

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

תקציר

הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן מגוון שירותים מקומיים שהן חייבות או רשאיות להעניק, ושירותים ממלכתיים מטעם המדינה. למימון פעולותיהן הרשויות המקומיות תלויות, בין היתר, בכספי הממשלה.

שר הפנים (להלן - השר) כבא כוחה של הממשלה מוסמך לפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, דבר המוצא את ביטויו במגוון של חוקים: פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], (להלן - פקודת המועצות המקומיות), צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות (א)), צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 (להלן - צו המועצות המקומיות (ב)), צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), שהותקנו מתוקף פקודה זו, וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. בצד היותו גורם מפקח על הרשויות המקומיות, בעניינים הנוגעים לפעולות מסוימות שלהן שר הפנים הוא המאסדר (הרגולטור). בהתבסס על חוקים מסוימים כגון חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, וחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, המשרד מפקח על הרשויות המקומיות ומפרסם נהלים, הנחיות והוראות.

למשרד הפנים (להלן - המשרד) הוקנו סמכויות פיקוח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות כדי להבטיח שייעשו בהתאם להוראות הדין ולכללי מינהל תקין.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2005 - יוני 2006 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הפנים וברשויות המקומיות כמה סוגיות הנוגעות ליחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות ובין המשרד: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל; חוקי עזר וצווי עבירות קנס; התמודדות הרשויות המקומיות עם הנחיות מנכ"ל המשרד; עסקאות והקצאות של מקרקעין; שיתוף פעולה בין רשויות בנושא טיהור שפכים.

עיקרי הממצאים

מדיניותו של המשרד ופעולותיו כלפי הרשויות המקומיות נדונו בשלוש ועדות מקצועיות במהלך השנים 2001-1981. חוץ מקביעת קריטריונים לחלוקת המענק הכללי, המשרד לא יישם את המלצות הוועדות השונות, ולפיכך לא חל שינוי ביחסי הרשויות המקומיות עמו, והכשלים בניהול הרשויות המקומיות בעינם עומדים ואף החריפו בחלק מהמקרים. נמצא כי הדרישה לקבלת אישורים פרטניים מהמשרד בנושאים שוטפים יוצרת חסמים לפעילות הרשויות המקומיות ומגבירה את תלותן בשלטון המרכזי.

בסוף שנת 2005 יזמו המשרד ומשרד המשפטים את הצעת חוק העיריות, התשס"ו-2005; חוק זה אמור להחליף את הפקודות הקיימות וחוקים נוספים אחרים בתחום השלטון המקומי, ומטרתו המוצהרות (לפי דברי ההסבר לו) הן "ביזור סמכויות לרשויות המקומיות המנהלות את ענייניהן בעילות... ופיתוח מכשירי בקרה והתערבות של השלטון המרכזי על מנת למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות מקומיות...". בדצמבר 2006 היה החוק בהליכי חקיקה.

התקציב הרגיל

בכל אחת מהשנים 2003-2005 פעלו מרבית הרשויות המקומיות ללא תקציב מאושר או שתקציביהן אושרו רק לאחר תום שנת הכספים; ל-40 מהרשויות לא אושר התקציב במשך שלוש שנים ברציפות. נתוני שנת 2005 על 102 רשויות מקומיות מלמדים כי רק 13 רשויות מקומיות (כ-13%) הגישו את הצעות תקציביהן לאישור המחוזות עד תחילת שנת הכספים.

מהסברי הרשויות המקומיות עולה כי הצעות התקציב מוגשות למשרד באיחור בעיקר מסיבות אלה: 1. פרסום מאוחר של הנחיות המשרד בנוגע לדרישות ולהסברים בעניין סעיפי התקציב השונים ואופן הגשתם; 2. העדר נתוני ביצוע תקציב של השנה שחלפה במועד שבו מוכנת הצעת תקציב לשנה מסוימת; 3. אי-ידיעת סכום מענק האיזון במועד הכנת הצעת התקציב; 4. אי-ידיעת שיעור העלאת הארנונה במועד הכנת הצעת התקציב.

למרות שבחוות דעת של מנכ"ל המשרד ממאי 2004 צוין כי אין מניעה שהרשויות המקומיות תגשנה לאישור המשרד הצעות תקציב שתתבססנה על נתונים שהיו ידועים במועד הכנתן, גם אם הם חלקיים, הצעות אלו אושרו באיחור.

בשנים 2004-2005 ארך אישור הצעות התקציב בארבע ממחוזות המשרד 102 עד 270 יום. הסיבות להתמשכות הליך האישור במשרד הן, בין היתר, הגשת הצעות תקציב גירעוניות על ידי הרשויות, מסירת הצעות תקציב על ידי הרשויות שלא על פי ההנחיות, דרישת המשרד להבהרות ותיקונים בתקציב המוצע ומחסור בכוח אדם לביצוע הבדיקה במשרדים המחוזיים.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

בהעדר אישור המשרד חלק מהרשויות המקומיות מתנהלות על פי התקציב שאושר במועצה, ולא לפי החלק השנים-עשר מן התקציב האחרון שאושר, כפי שקובע החוק.

הגשת הצעות תקציב לאישור המשרד באיחור רב, קל וחומר הגשתן לאישור לאחר תום שנת הכספים, מצמצמת עד מאוד את אפשרות המשרד לשנותן, בפרט אם נדרשת הקטנה בסעיפי הוצאה שונים, ולמעשה מעמידה את המשרד בפני עובדות מוגמרות. משרד מבקר המדינה העיר כי מצב זה פוגע באופן ניכר ביכולת המשרד לקיים פיקוח מהותי ויעיל על תקציבי הרשויות המקומיות. יצוין כי עוד בדוח ועדת זנבר משנת 1981 הוצע כי ראש העירייה יגיש את הצעת התקציב לאישור שר הפנים חודש ימים לפני תחילת שנת הכספים.

במקרים רבים לא הצליח המשרד לתת הנחיות מבעוד מועד לרשויות המקומיות ולאשר את תקציביהן בזמן סביר, ובכך לא מילא כראוי את תפקידו לפקח עליהן. רשויות מקומיות לא מעטות תרמו אף הן תרומה ניכרת לעיכוב האישור להצעות תקציביהן.

התקציב הבלתי רגיל

מנתוני המשרד עולה כי בשנות התקציב 2003 ו-2004 החלו כ-61% (160) ו-53% (135) מהרשויות המקומיות (בהתאמה) בביצוע תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) לפני קבלת אישור הממונה על המחוז. הסברי הרשויות המקומיות מעידים כי לעתים היה הליך אישור התב"ר על ידי המשרד רשמי בלבד, והוא גרם לרשויות סרבול וביורוקרטיזציה.

מעיון בהתכתבויות בין רשויות מקומיות שונות ובין המשרד נוכחים לדעת, כי ישנן טענות רבות על עיכובים בהליך אישור התב"רים במחוזות המשרד ועל העובדה שעיכוב זה עלול לגרום לרשויות לבצע את הפרויקטים בטרם קבלת האישור.

למרות שבחוזר מנכ"ל מינואר 1998 הודיע המשרד כי "מנוסח בימים אלה נוהל מפורט" בנוגע להליך אישור התב"רים, הוא לא הכין נוהל כזה. כתוצאה מכך הכינו מחוזות מסוימים הנחיות עבודה פנימיות, ועל פיהן בדקו מרכזי התקציבים את התב"רים. הנחיות שונות לאישור תב"ר גורמות לאי-אחידות בטיפול ולהתמשכות הטיפול בבקשות של רשויות שנדרשות לספק יותר מידע.

בקרה תקציבית

בדיקת הדוחות הרבעוניים על ידי מרכזי התקציבים במחוזות השונים נעשית במרבית המקרים בהשוואה לתקציב שלא אושר על ידי המשרד. בקרה כזאת איננה יעילה ואינה משיגה את מטרתה - גילוי מגמות של חריגה מהתקציב.

טיפולם של מחוזות המשרד בתב"רים מתרכז בעיקר בעניינים כמו שם התב"ר, סכומו, החלטה של מועצת הרשות לבצעו וקבלת אישורים על מקורות המימון שלו.

הבדיקות שעושה המשרד אינן מונעות שימוש בכספי התב"ר שלא למטרה שלשמה נועד.

לפי נתוני המשרד, יותר ממחצית הרשויות המקומיות חורגות מהתקציב המאושר שלהן, ורשויות מסוימות מגישות את התב"רים לאישור המשרד בדיעבד; כתוצאה מכך הליך אישורם מאבד לא מעט מתוקפו.

עשייה ללא מסגרת תקציבית מאושרת כדין - הן בתקציב הרגיל והן בתב"רים - עלולה להיות קרקע פורייה לזלזול בחוק ולעידוד אי-תקינות מנהלית.

חוקי עזר

מנתונים שמסר המשרד למשרד מבקר המדינה עולה כי על פי הערכה, יש כ-100 סוגים שונים של חוקי עזר, ועד לאמצע ספטמבר 2001 (בידי המשרד אין נתונים מעודכנים יותר) פורסמו 4,989 חוקי עזר.

1. בדוח מבקר המדינה¹ כבר הוזכרה הסתירה בין פקודת העיריות² ובין נוהל שהמשרד פרסם על חוקי עזר³ אשר לפיו המשרד והרשויות המקומיות פועלות. בהוראות החוק נאמר שאם הצעת חוק העזר לא עוכבה בתוך 60 יום, יש להעבירה למשרד המשפטים לשם אישור פרסומה. אולם בהוראות הנוהל של המשרד נקבע ש"לאחר חלוף 60 יום, באם לא עוכב הפרסום, תישלח הודעה לרשות המקומית ובה ייאמר כי חוק העזר לא עוכב והרשות המקומית רשאית לשולחו לפרסום במערכת 'רשומות' שבמשרד המשפטים" (להלן - הודעת "אי-עוכב"⁴). כתוצאה מכך לא יכלו הרשויות המקומיות לפנות למשרד המשפטים לשם פרסום הצעת חוק העזר גם כאשר המשרד לא עמד במגבלת 60 הימים שעומדים לרשותו; הן נאלצו להתין זמן רב ומיותר עד לקבלת הודעת אי-עוכב מהמשרד ורק אז לפעול לפרסום חוק העזר.

מהביקורת עולה, כי המשרד לא עשה דבר לתיקון האמור בנוהל כדי להתאימו לחוק וכדי לאפשר לרשויות המקומיות לפעול על פי החוק.

2. חלק מההצעות לחוקי עזר שהועברו על ידי הרשויות המקומיות לבדיקה ולאישור של המשרד בשנים 2003-2005, התעכבו בו פרקי זמן ממושכים במינהל לשלטון מקומי ובלשכה המשפטית. במקרים מסוימים חרג הטיפול בהצעות לחוקי עזר מ-60 הימים בימים רבים. כמו כן, בקבוצת הצעות לחוקי עזר אשר להן נדרש אישור מפורש של השר ולא חלה עליהן מגבלת 60 הימים, היה זמן הטיפול במשרד ב-12 מ-28 הצעות בין 15 ל-42 חודשים.

1 דוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003), עמ' 685.
2 סעיף 258 לפקודת העיריות וסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.
3 סעיף 16.3 לנוהל שפורסם בפברואר 1998.
4 הודעה מטעם המשרד שנשלחת לרשות המקומית ומאשרת לה שהחוק אינו מתיר למשרד לעכב עוד את חוק העזר, ומעתה הרשות יכולה להעביר את חוק העזר למשרד המשפטים, למחלקה לחקיקת משנה, לשם פרסומו.

