלעדית על החלטות מיניסטריליות), נושאת בחובה מספר יתרונות פוטנציאליים:

7.1 עקביות ומומחיות נצברת

פעילותן הרציפה של הוועדות הקבועות¹ מאפשרת לחבריהן ולצוות המקצועי המלווה אותן (כולל יועצים חיצוניים העובדים עם הוועדות לאורך זמן⁴) לצבור ניסיון, ידע ומומחיות מעמיקים בסוגיות המורכבות של תכנון מוניציפלי, מיסוי מקומי, כלכלת רשויות מקומיות והמסגרת החוקית הרלוונטית. מומחיות נצברת זו עשויה לתרום לקבלת החלטות מושכלות יותר, המבוססות על הבנה טובה יותר של ההשלכות ארוכות הטווח. זאת, בניגוד לוועדות אד-הוק, הנדרשות ללמוד את הנושא מחדש בכל פעם.⁶

עבור מנהל הכספים, מומחיות זו יכולה להתבטא בדיונים יעילים יותר וברמת הבנה גבוהה יותר של הסוגיות הפיננסיות המועלות על ידי הרשות. אף שאין ערובה לעקביות מוחלטת בהחלטות¹⁴, קיומו של גוף קבוע עם זיכרון ארגוני מגביר את הסיכוי לגישה שיטתית יותר.

המודל הקבוע מאפשר פיתוח של "זיכרון מוסדי" בתוך הוועדות ובאגף התומך במשרד הפנים. החלטות וניתוחים שבוצעו בעבר, הזמינים לעיון (למשל, דרך מערכת "הדר"¹³), יכולים לשמש בסיס לדיונים עכשוויים. פוטנציאל זה ליצירת תקדימים (גם אם בלתי פורמליים) וליישום עקרונות דומים במקרים דומים לאורך זמן, תורם לחיזוק הוודאות וההוגנות של התהליך, גם אם בפועל התוצאה אינה תמיד עקבית לחלוטין.

7.2 יעילות בניהול התהליך

קיומם של מבנה ארגוני קבוע, נהלי עבודה מוגדרים¹, צוות מקצועי ייעודי¹ וחברי ועדה מנוסים אמור, לפחות תיאורטית, לייעל את תהליך הטיפול בבקשות ובנושאים המועברים לוועדות. זאת, בהשוואה לצורך להקים ועדה חדשה, לגייס חברים, להגדיר נהלים ולצבור ידע בכל פעם שעולה סוגיה לדיון. השימוש בכלים דיגיטליים כמו טפסים מקוונים¹ ופורטל מידע ("הדר")¹ תורם אף הוא לייעול ולשקיפות התהליך.

עבור מנהל הכספים, משמעות הדבר היא מסגרת עבודה מוכרת וכתובות ברורות לפניות, מה שעשוי לחסוך זמן ומשאבים בהשוואה להתנהלות מול מבנה אד-הוק משתנה. עם זאת, חשוב לזכור כי גם במודל הקבוע, התהליכים עצמם יכולים להיות ממושכים (כפי שצוין בסעיף 6.1).

7.3 תרומה לתכנון מוניציפלי אסטרטגי

הוועדות הגיאוגרפיות אינן עוסקות רק בפתרון סכסוכים נקודתיים, אלא נדרשות גם לבחון את ההשלכות הרחבות יותר של החלטותיהן על הפיתוח העתידי של הרשויות המקומיות ועל המרחב כולו. הן מתבקשות להתייחס למדיניות התכנון הארצית והמחוזית, ולאזן בין צרכי פיתוח (כגון דיור ותעסוקה) לבין שימור שטחים פתוחים, ערכי טבע וחקלאות.⁹ בכך, עבודת הוועדות מעצבת באופן פעיל את המסגרת הפיזית והפיננסית שבה פועלות הרשויות המקומיות בטווח הארוך.

עבור מנהל הכספים והנהלת הרשות, הוועדות יכולות להוות לא רק גורם שיש להגיב ליוזמותיו, אלא גם כלי שניתן להשתמש בו באופן פרואקטיבי לקידום מטרות אסטרטגיות. רשות מקומית

יכולה ליזום פנייה לוועדה במטרה לקבל שטחים הדרושים לפיתוח עתידי, להסדיר חלוקת הכנסות שתבטיח את איתנותה הפיננסית, או לקדם שינוי מעמד שיתאים לשאיפותיה. הבנת תפקידן הרחב של הוועדות מאפשרת לשלב את האינטראקציה הפוטנציאלית עמן כחלק מהתכנון הפיננסי והאסטרטגי הרב-שנתי של הרשות.

הוועדות משמשות למעשה כממשק חיוני בין מדיניות התכנון הלאומית והמחוזית⁹ לבין המציאות המוניציפלית המקומית. הן המקום שבו הנחיות תכנון "מלמעלה" פוגשות את הצרכים, האילוצים והשאיפות של הרשויות המקומיות "מלמטה". המלצות הוועדה מנסות לגשר על פערים אלה ולמצוא פתרונות המיישבים, ככל הניתן, בין יעדי התכנון הכלליים לבין המציאות הפיזית, החברתית והכלכלית בשטח, במיוחד בכל הנוגע להקצאת משאבי קרקע וחלוקת משאבים פיננסיים.