העיכוב בטיפול בהצעות לחוקי עזר שהוגשו למשרד על ידי הרשויות המקומיות מסב להן בחלק מן המקרים נזק ממשי משום שאי-פרסום חוקי העזר מונע מהן לגבות כספים בהתאם לחוק.

העיכוב בטיפול בחיקוק ובתיקון של חוקי העזר אינו רק תולדה של עיכובם במשרד; פעמים רבות הוא נובע מטיפול איטי וממושך בהם של הרשויות המקומיות עצמן.

3. בתיקון לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, נקבעו סמכויות הרשויות המקומיות והמשרד בנוגע להתקנת חוק עזר לאגרת ביוב. חלק מהרשויות המקומיות כלל לא עשו שימוש בסמכותן לקבוע אגרת ביוב בחוק עזר או שלא עדכנו את שיעור האגרה ולכן לא יכלו לממן טיפול בביוב בתחומן. לנוכח עובדה זו, פורסם בינואר 2004 חוזר מנכ"ל שבא להאיץ ברשויות המקומיות לפעול בהתאם לתיקון החוק. על אף חוזר זה ולמרות הנחיית המשנה למנכ"ל מנובמבר 2005 לפנות בעניין אגרות והיטלי פיתוח לכל הרשויות המקומיות שעדיין לא חוקקו את חוק העזר לאגרת ביוב ולדרוש מהן להגיש הצעה לחוק, המשרד לא בדק לאיזו רשות מקומית אין חוק עזר לאגרת ביוב. המשרד מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2006 נתונים שמהם עולה כי באותו מועד לא היה ל-27 רשויות מקומיות חוק עזר לאגרת ביוב.

4. על פי פקודת העיריות "א) השר רשאי לפרסם ברשומות חוק עזר לדוגמה, ורשאית מועצה בהחלטה לאמץ חוק עזר כזה בלי שינויים. (ב) החליטה מועצה לאמץ חוק עזר לעצמה, תודיע על כך לשר והודעה על כך תפורסם ברשומות". במשרד נבנו שני מאגרים של חוקי עזר: (א) מאגר של חוקי עזר לדוגמה שחוקיו ניתנים לאימוץ ללא שינוי; (ב) מאגר של חוקי עזר מומלצים - שחוקיו ישמשו מודל לרשות המקומית שתחוקק כל חוק לפיו בשינויים המתאימים לה.

המשרד פרסם רק שמונה עשר חוקי עזר לדוגמה, מרביתם - במהלך שנות השבעים של המאה הקודמת. מאז לא זו בלבד שלא נוספו חוקי עזר חדשים לדוגמה בעניינים מקומיים אחרים שראוי להסדירם, אלא שבשנת 2004 בוטלו שניים מהחוקים ונתרו שישה עשר חוקי עזר לדוגמה בלבד.

למרות שחיקוק חוקי עזר בדרך של אימוץ חוקי עזר לדוגמה וחוקי עזר מומלצים אמור להביא ליעול ולזירוז ההתקנה שלהם, בחלוף כארבע שנים מן הביקורת הקודמת לא עדכן המשרד את חוקי העזר לדוגמה אף שהודיע בשעתו למשרד מבקר המדינה שיש בכוונתו לעשות כן.

5. על פי פקודת העיריות ניתן לקבוע בצו כי עבירה על חוק עזר היא עבירת קנס. משמעותו של צו עבירת קנס היא מתן סמכות לרשות המקומית לאכוף אכיפה פלילית את חוקי העזר שלה בדרך של מתן דוח והזמנה למשפט עם ברירת קנס כך שעובר עבירה יוכל לבחור לשלם קנס או להישפט.

בשנים 2003-2005 פורסמו ברשומות 22 צווי עבירות קנס על חוקי עזר. נמצא כי לא נקבעו במשרד הוראות, הנחיות או נהלים כיצד לטפל בצו טרם העברתו לאישור משרד המשפטים.

בבדיקת עשרה צווי עבירות קנס, שהם כ-45% מכלל צווי עבירות הקנס שפורסמו בתקופה הנסקרת, נמצא כי הטיפול במחצית מצווי עבירות הקנס שנבדקו במשרד ארך יותר מחמישה חודשים.

התיקים של צווי עבירות קנס מועברים מהמשרד להמשך טיפול למשרד המשפטים. נמצא כי הטיפול בהם במשרד המשפטים ארך חודש עד כשנה, ומשך הזמן שארך הטיפול בפרסום הצווים ב"רשומות" היה במוצע כחודש ימים. ראוי לציין כי משך זמן זה כולל בתוכו פרקי זמן שבהם הצווים כלל לא היו בטיפול משרד המשפטים אלא הועברו לטיפולם של הרשויות המקומיות והמשרד במסגרת התחנות השונות של התקנת הצו.

מממצאי הביקורת עולה שהליך התקנתם של חוקי העזר וצווי עבירות הקנס לאחר אישורם בידי מועצת הרשות ארוך מדי, והתמשכותו מקשה על הרשויות המקומיות למלא את תפקידיהן כראוי. להתמשכות התהליך גורמים הצדדים הנוגעים לעניין - הרשויות והמשרד.

הנחיות מנכ"ל משרד הפנים

המשרד פרסם נהלים, הנחיות והוראות שעל פיהם אמורות הרשויות המקומיות לפעול, אולם לא תמיד מסייעים אלה לניהול אפקטיבי של הרשויות, כמו למשל חוזרי מנכ"ל בדבר נוהל מחיקת חובות משנת 2001 והנחיית המשרד ממאי 2004 למבקרי הפנים ברשויות המקומיות להכין סקר סיכונים. מממצאי הביקורת עולה כי במקרים מסוימים ההנחיות הקשו את הניהול התקין או לא היו בנות ביצוע.

עסקאות והקצאות של מקרקעין

המחוקק קבע מספר הוראות לגבי ביצוע עסקאות מקרקעין של רשות מקומית: רשות מקומית אינה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם, למשכנם או להשכירם ליותר מחמש שנים אלא על פי החלטת המועצה ברוב קולות חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. כאשר רשות מקומית מקצה נכס שבבעלותה בפטור ממכרז וללא תמורה או בתמורה סמלית לגופים הפועלים בתחומה למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט עליה לפעול בהתאם לנוהל שהתפרסם בחוזר מנכ"ל⁵ המשרד על כל תיקוניה.

מהנתונים עולה כי הליך אישור הבקשות לאישור התקשרויות בחוזים ממושך הן בשל הזמן שחולף עד שעובדי המשרד מסיימים לבדוק את הבקשה ומסמכיה והן בשל הזמן שאורך לרשות המקומית להשלים את שנדרש ממנה. הסיבות לדרישה להשלמה הן העדר מסמכים או מסמכים חלקיים.

5 חוזר המנהל הכללי 5/2001 - נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

מ-415 הבקשות שהוגשו לאישור השר בשנים 2003-2005 וטרם אושרו עד למאי 2006, 106 נשלחו לרשויות המקומיות להשלמת מסמכים, 60 מהן המתינו להשלמת מסמכים מהרשויות יותר מחמישה חודשים, ו-24 מהן המתינו אף יותר משנתיים.

מבחינת 73 הבקשות שבהן התמשך הליך האישור, עולה כי ברובן הסיבה העיקרית לכך היא הגשת בקשות שאינן מוכנות בהתאם לחוזר המנכ"ל ואינן כוללות את כל הפרטים ואת כל המסמכים הדרושים לשם קבלת החלטת השר.

שיתוף פעולה בין רשויות - מכון טיהור שפכים כרמיאל

הרשויות המקומיות מופקדות על פי החוק על הטיפול בביוב שבתחומן ועל טיהור השפכים. אחת מדרכי הטיפול היא הקמת מכון טיהור שפכים (להלן - מט"ש) מקומי. עיריית כרמיאל החלה בהכנות להקמת מט"ש בשנת 1991, ובשנת 1993 החליטה ועדה מטעם המנהלה הארצית לביוב⁶ על הקמת מט"ש אזורי (מט"ש כרמיאל) שיוכל לקלוט את כל שפכי אגן ההיקוות של נחל חילזון.

בעקבות זאת הוקם בשנת 1997 איגוד ערים לענייני ביוב (אזור כרמיאל) (להלן - איגוד הערים) שאוגדו בו שמונה רשויות מקומיות.⁷ בשנת 2004 נקלע האיגוד לקשיים כספיים חמורים ולא היה יכול לעמוד בהתחייבויותיו להפעלת מט"ש כרמיאל הואיל ורוב הרשויות המשתייכות אליו לא העבירו לו תשלום. כתוצאה מכך קרו בו תקלות, ואיכות הטיהור הידרדרה. במאי 2006 הייתה יתרת החובות לאיגוד הערים כ-11.8 מיליון ש"ח.

בעיותיו של איגוד הערים לענייני ביוב הן דוגמה לכשל ביחסי שלטון מרכזי - שלטון מקומי. השלטון המרכזי כפה אמנם שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בהקמת מט"ש אזורי, אך כאשר נדרשה התערבותו כדי להבטיח עמידה בהסכמים ותפקוד תקין של המט"ש הוא לא הצליח לעשות זאת.

המשרד לא קבע כללים ולא אכף כללים קיימים אשר יבטיחו העברה סדירה של תשלומים לאיגוד מכל הרשויות המקומיות השותפות בו כדי להפעיל את מט"ש כרמיאל באופן תקין ועל מנת למנוע את הפגיעה ברשויות המשלמות את חובותיהן לאיגוד כנדרש.



6 באפריל 1992 החליטה הממשלה על הקמת מנהלה ארצית לביוב שבראשה יעמוד נציג שר הפנים, וחבריה יהיו נציגים ממשרדים אחדים: האוצר, איכות הסביבה, הבריאות, הבינוי והשיכון, הביטחון והאנרגיה והתשתית. כן יהיו בה נציגים של נציבות המים ושל מרכז השלטון המקומי. ביולי 1996 החליטה הממשלה על הקמת משרד התשתיות הלאומיות ועל העברת הטיפול בנושאים מסוימים ממשרדי ממשלה למשרד התשתיות הלאומיות. עקב כך הועברה המנהלה הארצית לביוב ממשרד הפנים למשרד התשתיות הלאומיות, ושמה שונה למינהל לפיתוח תשתיות ביוב.

7 כרמיאל, המועצות המקומיות בענה, דיר אל אסד, מגיד אל כרום, נחף, סאג'ור, שעב והמועצה האזורית משגב.

רקע

השלטון המקומי נועד לספק לאוכלוסייה המקומית מגוון שירותים ממלכתיים מטעם המדינה ושירותים מקומיים שהוא חייב או רשאי להעניק. מערכת היחסים בין הרשויות המקומיות ובין השלטון המרכזי מחייבת איזון בין שיקולים כלליים של החברה והמשק, מחד גיסא, ובין שיקולים מקומיים מובהקים, מאידך גיסא.

משרדי הממשלה שהרשויות המקומיות נתונות לפיקוחם הם בעיקר אלה: משרד הפנים (להלן - המשרד), משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר. למשרדים אלה ולמשרדים נוספים, כגון המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, סמכויות שונות ואמצעי אכיפה שונים, ונודעת להם השפעה בדרגות שונות על פעולת הרשויות המקומיות ועל המתרחש בתחומן. למימון פעולותיהן הרשויות המקומיות תלויות, בין היתר, בקבלת הכנסות ממשרדי ממשלה - מענקים או השתתפות ייעודית.

שר הפנים (להלן - השר) כבא כוחה של הממשלה מוסמך לפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, דבר המוצא את ביטויו במגוון של חוקים: פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות), צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות (א)), צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 (להלן - צו המועצות המקומיות (ב)), צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), שהותקנו מתוקף פקודה זו, וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. בצד היותו של שר הפנים גורם מפקח על הרשויות המקומיות, בעניינים הנוגעים לפעולות מסוימות שלהן שר הפנים הוא המאסדר (הרגולטור).

בהתבסס על חוקים מסוימים כגון חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, וחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, המשרד מפקח על הרשויות המקומיות ומפרסם נהלים, הנחיות והוראות.

במקרים מסוימים החוק מקנה למשרד סמכות להתערב בניהולן ובביצוען של פעולות הרשות המקומית אם האחרונה אינה מסוגלת לספק שירותים נאותים לתושביה. פיקוח יעיל של המשרד על הרשויות המקומיות הכרחי גם נוכח מיליארדי השקלים מכספי הציבור שהמשרד נותן להן בכל שנה כדי לאזן את תקציביהן. לעתים נטען שהמשרד אינו מקיים פיקוח ובקרה במידה המתחייבת מסמכויותיו, ואף משרד מבקר המדינה דיווח פעמים רבות שהמשרד לא הצליח לפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות.⁸

בחודשים דצמבר 2005-יוני 2006 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הפנים⁹ וברשויות המקומיות כמה סוגיות ביחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות¹⁰ ובין המשרד: תקציב רגיל ותקציב בלתי רגיל; חוקי עזר וצווי עבירות קנס; התמודדות הרשויות המקומיות עם הנחיות מנכ"ל המשרד; עסקאות והקצאות של מקרקעין; שיתוף פעולה בין רשויות בטיהור שפכים.

8 בעניין זה ראו קלכהיים, ח', שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל, ירושלים 1997 (הוא מסתמך על ממצאי מבקר המדינה מ-26 דוחות ביקורת בשנים 1995-1956) ואת דברי מבקר המדינה בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי בכל אחת מהשנים 2000-2005.

9 פעילות המשרד מתבצעת בשתי רמות: ברמה הארצית - במטה המשרד, וברמה המקומית - בששה מחוזות (ירושלים, תל אביב, חיפה, צפון, מרכז ודרום).

10 בשנת 2006 היו 253 רשויות מקומיות.

נקודות השקה

כאמור, לשר הפנים ולמשרדו סמכויות רבות של אישור, פיקוח ובקרה כלפי הרשויות המקומיות¹¹. בתחומים שונים הרשויות המקומיות נדרשות לקבל אישורים רבים לפעולות מנהליות וכספיות שונות (למשל, אישור תקציב, קבלת אשראי, חקיקת חוקי עזר, הקמת תאגידים ועוד).

יש להבחין בין רמת פיקוח נאותה הנדרשת מהמשרד, כמתחייב מהחוק, לבין "משטר" מתן האישורים שבא לידי ביטוי כמעט בכל פעולה - כביכול לשם הגברת הפיקוח. ואולם כפי שעולה מממצאי הדוח, נהפך עניין זה לנטל ביורוקרטי כבד הפוגע בתפקוד הרשויות משום שהוא מגביל אותן ומשהה פעולות חיוניות שלהן.

ראשי רשויות מקומיות אחדים הלינו בפני מבקר המדינה כי הדרישה לקבלת אישורים פרטניים מהמשרד בנושאים שוטפים - מכוח החוק או מכוח נהלים והנחיות של המשרד - יוצרת חסמים ומגבירה את תלותן בשלטון המרכזי. בעקבות פניות אלו איתר משרד מבקר המדינה חלק מהחסמים, וזאת - מנקודת הראות של הרשויות המקומיות, וציין אותם בדוח על מנת שהמשרד יפעל להסרתם.

ועדות לבחינת יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

יחסי משרד הפנים והרשויות מושפעים מהמתח הקיים בין גישה של ביזור סמכויות ומתן אוטונומיה מרבית לרשות המקומית בניהול ענייניה לבין גישה של ריכוז סמכויות בידי השלטון המרכזי וראיית הרשות המקומית אך ורק כזרוע ביצועית שלו.

1. מדיניותו של המשרד ופעולותיו כלפי הרשויות המקומיות נדונה בכמה ועדות מקצועיות, ובהן הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי¹² (להלן - ועדת זנבר), שהגישה בשנת 1981 המלצות מפורטות לשינוי מעמד השלטון המקומי בכל תחומי המגע בינו לבין השלטון המרכזי. הממשלה אישרה ביוני 1985 את המלצות הוועדה, אולם קבלתן הייתה ברמה התאורטית בלבד, למעט תיקונים קלים בסדרי העבודה של מספר משרדי ממשלה¹³.

11 כגון הקמה או ביטול של עירייה, הרחבה או צמצום של תחומה השיפוטי של עירייה ("ועדות גבולות"), סמכויות שונות ורבות בתחום התכנון והבנייה, אישור חוקי עזר, אישור תקציב רגיל ובלתי רגיל, אישור הטלת ארנונה, אישור תכנית הבראה, מינוי חשב מלווה, אישור מחיקת חובות ארנונה וחובות אחרים, אישור חוזים בסכום שחורג מסכום מסוים, אישור הקמת תאגיד עירוני, אישור תקינה ותקצוב והפעלת פיקוח ואכיפה בנושא כוח אדם ושכר, קביעה בצווים אילו עסקים יהיו טעוני רישוי והגדרתם ועוד.

12 ועדת זנבר - הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי שהוקמה על פי החלטה מס' 273 של הממשלה מ-26.4.76.

13 דרי, ד', בהשתתפות שורץ-מילנר, ב', מי שולט בשלטון המקומי? המכון הישראלי לדמוקרטיה, תל-אביב 1994, עמ' 18, 51.

2. שינוי יותר מהותי, בעיקר בתחום הכספי, חל בשנת 1994 בעקבות המלצות ועדת סוארי - הוועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון"¹⁴ לרשויות המקומיות. ההמלצות יושמו באופן חלקי והתבטאו במעבר להקצאת המענק הכללי (מענק האיזון) של המשרד על פי נוסחה. בפברואר 2000, במסגרת בחינה מחודשת, מינה השר דאז, מר אלי ישי, ועדה חדשה לבחינת הקריטריונים להקצאת מענק האיזון ולהמלצה על שיפורם (ועדת גדיש), והוועדה הגישה לו בספטמבר 2001 את המלצותיה.

חוץ מקביעת קריטריונים לחלוקת המענק הכללי, המשרד לא יישם את המלצות הוועדות השונות, ולפיכך לא חל שינוי ביחסי הרשויות המקומיות עם המשרד, והכשלים בניהול הרשויות המקומיות בעינם עומדים ואף החריפו בחלק מהמקרים.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 צוין כי המשרד ער לכך שיש לשפר את היחסים בינו ובין השלטון המקומי וכי השיפור צריך להיות בשני רבדים מקבילים: ביזור סמכויות לרשויות חזקות ואמינות בצד הגברת פיקוח ובקרה על רשויות שאינן כאלה, ופיטוט תהליכי עבודה.

בסוף שנת 2005 יזמו המשרד ומשרד המשפטים את הצעת חוק העיריות, התשס"ו-2005; חוק זה אמור להחליף את הפקודות הקיימות וחוקים נוספים בתחום השלטון המקומי. מטרתו המוצהרת, לפי ההצעה, הן "ביזור סמכויות לרשויות המקומיות המנהלות את ענייניהן ביעילות... ופיתוח מכשירי בקרה והתערבות של השלטון המרכזי על מנת למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות מקומיות...". בדצמבר 2006 היה החוק בהליכי חקיקה.

מגמות מרכזיות בשלטון המקומי בשנים האחרונות

השלטון המקומי נקלע בראשית שנות האלפיים למשבר חמור, שמאפייניו מינהל לא תקין ברשויות מקומיות רבות ומצוקה כלכלית חריפה בעקבות קיצוץ המענקים הממשלתיים. במקביל אוחדו באמצעות חקיקה רשויות מקומיות, וניתנו לשר סמכויות כדי שיוכל לדאוג לתפקוד תקין של הרשויות ולפקח עליהן, כגון מינוי גובים ממונים, חשבים מלווים, ועדות קרואות ועוד.

אחד הכלים שהעמיד המחוקק לרשותו של המשרד במסגרת סמכותו ואחריותו לפעולותיהן ותפקודן של הרשויות המקומיות הוא, בין היתר, השימוש בחיוב אישי המאפשר בתנאים מסוימים לחייב באופן אישי את מי ששילם או הרשה לשלם תשלום שנמצא בלתי חוקי¹⁵.

על הרשויות המקומיות מקשים, בין היתר, תקצוב לא מספק של שירותים ממלכתיים שהן אחראיות לספקם במימון השלטון המרכזי, ואי-קביעת סכום מענקים בתחילת שנת הכספים. לעתים מוטלות על הרשויות המקומיות משימות נוספות מבלי לקבוע להן מקורות מימון, למשל,

14 מענק האיזון נועד להשלים את הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות (כגון ארנונה, תשלומים בעד מים ואגרות) עד גובה ההוצאות הנורמטיביות הנגזרות מנוסחת ההקצאה כדי להבטיח כי כל הרשויות המקומיות יוכלו לספק לתושביהן רמה מינימלית של שירותים מוניציפליים (דו"ח ועדת גדיש, עמ' 2).

15 ראו ברוח שנת 56 של מבקר המדינה (2006), עמ' 97.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

מימון הסכמי שכר חדשים שמחייבים גם אותן אף שהכנסותיהן אינן מעודכנות אוטומטית. מנגד, רשויות מקומיות לא מעטות מאופיינות במינהל לא תקין שבא לידי ביטוי, למשל, בליקויים בגביית ארנונה כללית ואגרת מים¹⁶.

מצבן הכספי הקשה של חלק מהרשויות גרם בשנים האחרונות עיכובים בתשלום המשכורות לעובדים, ופיגור בסילוק חובות לספקים ויצר איום על המשך תפקודן.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח המשבר המתמשך ברשויות המקומיות על המשרד לרכז מאמץ בתהליך החקיקה בד בבד עם בחינת המצב הקיים ועם פעולה לשינוי ולשיפור של המערכות הקיימות.

הניהול הכספי ברשויות המקומיות

גירעונות הרשויות המקומיות נובעים מהעדר מקורות הכנסה (עצמיים או ממשלתיים) מספיקים לכיסוי פעולות הרשות או מניהול כושל, ולכך יש השלכות על תפקוד הרשויות (אי-תשלום משכורות, אי-תשלום לספקים, אי-מתן שירותים לתושבים וכו'). ההוצאות של הרשויות המקומיות בישראל בשנת 2004 (תקציבים רגילים ותקציבים בלתי רגילים) הסתכמו בכ-39 מיליארד ש"ח¹⁷ (לא כולל חברות עירוניות ותאגידים). בשנת 2003 סיימו רק 41 רשויות מקומיות (כ-15%) את שנת הכספים באיזון תקציבי או בעודף, ובשנת 2004 סיימו 61 רשויות מקומיות (כ-24%) את שנת הכספים באיזון תקציבי או בעודף.