חלק 8: סיכום ומבט אסטרטגי למנהלי כספים

8.1 מעורבות פראקטיבית בתהליכי הוועדות הגיאוגרפיות

הסקירה המקיפה של תפקידי הוועדות הגיאוגרפיות, סמכויותיהן ותהליכי עבודתן מדגישה את השפעתן העצומה והמתמשכת על הרשויות המקומיות בישראל, ובפרט על היבטים פיננסיים ותקציביים. החלטות המתקבלות בעקבות המלצות הוועדות בנושאי גבולות, חלוקת הכנסות, איחודים או שינויי מעמד הן בעלות השלכות ארוכות טווח על בסיס ההכנסות, מבנה ההוצאות, היקף הנכסים והחובות, ובסופו של דבר – על יכולתה של הרשות לשרת את תושביה ולשמור על איתנות פיננסית.

לאור זאת, מנהלי הכספים ברשויות המקומיות אינם יכולים להרשות לעצמם להיות צופים פסיביים בתהליכים אלה. נדרשת גישה פראקטיבית, הכוללת:

- **מעקב שוטף:** ניטור מתמיד אחר פעילות הוועדות הרלוונטיות (באמצעות מערכת "הדר", תקשורת וכו') וזיהוי מוקדם של נושאים העשויים להשפיע על הרשות.
- **היערכות מקצועית:** בניית בסיס נתונים פנימי איתן, פיתוח יכולות ניתוח ומודלים פיננסיים, והכנת חומרים מבוססים ומנומקים היטב לקראת דיונים בוועדה.
- **חשיבה אסטרטגית:** שילוב האינטראקציה הפוטנציאלית עם הוועדות כחלק מהתכנון הפיננסי והאסטרטגי הרב-שנתי של הרשות, ואף בחינת האפשרות ליזום פניות לוועדה לקידום מטרות הרשות.
- **שיתוף פעולה פנים-ארגוני:** עבודה משותפת הדוקה עם גורמים נוספים ברשות (הנהלה, יעוץ משפטי, הנדסה, תכנון) לצורך גיבוש עמדה אחידה ומתואמת.
- **שימוש מושכל ביעוץ חיצוני:** הבנה מתי נדרש סיוע של מומחים חיצוניים (משפטנים, כלכלנים, מתכננים) לחיזוק עמדת הרשות.

8.2 מגמות ואתגרים עתידיים בתכנון הגיאוגרפי המוניציפלי

מפת השלטון המקומי בישראל אינה סטטית, והיא צפויה להמשיך ולהשתנות בשנים הבאות. מנהלי הכספים צריכים להיות ערים למספר מגמות ואתגרים מרכזיים שעשויים להשפיע על

עבודת הוועדות הגיאוגרפיות ועל הרשויות המקומיות:

● **מגמות אפשריות:**

- המשך הלחץ לאיחוד רשויות קטנות, מתוך שאיפה ליעילות כלכלית ושיפור רמת השירותים.³
- שימוש גובר בכלי ניתוח נתונים מתקדמים ובמודלים כלכליים בתהליכי קבלת ההחלטות.⁴
- המשך הדיון הציבורי והמקצועי על קריטריונים הוגנים ושקופים לחלוקת הכנסות מאזורים מניבים.¹⁴
- פוטנציאל להרחבת השימוש במודל אשכולות הרשויות לקידום שיתופי פעולה אזוריים.²
- השפעת שינויי אקלים ונושאי קיימות על שיקולי תכנון ושינוי גבולות.

● **אתגרים מרכזיים:**

- מציאת האיזון הנכון בין שיקולי יעילות כלכלית לבין שמירה על דמוקרטיה מקומית, זהות קהילתית וקשר ישיר בין התושב לשלטון.¹²
- התמודדות עם פערים פיסקליים גדלים והולכים בין רשויות חזקות לחלשות, והשאלה האם מנגנוני חלוקת הכנסות הנוכחיים מספקים מענה הולם.
- ניהול ההשפעות המוניציפליות של פרויקטי תשתית לאומיים רחבי היקף (תחבורה, אנרגיה וכו'), העשויים לחצות גבולות מוניציפליים וליצור צרכים והזדמנויות חדשים.
- הבטחת שקיפות, עקביות ואובייקטיביות בתהליכי קבלת ההחלטות של הוועדות ושל משרד הפנים.

מודעות למגמות ולאתגרים אלה תסייע למנהלי הכספים להיערך טוב יותר לעתיד, למצב את הרשות באופן אסטרטגי מול שינויים צפויים, ולתרום לדיון המושכל על עתיד השלטון המקומי בישראל. הוועדות הגיאוגרפיות ימשיכו למלא תפקיד מרכזי בעיצוב עתיד זה, והבנה מעמיקה של דרכי פעולתן היא נכס חיוני לכל מנהל כספים ברשות מקומית.