עדות לליקוי היסודי בשיטת המימון של הרשויות המקומיות הוא הצורך בהתערבות מיוחדת של הממשלה להסדרת החובות שנצברו ברשויות המקומיות¹⁸. אמנם בשנות התשעים חל שיפור מסוים בניהול התקציבי של חלק מהרשויות המקומיות, אך הקיצוצים החדים במענקי האיזון והפחתה בתקבולים ייעודיים ממשרדי ממשלה בשנים 2003 ו-2004 הביאו למשבר כספי חריף ברשויות המקומיות בשנת 2004. על פי נתוני המשרד, באפריל 2006 היו ב-134 רשויות מקומיות מ-253 הרשויות המקומיות, תכניות הבראה, ובינואר 2006 היה חשב מלווה ל-61 רשויות.

בשנת 1994 החל לפעול במשרד האגף לביקורת ברשויות המקומיות (להלן - אגף הביקורת) במטרה לחזק את הביקורת על ניהולן. האגף עושה, בין היתר, ביקורת שנתית על תקציבי כל הרשויות המקומיות באמצעות משרדי רואי חשבון. בזכות פעילות זו יש כיום דוחות כספיים שנתיים עדכניים לכל הרשויות המקומיות. אגף הביקורת פרסם מדי שנה דוח של ממצאי ביקורת עיקריים. עולה מהם כי בשנים 2003-2004 טיפלו רק 9%-14% מהרשויות (בהתאמה) במרבית הליקויים, ובאותן שנים טיפלו 87%-80% מהרשויות (בהתאמה) בחלק מהליקויים.

- 16 בעניין זה ראו ברוח זה גם את הפרקים האלה: עיריית שפרעם, עמ' 241, מועצה מקומית ג'סר אל-זרקא, עמ' 273, מועצה מקומית זמר, עמ' 283.
- 17 משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, דוח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2004 (דוח מספר 10), ירושלים 2005.
- 18 ראו דוח שנתי 42 של מבקר המדינה (1992), עמ' 556.

בדיקת משרד מבקר המדינה התמקדה בהליך האישור והבקרה של התקציב הרגיל והתקציב הבלתי רגיל במשרד.

התקציב הרגיל

החוק¹⁹ קובע כי כל רשות מקומית תפעל לפי תקציב שנתי. "תקציב הרשות המקומית אינו מערכת חשבונאות גרידא שיש בה צד הכנסה וצד הוצאה אשר צריכים להתאזן. התקציב מגלם בתוכו מדיניות כלכלית חברתית רצויה לאותה שעה לתושבים המתגוררים ומקבלים שירותים בתחומי הרשות המקומית"²⁰. תפקידי התקציב הם, בין היתר, לקבוע מסגרת מחייבת לכל פעולה שעושה הרשות בשנת הכספים, להבטיח מקור מימון נאות לכל פעולה, ביצוע יעיל של פעולות הרשות וכו'.

אישור התקציב

לפי החוק, שנת הכספים ברשויות המקומיות מתחילה באחד בינואר. על גזבר הרשות המקומית להכין לה הצעת תקציב על פי הנחיות ראש הרשות המקומית, וראש הרשות המקומית יגישנה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שעליה ההצעה חלה. מועצת הרשות המקומית תחל בדיון בהצעת התקציב לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שההצעה חלה עליה. תקציבי הרשויות המקומיות כפופים לאישורו של השר²¹. כמו כן מקנה הפקודה לשר אמצעי התערבות ישירים בתקציב הרשות²².

מן האמור לעיל עולה כי המועדים המחייבים על פי החוק מאפשרים לרשות המקומית להגיש את הצעת התקציב עד לתום שנת הכספים שהסתיימה, ולכן לא נותר זמן בידי המשרד לבדוק ולאשר אותה עד תחילת שנת הכספים שההצעה חלה עליה.

להלן פרטים על הרשויות המקומיות ועל המועדים שבהם אישר המשרד את תקציביהן הרגילים לשנים 2003-2005 (את הפרטים מסר מינהל התקצוב שבמשרד)²³:

- 19 פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות א' ו-ב' וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).
- 20 בג"צ 609/85 אריה צוקר נ' שלמה להט ראש עיריית תל אביב, פ"ד מ (1) 775, 780-779.
- 21 סעיף 206(ג) לפקודת העיריות. עד שנת 2005 תקציבי הרשויות המקומיות אושרו על ידי המטה בשיתוף עם מחוזות המשרד; משנת 2005 תקציבי הרשויות מאושרים במחוזות המשרד, ותקציבי העיריות מועברים לאחר אישור המחוז גם לאישור מנכ"ל המשרד.
- 22 בסעיף 207 לפקודת העיריות נקבע כי השר רשאי, לאחר שנתן דעתו על השקפת המועצה, לשנות או לדחות פריט בתקציב או להוסיף פריט אם הוספתו חיונית, לדעתו, לטובת הציבור בגלל נסיבות חורגות מהרגיל הקשורות בעירייה.
- 23 הנתונים נכונים לינואר 2006.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

2005		2004		2003		שנה
מספר הרשויות באחוזים	מספר הרשויות	מספר הרשויות באחוזים	מספר הרשויות	מספר הרשויות באחוזים	מספר הרשויות	מועד אישור
0.4%	1	1.2%	3	4.9%	13	עד 31.3 (רבעון ראשון)
0.8%	2	4.7%	12	3.4%	9	עד 30.6 (רבעון שני)
14.1%	36	8.6%	22	9.8%	26	עד 30.9 (רבעון שלישי)
23.5%	60	22.3%	57	15.4%	41	עד 31.12 (רבעון רביעי)
4.7%	12	16.9%	43	11.6%	31	לאחר תום השנה
56.5%	144	46.3%	118	54.9%	146	לא אושר
100%	255	100%	²⁴ 255	100%	266	סה"כ

מהנתונים עולה כי בכל אחת מהשנים 2003-2005 פעלו מרבית הרשויות המקומיות ללא תקציב מאושר או שתקציביהן אושרו לאחר תום שנת הכספים; עוד הועלה בביקורת כי ל-40 מהרשויות לא אושר התקציב במשך שלוש שנים ברציפות.

בבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי העיכובים באישור התקציב נגרמים, בין היתר, בשל הגשת הצעות התקציב למשרד באיחור. מנתוני שנת תקציב 2005 שמסרו מחוזות מרכז, דרום ותל אביב למשרד מבקר המדינה על 102 רשויות²⁵ עולה כי בממוצע חלפו כ-148 יום מתחילת שנת הכספים עד הגשת הצעות התקציב לאישור. עוד נמצא כי רק 13 רשויות מקומיות (כ-13%) הגישו את הצעות תקציביהן לאישור המחוזות עד תחילת שנת הכספים²⁶.

כפועל יוצא מהפיגור בהגשת הצעות התקציב המשרד מאשר את תקציבי הרשויות חודשים רבים לאחר תחילתה של שנת הכספים.

לשם קבלת אישור המשרד להצעות התקציב הרגיל על הרשויות המקומיות להגיש לו את ההצעות בהתאם להנחיותיו. לאחר הגשת הצעות התקציב על המשרד לבדוק ולאשרן על מנת שיהיו תכנית עבודה לפעילות הרשויות ולניהולן על פי היעדים.

הגשת הצעות התקציב לאישור המשרד - סיבות לעיכוב

1. מממצאי הביקורת עולה כי הצעות התקציב מוגשות למשרד באיחור, דהיינו לאחר תחילת שנת הכספים. מנתונים שמסרו הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה מסתמן כי ישנן, בין היתר, ארבע סיבות למסירת הצעות התקציב באיחור לאישורו של המשרד, ושתיים מהן נובעות ישירות מהתנהלות המשרד:

- 24 מספר הרשויות המקומיות צומצם עקב איחוד רשויות.
- 25 עד מועד סיום הביקורת לא התקבלו נתונים מלאים מהמחוזות צפון, חיפה ומחוז ירושלים.
- 26 ראו התייחסות לנושא בדוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (1996), עמ' 12.

שיגור ההנחיות: מינהל התקצוב במשרד שולח לרשויות המקומיות מדי שנה הנחיות לאישור התקציב הרגיל (להלן - ההנחיות). בהנחיות מפורסמות, בין היתר, המלצות המשרד בנוגע למקדמי מעבר²⁷ על בסיס של ביצוע בפועל של תקציב השנה הקודמת ודרישות והסברים לגבי הצגת סעיפי התקציב השונים והגשתם. לפי ההנחיות "רשות אשר תגיש תקציב שלא במסגרת ההנחיות המפורטות... תקציבה יוחזר לה ללא בדיקה".

מנתוני המשרד עולה כי ההנחיות לאישור תקציב 2003 נשלחו לרשויות המקומיות בינואר 2003, ההנחיות לאישור תקציב 2004 נשלחו במרס 2004, ההנחיות לאישור תקציב 2005 נשלחו כנראה במרס 2005 (התאריך שמצוין במסמך הוא תאריך שנה קודמת) וההנחיות לאישור תקציב 2006 נשלחו בנובמבר 2005.

משרד מבקר המדינה שלח שאלון בנוגע להליך אישור התקציב הרגיל (להלן - השאלון) לארבע עשרה רשויות מקומיות. חלקן טענו כי הסיבות להגשה המאוחרת של הצעות התקציב למשרד היו, בין היתר, קבלת ההנחיות לאישור התקציב הרגיל באיחור²⁸.

מהתשובות לשאלון עולה כי מספר רשויות מקומיות אישרו בשנת 2005 את הצעות התקציב במועצותיהן בחודשים הראשונים של שנת 2005 והעבירו אותן לאישור המשרד. ואולם המשרד לא אישר אותן מאחר שהנחיותיו לאותה שנה טרם פורסמו; אי לכך נאלצו הרשויות להגיש את הצעות תקציביהן פעם נוספת על פי ההנחיות המעודכנות.

שיגור הנחיות המשרד באיחור מעכב את הכנת תקציבי הרשויות, גורם לכפל עבודה ברשויות שהכינו את הצעות תקציביהן משום שהן נאלצות להגישן שנית על פי ההנחיות ואינו עולה בקנה אחד עם החוק, שמחייב את הרשויות המקומיות להגשת הצעת תקציב לפני תחילתה של שנת הכספים שההצעה חלה עליה.

העדר נתוני ביצוע: ההנחיות כוללות בתוכן, בין היתר, טבלאות שיש למלא בהן את נתוני ביצוע התקציב של השנה הקודמת, שהם הבסיס שעל פיו נקבעת הצעת התקציב של השנה שעליה הן חלות בשינויים מסוימים הנגזרים מסדר עדיפויות ברשות המקומית ובמדינה.

נתוני הביצוע של השנה הקודמת אינם ידועים במועד החוקי של הכנת התקציב, אלא רק בחודשים הראשונים של שנת הכספים המסוימת, מאחר שהכנתם נמשכת בתוך שנת הכספים החדשה. כך יוצא שהנחיות המשרד אינן ניתנות לביצוע, והרשויות המקומיות אינן מסוגלות למסור למשרד את הצעת התקציב בתחילת שנה.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006, כי העדר נתוני ביצוע סופיים לשנה הקודמת אינו צריך למנוע את הגשת התקציב, ובמקומו הרשות יכולה להגיש אומדן לביצוע, שהוא כלי עבודה שיש לה בתקופת הכנת התקציב.

27 מקדמי מעבר הם מקדמי השינוי שמשרד הפנים ממליץ עליהם בסעיפים מסוימים; התקציב החדש ייקבע על ידי הכפלת התקציב שבוצע בשנה קודמת במקדמים אלה בשינויים מסוימים.

28 בעניין זה ראו גם דוח שנתי 50 של מבקר המדינה (1999), עמ' 144.

יצוין כי על מנת שהרשויות המקומיות תוכלנה למסור את הצעות תקציביהן במועד, על המשרד לידע אותן ואת המחוזות על האפשרות להגיש אומדן לביצוע באמצעות הכללתה בהנחיותיו.

2. שתי הסיבות הנוספות לעיכוב בהגשת הצעות התקציב של הרשויות המקומיות נובעות ממועד אישורם של תקציבי המדינה וחוק ההסדרים:

מענקי האיוון: תקציבי מרבית הרשויות המקומיות מתאזנים בעזרת מענקי האיוון שמעביר להן המשרד; ברשויות מקומיות רבות מענק האיוון הוא חלק מהותי בהכנסותיהן.

רק לאחר אישור תקציב המדינה על ידי הכנסת מקצה המשרד לרשויות המקומיות את מענק האיוון על פי נוסחת הקצאה המתבססת על נתונים רבים כמו מקדמי העדפה, סעיפי הכנסות שונים, סעיפי פירעון מלוות, הוצאות פנסיה, עמידה ביעדי גבייה ועוד. הליך הקצאת סכום המענק אורך לעתים זמן רב, ולכן לא ניתן להעביר את המידע בדבר סכום מענק האיוון הצפוי בחודש נובמבר שלפני שנת הכספים, כנדרש, על מנת שהרשות המקומית תוכל לתכנן את תקציבה.

לדוגמה, תקציב המדינה וחוק ההסדרים לשנת 2004²⁹ התקבלו בכנסת בינואר 2004, התקציב והחוק לשנת 2005³⁰ התקבלו במרס 2005, והתקציב והחוק לשנת 2006³¹ התקבלו ביוני 2006. דברי ההסבר לחלוקת מענק האיוון לשנת 2004 פורסמו באפריל 2004, דברי ההסבר לשנת 2005 פורסמו במאי 2005, ודברי ההסבר לשנת 2006 פורסמו באוגוסט 2006.

יצוין כי ועדת זנבר הציעה כבר ביוני 1981 שמענקי האיוון ייקבעו על פי קריטריונים מוסכמים הקובעים מראש את זכאותה של כל רשות בנפרד ואת זכאות כל הרשויות יחד. בדרך זו ניתן יהיה להודיע מראש לכל רשות מה הסכומים שיעמדו לרשותה בכל שנת כספים, להקדים את מועד הכנת התקציב של הרשויות ולשלב בהכנת תקציב המדינה.

ארנונה: חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, קובע את המסגרת החוקית להטלת ארנונה. חוק זה תוקן בחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת 1998 (תיקוני חקיקה), התשנ"ח-1998. בעקבות התיקון הוסמכו שר הפנים ושר האוצר להתקין את תקנות ההסדרים שנועדו לקבוע את שיעור העלאת הארנונה בכל שנה. בשנים האחרונות תשלום הארנונה מוסדר בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000, בשינויים שעושים בהן לצורך התאמתן לאותה השנה.

פקודת העיריות, צווי המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות קובעים כי על מועצת הרשות המקומית להחליט בדבר הטלת ארנונה כללית לא יאוחר מיום אחד בדצמבר שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה ולפרסם את הצו לא יאוחר מה-15 בדצמבר שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה.

מכיוון שחוקי ההסדרים התקבלו בשנים האחרונות במהלך שנת הכספים, וכאמור, גם ההנחיות של המשרד נמסרות לרשויות המקומיות באיחור, אין הרשויות המקומיות יודעות את שיעור

29 חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004.
30 חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005.
31 חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006.

העלאת הארנונה עד האחד לדצמבר שלפני שנת הכספים, ולכן הן מתקשות לקבוע את סכום ההכנסות הצפויות.

במאי 2004 שלח יו"ר איגוד הגזברים ברשויות המקומיות וגזבר עיריית רעננה מכתב למנכ"ל המשרד דאז, וקבע כי "אין אפשרות להגיש הצעת תקציב של רשות מקומית לשנת כספים הבאה ללא מספר מרכיבים מרכזיים", וביניהם, למשל, שיעור העלאת הארנונה. עוד צוין כי למרות העדר המידע נדרשים רואי חשבון שממנה אגף הביקורת במשרד לציין בדוחות הביקורת ברשויות המקומיות כליקוי את העובדה שרשות מקומית לא אישרה את התקציב הרגיל במועד הקבוע בחוק. בתשובת עיריית רעננה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 נמסר כי "כל שינוי קטן בסעיף כה קרדינאלי של הכנסות הרשות, משפיע בצורה מהותית על התקציב הרגיל. לפיכך הגשת תקציב ללא ציון העלאת מיסי הארנונה, הופכת את ההצעה לוירטואלית משהו, החסרה תוכנית עבודה ברורה, מחייבת ואמיתית, כפי שנדרש מכל תקציב מבחינה מקצועית".

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 נמסר כי "מדובר על אחוזים בודדים כאשר את מרבית ההכנסה בארנונה הרשות יודעת".

בהנחיות שהמשרד מפיץ מדי שנה מוצע פתרון לעניין קביעת מענק האיוון - קביעתו על בסיס הסכום שהוקצה בשנה הקודמת. בעניין שיעור העלאת הארנונה המשרד מציע את רישום "התוספת האחוזית בסעיף הכנסה מותנית ומנגד הוצאה מותנית". כמו כן יצוין כי במסגרת חוק ההסדרים משנת 2006 התקבל תיקון לחוק ההסדרים מ-1992 אשר בו נקבע מנגנון אוטומטי לשיעור עדכון הארנונה הניתן לחישוב כבר בסוף אוקטובר שלפני שנת הכספים העוקבת. בתיקון צוין כי הוא ייכנס לתוקף החל משנת הכספים 2007.

3. במכתב תשובה ששלח מנכ"ל המשרד דאז ליו"ר איגוד הגזברים ברשויות המקומיות וגזבר עיריית רעננה ביוני 2004, השיב המנכ"ל כי "אין מניעה מהכנת תקציב במהלך החודשים ספטמבר - אוקטובר בהתבסס על הנתונים הידועים באותו מועד... ניתן להגיש תקציב מילואים (עדכון תקציב) במהלך השנה, באם יתברר כי חלו שינויים מהותיים בהערכות ובנתונים שונים ביחס לתקציב המקורי".

כאמור, בשנים האחרונות ההנחיות הופצו באיחור, כך שמצד אחד, הרשויות המקומיות אינן יכולות למסור את הצעות תקציביהן לאישור המשרד על פי ההנחיות בתחילת שנת הכספים, ומצד אחר, הצעת תקציב שהוגשה שלא במסגרת ההנחיות לא תיבדק ולא תאושר על ידי המחוזות במשרד.

משרד מבקר המדינה מצא כי גם כאשר רשויות מקומיות הגישו את הצעות תקציביהן על פי הנחיות אלו של המנכ"ל, הן אושרו באיחור. למשל, המועצה המקומית כפר שמריהו מסרה את הצעת התקציב לשנת 2005 לאישור המשרד בדצמבר 2004, אך הצעת תקציבה אושרה רק ביולי 2005; המועצה האזורית חבל אילות הגישה את הצעת תקציבה לאישור המשרד בפברואר 2005, אך נדרשה על ידי המשרד ביוני 2005 להגיש אותה שנית בהתאם להנחיות המשרד; הצעת תקציבה אושרה רק בנובמבר 2005.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי עליו להנחות את מחוזות המשרד וגם את הרשויות המקומיות לפעול בהתאם לעמדת מנכ"ל המשרד שהובאה לעיל, כך שהרשויות המקומיות תוכלנה למסור את הצעת תקציבן לאישור המשרד אף לפני תחילת שנת הכספים. כמו כן משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי היה עליהן להגיש את הצעת התקציב במועד ובהתבסס על הנתונים הידועים במועד ההגשה.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

הליך אישור התקציב הרגיל במשרד - סיבות לעיכוב

1. ממסמכי המשרד, ממסמכי רשויות מקומיות שונות ומתשובות הרשויות המקומיות לשאלון עולה כי לאחר הגשת הצעת התקציב לאישור המשרד, חלקן אינן יודעות מהן הסיבות שגרמו לעיכוב האישור במשרד. לדוגמה, ממכתב ששלח גזבר עיריית באר שבע לממונה על מחוז דרום במשרד בנובמבר 2005, עולה כי העירייה הגישה למשרד את הצעת התקציב ביוני 2005, אך עד מועד שיגור מכתבו לא הגיב עליה המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להודיע לרשויות המקומיות בעוד מועד מהן הסיבות לעיכוב על מנת לאפשר דיון ממצה ושקוף בהן.

2. משרד מבקר המדינה קיבל מחלק ממחוזות המשרד נתונים על מועדי הגשת הצעות התקציב למחוזות ובדק את משך הזמן שחלף ממועד הגשת הצעת התקציב למחוז ועד לאישורה על ידי המשרד.

הועלה כי בשנת 2004 היה הזמן הממוצע לאישור הצעות התקציב במחוז דרום 125 יום, במחוז תל אביב - 128 יום, ובמחוז צפון - 270 יום. בשנת 2005 היה הזמן הממוצע לאישור הצעת התקציב במחוז דרום - 165 ימים, במחוז תל אביב - 156 ימים, ובמחוז מרכז - 102 ימים.

מהביקורת עולה כי הסיבות להתמשכות הליך אישור הצעות התקציב במשרד הן, בין היתר, הגשת הצעות תקציב גירעוניות על ידי הרשויות, מסירת הצעות תקציב על ידי הרשויות שלא על פי ההנחיות, דרישת המשרד להבהרות ולתיקונים בתקציב המוצע ומחסור בכוח אדם במחוז לביצוע הבדיקה. הבעיה ידועה שנים רבות³²; היא נדונה כבר ב"ועדת זנבר"³³ ב-1981, ובמקרים מסוימים אף החריפה.

בתשובת מחוז המרכז למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 נמסר כי "הניסיון מלמד כי לא אחת מוגשים תקציבים שלא על פי הנהלים ולפיכך נודעת חשיבות רבה לבדיקתם".

לדעת משרד מבקר המדינה הכשל המתמשך בהגשת הצעות התקציב שלא על פי הנהלים מחייב את הרשויות המקומיות, מחד גיסא, להטמיע את נוהלי המשרד והנחיותיו, ואת המשרד, מאידך גיסא, להדריך את עובדי הרשויות המקומיות העוסקים בהכנת הצעות התקציב.

32 ראו את הפרק "הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון" בדוח שנתי 52 של מבקר המדינה (2001), עמ' 171, ואת הפרק "עיריית מעלה אדומים", בדוח שנתי 55 (2004), עמ' 189.

33 בעמ' 128 הוועדה ציינה כי "כיום" מובאים לאישור שר הפנים כל תקציבי הרשויות המקומיות. התהליך אורך כ-4-5 חודשים, גורם לכך שחלק נכבד מהתקציבים יאושר בעיצומה של שנת הכספים, ודורש לשם ביצועו כ-30 עד 40 עובדים. הוועדה הציעה לפשט את הליך אישור התקציב ולצמצם את הזמן הדרוש להשלמתו.

3. להנחיות לאישור התקציב הרגיל לשנת 2005 נוספה הנחיה שבה נדרשו הרשויות להגיש את מסגרת כוח האדם שלהן ואת המבנה הארגוני של הרשות לאישור המשרד³⁴. באותה שנה שלחו המחוזות את אישורי הצעת מסגרת כוח האדם ותקציב השכר למטה המשרד בירושלים לידי הממונה על כוח אדם ברשויות המקומיות, והיא לבדה טיפלה בכל הצעות תקציבי הרשויות המקומיות. עובדה זו גרמה כמובן לעיכוב באישורי הצעות התקציב.

בשנת 2004 מינה המשרד יועץ חיצוני לבחינת מבנה האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים. בהמלצותיו מדצמבר 2005 (דוח גרניט) קבע היועץ כי הרשויות מקבלות שירות "חסר" בעיקר "עקב העומס הרב", משום שאת האינטראקציה בין האגף ובין הרשויות מקיימים עובדים מעטים.

אחת הטענות שהעלתה רשות מקומית בפני משרד מבקר המדינה בנוגע להתמשכות הליך אישור הצעות התקציב במשרד הייתה ש"..." במילא משרד הפנים מאשר תקציב רק בסוף שנה או שנה אחר כך... בשל התייחסות המשרד איננו מתייחסים ברצינות רבה מידי לאישורו".

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 נמסר כי המשרד פועל בשנים האחרונות לקיצור תהליך אישור תקציבי הרשויות המקומיות וייעולו, אך תהליכי הבראה ברשויות מסוימות גורמים לעיכובים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לצמצום תקופת אישור התקציב במשרד לזמן סביר.

מנכ"ל המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006 כי המשרד מתכוון "לקצוב לעצמו ... מקסימום... 30 יום לאישור תקציב הרשות מול הרשויות 'המסודרות'". ואולם המשרד לא פירט אילו צעדים הוא עומד לנקוט על מנת להגיע ליעד זה.

דרכי פעילות בהעדר תקציב מאושר

לפי פקודת העיריות³⁵, "החלה שנת הכספים והמועצה או השר לא אישרו את הצעת התקציב, תהא העירייה רשאית להוציא בכל חודש, כל עוד לא אושרה ההצעה כאמור ובכפוף להוראות סעיפים קטנים (ב) ו-(ג), סכום השווה לחלק השנים-עשר מן התקציב השנתי הקודם, בתוספת סכום שאישר השר בהתחשב בהתייקרויות ובנסיבות מיוחדות אחרות, וזאת לגבי אותם סעיפים שפורטו בתקציב הקודם".

הועלה כי בהעדר אישור המשרד חלק מהרשויות המקומיות מתנהלות על פי התקציב שאושר במועצה ולא לפי החלק השנים-עשר מן התקציב האחרון שאושר.

34 ראו את הפרק "ניהול כוח אדם ברשויות המקומיות" בדוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2004), עמ' 9.

35 סעיף 206(ה) ובשינויים מסוימים גם בצו המועצות המקומיות בסעיף 186ג(ה) ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) בסעיף 181.

I

הגשת הצעות תקציב לאישור המשרד באיחור רב, קל וחומר הגשתן לאישור לאחר תום שנת הכספים, מצמצמת עד מאוד את אפשרות המשרד לשנותן, בפרט אם נדרשת הקטנה בסעיפי הוצאה שונים, ולמעשה מעמידה את המשרד בפני עובדות מוגמרות. במצב זה נפגעת באופן ניכר יכולת המשרד לקיים פיקוח מהותי ויעיל על תקציבי הרשויות המקומיות. יצוין כי עוד ברוח ועדת זנבר משנת 1981 הוצע כי ראש העירייה יגיש את הצעת התקציב לאישור שר הפנים חודש ימים לפני תחילת שנת הכספים.

במקרים רבים לא הצליח המשרד להנחות את הרשויות מבעוד מועד ולאשר בזמן סביר את תקציביהן, ובכך לא מילא כראוי את תפקידו לפקח עליהן. רשויות מקומיות לא מעטות תרמו אף הן לעיכובים בלתי-מבוטלים באישור הצעות תקציביהן על ידי המשרד.

בדוחות מבקר המדינה, בוועדות שהוקמו על ידי המשרד ובמחקרים אקדמיים³⁶ הועלו במשך שנות דור ויותר ממצאים וליקויים בנוגע להליך אישור הצעות התקציב של הרשויות המקומיות.

המשרד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006, כי היעד המרכזי של המינהל לשלטון מקומי במשרד לשנת 2007 הוא "הסרת חסמים והקלה על רשויות מקומיות המתנהלות כראוי". נוסף על כך, בהנחיות התקציב החדשות שפורסמו בנובמבר 2006 לשנת הכספים 2007 צוין כי "כחלק משינוי המתכונת תונהג הפרדה בין הרשויות המקומיות עפ"י רמת התנהלות בהיבטים שונים", ו"ההפרדה תבוא לידי ביטוי בין השאר בהקלות שתיתנה לרשויות המתנהלות כראוי, לרבות היקף המסמכים הנדרשים להגשה לשם קבלת אישור המשרד". עוד צוין כי ההנחיות החדשות מחייבות את הרשויות באישור התקציב עד 31.1.07 גם אם תקציב המדינה לא יאושר אז.

תקציב בלתי רגיל

תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) הוגדר בסעיף 213 א(א) לפקודת העיריות כ"תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל". סעיף 16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - התקנות), קובע בעניין התב"ר כי "התקציב יוכן לכל פעולה בנפרד על גבי טופס המיועד לכך..."; סעיף 18 לתקנות קובע כי "אומדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אומדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה".

על פי נתוני המשרד שנמסרו למשרד מבקר המדינה, מומנו בשנת 2003 25,255 פרויקטים ברשויות המקומיות באמצעות התב"רים³⁷, מהם 6,426 נסתיימו באותה השנה. בשנת 2004 מתוך 23,613 פרויקטים, נסתיימו 3,950 באותה שנה.

36 ראו הערות שוליים 8 ו-13.

37 ללא התב"רים של עיריית תל-אביב, שנתוניהם לא נמסרו לאגף הביקורת.

זמני האישור בחוזות

סעיף 19 לתקנות קובע ש"ראש הרשות המקומית יגיש את התקציב במועד שיאפשר למועצה לדון בו ולאשרו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו". מכאן משתמע כי אין להתחיל בביצוע הפרויקט עד לקבלת האישור. נמצא כי הליך אישור התב"רים במחוזות ארך ומונע תחילת פרויקטים במועד. להלן יובאו דוגמאות.

בשנת 2004 היה זמן אישור ממוצע של תב"רים שהגישה למחוז ירושלים המועצה המקומית מודיעין עילית 48 ימים, ובשנת 2005 - 69 ימים. בתשובת המועצה המקומית מודיעין עילית למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 נמסר כי "המועצה עשתה כל אשר לאל ידה ע"מ שהתב"רים יאושרו כחוק ובאופן מיידי לרבות פניות חוזרות ונשנות. לא מיותר לציין כי לכל התב"רים צורפו הרשאות תקציביות כחוק של המשרדים הרלוונטיים המממנים את הפרויקטים השונים... למועצה לו"ז קשיח לחלוטין בנושאים שונים שאינם סובלים שום עיכוב... עיכוב הביצוע עלול לגרום לפגיעות בנפש...".

מהתכתבויות בין רשויות מקומיות שונות ובין אגף הביקורת עולה כי יש לרשויות טענות רבות על עיכובים בהליך אישור התב"רים במחוזותיו השונים של המשרד ועל כך שעיכובים אלו גרמו לעתים לרשויות לבצע את הפרויקטים בטרם קבלת אישור המשרד.

מנתוני המשרד עולה כי בשנות התקציב 2003 ו-2004 כ-61% (160) ו-53% (135) מהרשויות המקומיות (בהתאמה) החלו בביצוע תב"ר לפני קבלת אישור הממונה על המחוז. על השימוש בתב"רים לפני קבלת אישור הממונה על המחוז ראו גם דוחות של מבקר המדינה³⁸.

מהסברי הרשויות המקומיות לדוחות ביקורת מפורטים לשנת 2004 שהכינו רואי חשבון מטעם אגף הביקורת במשרד עולה כי, בין היתר, אלה הסיבות העיקריות לתחילת ביצוע הפרויקט לפני קבלת אישור כנדרש בחוק: (א) המתנה ממושכת לאישור המשרד בפרט לפרויקטים הנוגעים להקמת מוסדות חינוך ולהיערכות לפתיחתם בתחילת שנת הלימודים; (ב) כאשר המימון המלא לפרויקט הוא מגורם חיצוני כמו, למשל, מפעל הפיס או ממשרדי ממשלה שונים; (ג) נזקים כספיים שעלולים להיגרם לרשויות המקומיות אם טרם קבלת האישור הן חתמו חוזים עם הקבלנים או כאשר דחיית החתימה עלולה להביא לביטולה של ההקצבה מטעם הגוף המממן.

למשל, בעניין אישור תב"ר על ידי המשרד הודיעה עיריית ערד למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2006 כי הדרישה שהעירייה תתחיל בהליך פתיחת תב"ר ועד סיום ההליך לא תסכים לקבל כסף ולא תדאג לביצוע העבודה - איננה סבירה.

הסברי הרשויות המקומיות מעידים כי לעתים הליך אישור התב"ר על ידי המשרד לוקה בסרבול וביורוקרטיזציה. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ריבוי התב"רים המועברים לאישור המשרד ולנוכח ההתנהלות הבלתי-תקינה של הרשויות בעניין, ראוי שהמשרד יבחן לעומק את תהליך אישור התב"רים במחוזותיו השונים.

38 למשל, דוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2004), עמ' 299; דוח שנתי 52 א (2001), עמ' 175.

נוהל אישור תב"ר

בחוזר מנכ"ל המשרד מינואר 1998 פורסם נהל העוסק בהליכים ברשויות ובדרישות מהן לאישור תב"ר. צוין בו כי משרד הפנים מנסח נהל מפורט, אשר עתיד להיות מפורסם בחוזר מנכ"ל המשרד. ואולם עד סוף מאי 2006 לא הכין המשרד נהל³⁹ ולא פרסם חוזר מנכ"ל בעניין אישור התב"ר. כתוצאה מכך הכינו חלק ממשרדי המחוזות השונים הנחיות עבודה פנים-מחוזיות, ועל פיהן בדקו מרכזי התקציבים את התב"רים שהגישו הרשויות המקומיות. למשל, במחוז צפון הוכן בנובמבר 2005 טופס פנימי לאישור תב"ר שבו נדרש לציין, לדוגמה, עלות על פי אומדן מהנדס הרשות המקומית, גורם מבצע, זמן ביצוע, מועד הסיום של הפרויקט וחווה התקשרות. לעומת זאת, פרטים אלה אינם מופיעים בהנחיות להגשת תב"ר שפורסמו בינואר 2005 במחוז ירושלים, שבהן, למשל, נדרש להכליל מספר תב"רים ברשימה מרוכזת, לשלוח רשימה מרוכזת בדואר אלקטרוני למחוז ועוד. גם במחוז מרכז גובשו נוהלי עבודה פנימיים לאישור תב"רים ובכללם צירוף פרוטוקול ישיבת המועצה שאישרה את ביצוע התב"ר, פירוט של התב"רים ומקורות תקציביים, הצהרה שלא החלו בביצוע עבודות וכדומה.

הנחיות בלתי-אחידות לאישור תב"ר, שאחדות מהן כוללות דרישות נוספות מהרשויות המקומיות, גורמות להתמשכות הטיפול בבקשות של הרשויות שנדרשות לספק יותר מידע ועלולות לפגוע בשירותים הניתנים לתושביהן.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי עליו לגבש נהלים כפי שהתחייב בחוזר מנכ"ל המשרד.

פרויקט ניסויי בתב"רים

בשנת 2002 הפעיל המשרד פרויקט ביזור סמכויות במספר רשויות מקומיות שנבחרו לכך על פי קריטריונים של חוסן כלכלי, היקף פעילות ויכולת ניהולית בניסיון לייצג מגוון רחב ככל האפשר של טיפוסים רשויות מקומיות (ראו בהמשך - בפרק עסקאות והקצאות של מקרקעין). המשרד פרסם הנחיות לביזור שבהן הוחלט ליישם בשלב הראשון את ביזור הסמכויות בעניין הניהול הכספי ברשויות המקומיות. ניסיון זה כלל בראשיתו 22 רשויות אך לא הגיע לכלל מימוש מלא.

ממסמך של מנכ"ל המשרד מדצמבר 2005 עולה כי במסגרת ביצוע החלטת ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה מאוגוסט 2004 בנושא תב"רים החליט המשרד שהם יאושרו במסגרת שנתית ורב-שנתית. המשרד החל במהלך שנת 2006 בביצוע ניסוי, "פילוט תקציבים בלתי רגילים", ב-35 רשויות מקומיות. צוין כי ההחלטה אם להנהיגו בכלל הרשויות המקומיות בשנת 2007 תלויה במידת הצלחתו.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 צוין כי באותן רשויות מקומיות אשר הגישו תב"ר שנתי על פי נוהלי המשרד, השיטה פעלה היטב וחסכה עבודה רבה הן לרשות המקומית והן למשרד (בין הרשויות המקומיות תל אביב, רמת גן, הרצליה, אשדוד). למעשה המשרד החליט כבר להחיל את השיטה בכלל הרשויות המקומיות והנחיות אלה פורסמו בהנחיית התקציב לשנת 2007.

39 בעניין זה ראו דוח שנתי 52א של מבקר המדינה (2001), עמ' 175.

בקה תקציבית

תקציב רגיל

דוחות רבעוניים: אחד הכלים האפקטיביים ביותר לבקרה תקציבית על רשויות מקומיות הם הדוחות הרבעוניים המוגשים למשרדי המחוז עד 60 ימים מתום הרבעון⁴⁰. באמצעות הדוחות ניתן לגלות מגמות של חריגה מתקציב וגירעונות בזמן קצר יחסית וסמוך להתרחשותם. בדוח הרבעוני הרשות נדרשת להציג נתוני ביצוע בהשוואה לנתוני התקציב המאושר.

הדוחות הרבעוניים נבדקים בידי מרכזי התקציבים במחוזות השונים במרבית המקרים בהשוואה לתקציב שלא אושר על ידי המשרד. לדוגמה, בשנת 2005 אושרו עד תום הרבעון השני (30.6.05) 1.2% מהדוחות בלבד.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006 נמסר כי "ביצוע התקציב בפועל והדיווח עליו באמצעות הדו"ח הרבעוני הינו כלי עבודה בעל חשיבות רבה", ו"למרות שיכול להיווצר מצב שבו הדו"ח הרבעוני משווה מול תקציב הרשות אשר עדיין לא אושר על ידי המחוז או המשרד הראשי, עדין אנו רואים חשיבות בהגשת דוחות אלה ובבדיקתם מול הצהרת הרשות... ברור כי זה איננו המצב הרצוי...".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי בקרה תקציבית באמצעות השוואת נתוני הביצוע בדוחות הרבעוניים לתקציב שטרם אושר על ידי המשרד איננה בקרה יעילה ואינה משיגה את מטרתה - גילוי מגמות על חריגה מתקציב, ולכן על המשרד לבקר את הדוחות הרבעוניים בהשוואה לתקציבים שהוא אישר. לשם כך עליו לקצר ולייעל את תהליך אישור התקציב.

תקציב בלתי רגיל

1. שימוש בכספי התב"ר: סעיף 213א(ב) לפקודת העיריות קובע, כי "... לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד...".

מהביקורת עולה כי טיפולם של מחוזות המשרד בתב"רים מתרכז בעיקר בעניינים רשמיים כמו שם התב"ר, סכומו, קיומו של מסמך המעיד שמועצת הרשות קיבלה החלטה לבצעו וקבלת אישורים על מקורות המימון שלו.

מסמך ששלח גזבר מועצה מקומית א' למשרד מבקר המדינה במאי 2006, מבטא את הבעיה בבהירות: "... אישור התב"רים הפך להיות במקרים רבים חותמת גומי של משרד הפנים. משרד הפנים אינו יודע היכן ממוקם הפרוייקט ומעולם לא נשאלתי שאלה בדבר נתונים טכניים של הפרוייקט". בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בעבר הועלה כי לאחר שהמחוז אישר את התב"ר, עשו רשויות מקומיות שונות שימוש בכספיו שלא למטרה שלשמה נועד⁴¹.

40 סעיף 213(ב) לפקודת העיריות.

41 דוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2004), עמ' 301; דוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי (2005), עמ' 390.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להנחות את המחוזות ולהגביר את הפיקוח על התב"רים ובכלל זה לבדוק את מהות התב"ר המבוקש (לפחות מדגמית) ולא רק את פרטי הטכניים.

2. חריגה מתקציב מאושר: מנתוני המשרד עולה כי בשנת 2003 ביצעו 145 רשויות מקומיות (55%) "תקציבים בלתי רגילים תוך חריגה מהמסגרת התקציבית המאושרת", וב-2004 ביצעו זאת 129 רשויות מקומיות (51%).

מהביקורת עולה כי במקרים רבים לא ניתן לאשר תב"ר על הסכום הסופי של הפרויקט מאחר שבידי הרשות אין נתונים או מסמכים המעידים על הסכום הסופי שיתקבל. למשל, פרויקטים הממונים על ידי גורם חיצוני מתוקצבים לפי תעריף בסיסי ותוספות כמו המרחק ממרכז הארץ, בנייה באבן וכו' אשר מגיעות לעיתים ל-50% מעלות הפרויקט. מימנם מתקבל בדרך כלל לאחר סיום הפרויקט כך שהרשות המקומית חורגת מהמסגרת התקציבית המאושרת, ואישור המשרד להגדלת התב"ר יהיה רק בדיעבד.

הואיל ולפי נתוני המשרד יותר ממחצית הרשויות המקומיות חורגות מהתקציב המאושר, וחלקן מגיש את התב"רים לאישור המשרד בדיעבד, הליך אישורם מאבד לא מעט מתוקפו. מן הראוי שהמשרד יקבע לעצמו אמות מידה ברורות לפיקוח על נושא התב"רים.

3. פקיעת תוקפו של תב"ר: על פי ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות, אם יש גירעון או עודף סופי בתב"ר שהביצוע בו הופסק⁴², יש לנהוג בהתאם ל"נוהל לסגירת עודפים / גרעונות בתקציב הבלתי רגיל". בנוהל זה נקבע כי על הרשות למצוא מקור מימון לכיסוי הגירעון, ואם לא נמצאו מקורות מימון לאיזונו נדרש להעבירו - לאחר אישור המועצה - לסעיף במאזן הרשות שמוגדר כ"גרעונות סופיים בתב"רים". הרשות יכולה לצרף את הגרעון הסופי בתב"ר לגרעון או לעודף בתקציב הכללי לאחר אישור המשרד.

מנתוני המשרד עולה כי בשנת 2003 לא נסגרו תקציבים בלתי רגילים שבהם לא הייתה פעילות יותר משנה, כמתחייב מההנחיות, ב-104 רשויות (39%), ובשנת 2004 - ב-93 רשויות (37%).

לדעת משרד מבקר המדינה, אחת הסיבות לאי-סגירת תב"ר שיש בו גירעון זמני ולהפיכתו לתב"ר עם גירעון סופי היא דחיית הדיווח על נתוני הכספיים הסופיים של התב"ר למועדים מאוחרים יותר, ובהמשך - דחיית הגדלת הגירעון בתקציב הרגיל.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי רשויות רבות אינן פועלות לפי הנוהל לסגירת תב"ר, וכתוצאה מכך המצב הכספי שהן מדווחות עליו אינו משקף את מצבה הכספי האמיתי של הרשות המקומית.

4. בשל מספרם הגדול של התב"רים המוגשים לאישור מרכזי התקציבים במחוז חלק גדול מזמנם מוקדש לאישורם. ממסמך שנמסר למשרד מבקר המדינה ממחוז מרכז עולה כי בשנת 2005 טיפל המחוז בכ-2,600 תב"רים, ורק שני מרכזי תקציבים עסקו בכך, נוסף על המטלות הרבות

42 אם ביצוע התב"ר הופסק ללא מועד לחידוש העבודה או יותר מ-12 חודשים.

האחרות שלהם כמו אישורי תקציב רגיל, פיקוח ובקרה באמצעות דוחות רבעוניים, אישורי הלוואות ואישורי ערבויות.

במכתב מפברואר 2005 לסמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד ציין הממונה על מחוז מרכז, שיש צורך דחוף באיוש משרות במחוז לרבות משרות מרכזי תקציבים. הוא הטעים כי הוא "מוצא לנכון לחזור ולהדגיש ש'החיסכון' באי איוש המשרות הנ"ל, עולה לנו מאוד מאוד ביוקר הן בכסף רב שהמדינה נדרשת לשלם בגין גירעונות בשלטון המקומי והן בתדמית שלילית של המשרד בעיני הציבור".

בהעדר הלימה בין כוח האדם במשרד ובין מטלות הפיקוח נפגעת בצורה ניכרת גם יעילות הפיקוח על התב"רים. מן הראוי שהמשרד יבחן בדחיפות את כוח האדם העומד לרשות המחוזות ביחס לעומס העבודה המוטל על מרכזי התקציבים במחוז ויבחן חלופות מועילות יותר לאישור התב"רים ולקיום בקרה עליהם.

I

תהליך האישור של תקציבי הרשויות המקומיות הוא נדבך מרכזי במערכת היחסים בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים. עשייה ללא מסגרת תקציבית מאושרת כדין - הן בתקציב הרגיל והן בתקציבים הבלתי רגילים - עלולה להיות קרקע פורייה לזלזול בחוק ולעידוד אי-תקינות מנהלית.

מן הראוי שהמשרד יבחן מחדש את ההליך על כל שלביו, על מנת שתקציבי הרשות אכן יהיו מסגרת כלכלית לפעולותיה ולניהולה על פי יעדים וכלי בקרה אפקטיבי לה ולמשרד. כמו כן ראוי לבחון אם ניתן לוותר על פעולות מסוימות באישור התקציב הרגיל והתקציב הבלתי רגיל משום שהן חסס לפעילות יעילה של הרשויות המקומיות.

חוקי עזר

הבסיס המשפטי - הוראות חוק, נוהל והנחיות

חוק עזר הוא דבר חקיקת משנה שהותקן בידי עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית⁴³. סמכות הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר קבועה בפקודת העיריות⁴⁴, בחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, ובפקודת המועצות המקומיות. כמו כן, הוראות המצויות בחוקים שונים מעניקות לרשויות

43 כן מוסמכים להתקין חוקי עזר איגוד ערים, ורשות נחל ורשות ניקוז, שהן תאגידיים שהוקמו על פי חוק לביצוע משימות מוגדרות בתחום השלטון המקומי; ראו חוק רשויות נחלים ומעינות, התשכ"ה-

1965, וחוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957.

44 סעיף 250 לפקודת העיריות.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

המקומיות - בכפוף לתנאים הנקובים בהם - הסמכה ספציפית להתקין חוקי עזר בנושאים מוגדרים כגון כבאות, על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, וניקיון, על פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

הסמכות להתקין חוקי עזר הוענקה לרשויות המקומיות כדי לאפשר להן למלא את תפקידיהן ולקיים את סמכויותיהן על פי הדין ובהתחשב בצרכים הייחודיים שלהן. באמצעות חוקי עזר יכולות הרשויות להסדיר חובות וזכויות בתחומיהן ולגבות תשלומי חובה למימון פעולותיהן.

הצעת חוק עזר עירוני חייבת להיות מאושרת על ידי מועצת הרשות המקומית לפני העברתה למשרד הפנים. בעבר (עד שנת 1988) נדרש אישור השר לכל הצעת חוק עזר. מאז תוקן החוק, וסמכות השר לעכב⁴⁵ הצעות לחוקי עזר מוגבלת ל-60 ימים מיום שהצעת חוק העזר הובאה לידיעתו⁴⁶. המגבלה שהטיל החוק על המשרד נועדה להחיש את קצב טיפולו בהצעה⁴⁷. ישנם חוקי עזר שמגבלת 60 הימים לא חלה עליהם.

לעתים, חוק העזר טעון אישור מפורש מאת שר נוסף, השר הממונה על התחום שלו הוא נוגע, או שהוא טעון הסמכה של שר הפנים ושל שר נוסף⁴⁸, ולעתים לשר הנוסף סמכות עיכוב בדומה לסמכות המוענקה לשר הפנים על פי פקודת העיריות ועל פי פקודת המועצות המקומיות⁴⁹. ישנם גם חוקי עזר שעדיין טעונים אישור מפורש של שר הפנים⁵⁰ (ראו - להלן).

בהליך ההתקנה של חוקי עזר (להלן - הליך ההתקנה) כמה שלבים, ומעורבים בו גופים שונים: (א) הרשות המקומית; (ב) משרד הפנים; (ג) משרד המשפטים. במקרים מסוימים, כאשר גורם נוסף מעורב בהליכים, למשל, כאשר נדרש אישור מפורש של שר נוסף או שיש לו סמכות עיכוב, נבדקת הצעת חוק העזר גם במשרדו של אותו שר טרם העברתו למשרד המשפטים.

מנתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה על ידי רכזת חוקי עזר במינהל לשלטון מקומי במשרד (להלן - רכזת חוקי עזר) עולה כי ישנם, על פי הערכה, כ-100 סוגים שונים של חוקי עזר, ועד לאמצע ספטמבר 2001 (בידי המשרד אין נתונים מעודכנים יותר) פורסמו 4,989 חוקי עזר.

נוהל אישור ופרסום של חוקי עזר: האישור והפרסום של חוקי עזר הוסדרו בחוזרי מנכ"ל המשרד⁵¹ שעודכנו מדי פעם והופצו בין הרשויות המקומיות (להלן - הנוהל). נקבעו בו סדרי הגשתן של הצעות לחוקי עזר למשרד וסדרי הטיפול בהן, וניתנו בו הנחיות

45 למעט הצעות לחוקי עזר שלהם נדרש אישור מפורש של השר.
46 סעיף 258 לפקודת העיריות וסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.
47 בדוח שנתי 253, עמ' 691, צוין כי "בקציבת שישים הימים שבהם יש לשר הפנים סמכות לעכב את חוק העזר, ביקש המחוקק לתת למשרד הפנים שהות סבירה לבדיקת חוקי העזר לגופם ולהגביל את משך הבדיקה, כך שבחלוף המועד הקובע יתאפשר לרשויות המקומיות להמשיך בהליך ההתקנה".
48 לדוגמה, סמכות שר התחבורה ושר הפנים לפי סעיף 77 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961.
49 לדוגמה, סמכות השר לאיכות הסביבה לפי סעיף 15 לחוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, התשנ"ג-1993.
50 חוקי עזר שעניינם הסדרי רחצה, תחבורה ואיגוד ערים. לדוגמה, סעיף 6 לחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964; סעיף 19 לחוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965; סעיף 14 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955.
51 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/98 ועדכונים ממאי ומיוני 2005.

והסברים לרשויות המקומיות בנוגע לניסוח ההצעה והגשתה. עוד נקבעו בנוהל דרישות לצרף אישורים⁵² שונים להצעות חוקי עזר.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה: בדיקתן של ההצעות לחוקי עזר במשרד הפנים ובמשרד המשפטים וחלוקת התפקידים ביניהם נעשות לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁵³, שלפיהן חלה על לשכת היועץ המשפטי שבמשרד החובה לבדוק את חוק העזר המוצע בדיקה משפטית, ובסיום בדיקתו הוא יועבר לשר לתקופה שלא תחרוג מ-60 יום לשם הבעת התנגדות או אי-התנגדות. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, על הממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים לבדוק שהתקנות עומדות במבחן החוקיות, שאין הן לוקות מבחינת התחולה למפרע או פגומות בחוסר סבירות קיצוני. כן יבדוק שהן ערוכות ומנוסחות כראוי.

סתירה בין החוק ובין הנוהל שפרסם המשרד

מבקר המדינה⁵⁴ כבר העיר על הסתירה בין פקודת העיריות⁵⁵ ובין נוהל המשרד על חוקי עזר⁵⁶, אשר לפיו המשרד והרשויות המקומיות פועלות. בהוראות החוק ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה⁵⁷ נאמר שאם הצעת חוק העזר לא עוכבה במהלך 60 יום, יש להעבירה למשרד המשפטים לשם אישור פרסומה. אולם בהוראות הנוהל של המשרד נקבע ש"לאחר חלוף 60 יום, באם לא עוכב הפרסום, תישלח הודעה לרשות המקומית ובה ייאמר כי חוק העזר לא עוכב והרשות המקומית רשאית לשלחו לפרסום במערכת 'רשומות' שבמשרד המשפטים" (להלן - הודעת "אי-עיכוב"⁵⁸). כתוצאה מכך, גם כאשר המשרד לא עמד במגבלת 60 הימים שעומדים לרשותו, הרשויות המקומיות לא יכלו לפנות למשרד המשפטים לשם פרסום הצעת חוק העזר; הן נאלצו להמתין זמן רב עד לקבלת הודעת אי-עיכוב מהמשרד ורק אז לפעול לפרסום חוק העזר.

מהביקורת עולה, כי המשרד לא עשה דבר לתיקון האמור בנוהל כדי להתאימו לחוק וכדי לאפשר לרשויות המקומיות לפעול על פי החוק.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 נאמר כי מבלי להיכנס לשאלה מתי בפועל נשלחות הודעות אי-עיכוב על ידי משרד הפנים, הודעות אלה הן כלי יחיד להוכחה כי הצעת החוק הועברה לבדיקת השר, ובהעדר הודעה כזו מחלקת חקיקת משנה איננה יכולה להעביר את חוק העזר לפרסום.

- 52 אישור היועץ המשפטי של הרשות שבדק ומצא שחוק העזר ראוי לפרסום ועומד בדרישות חוזר מנכ"ל, החלטת מועצת העירייה שמאשרת את הצעת חוק העזר, דברי הסבר לחוק העזר; בחוק עזר הכולל תשלומי חובה - אישור התחשיב, ובחוק עזר המחייב אישור או הסכמת שרים אחרים - העתק מהאישור.
- 53 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - "חקיקת-משנה: נוהל והנחיות" מנובמבר 1985 ועדכון מנובמבר 2003.
- 54 דוח שנתי 53ב, עמ' 685.
- 55 סעיף 258 לפקודת העיריות וסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.
- 56 סעיף 16.3 לנוהל שפורסם בפברואר 1998.
- 57 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3100 ס' 27.3ב'.
- 58 הודעה מטעם המשרד שנשלחת לרשות המקומית ומאשרת לה שהחוק אינו מתיר למשרד לעכב עוד את חוק העזר, ומעתה הרשות יכולה להעביר את חוק העזר למשרד המשפטים, למחלקת חקיקת משנה לשם פרסומו.

בדוח מבקר המדינה שהוזכר לעיל, צויין כי "במצב שבו נדרשות רשויות מקומיות להמתין עד קבלת הודעת אי-עיכוב והודעה זו בעצמה מתעכבת מעבר למועד הקבוע בחוק, מוכשל המנגנון שהמחוקק ביקש ליצור בתיקון החוק". משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למשרד הפנים ולמשרד המשפטים כי אם הם סבורים כי הדרישה להודעת אי-עיכוב נחוצה כדי למנוע תקלות, על משרד הפנים להקפיד על מסירת ההודעה לרשות המקומית מיד בחלוף המועד הקובע, כדי שלא ייגרם עיכוב נוסף בהליך ההתקנה. על משרד הפנים ועל משרד המשפטים לפעול לאלתר לתיקון הסתירה בין החוק ובין הנוהל.

הגשת הצעה לחוק עזר והטיפול בה במשרד

סדר יישום ומעקב

הצעות לחוקי עזר המוגשות למשרד נרשמות בהגיען בארכיב של המשרד. לכל הצעת חוק עזר נפתח תיק נפרד אשר בו מתויקים כל המסמכים הרלוונטיים לה. הצעות לחוקי עזר שנקבעו בהן אגרה או היטל וצורך להן תחשיב כלכלי⁵⁹ מועברות גם לבדיקת הממונה על פיתוח שירותים מוניציפליים במינהל לשלטון מקומי במשרד, ולאחר מכן הן מועברות להמשך טיפול ללשכה המשפטית במשרד.

הנתונים שמסרו שתי יחידות שונות במשרד למשרד מבקר המדינה באשר למספר הצעות לחוק עזר שהוגשו למשרד בשנים 2003-2005 סותרים (341 לעומת 446 הצעות). נמצא כי בידי המשרד אין נתונים עדכניים ואמתיים של הצעות חוק עזר המוגשות לטיפולו, דבר שפוגם בתכנון ובבקרה שלו.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 נאמר, כי אין לו אפשרות לבדוק את המקור לנתונים על שנת 2003, ובתשובתו מדצמבר 2006 נאמר כי "ניהול חוקי העזר עבר לכתובת אחת במינהל לשלטון מקומי על מנת לאפשר ניהול יעיל יותר של המערכת".

בעניין ממצאי הביקורת הקודמת⁶⁰ בנוגע למערכת המידע הממוחשבת הסביר המשרד כי תפוח באופן מיידי מערכת שתאפשר הפקת דוחות לקבלת מידע בסיסי כגון מספר התיקים שהוגשו מדי שנה, מספר התיקים שנסתיים בהם הטיפול, ומספר התיקים התלויים ועומדים. בביקורת הנוכחית התברר כי אין בידי המשרד רשימה מרוכזת של כל התיקים שנפתחו.

המשרד ציין בתשובתו מאוקטובר 2006 כי "ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת רשימה מרוכזת של כל חוקי העזר שנקלטו". אולם במהלך הביקורת, כשהתבקשו רכזת חוקי עזר ונציגת הלשכה המשפטית של המשרד להפיק רשימה כזו, הן חזרו וטענו שאין ביכולתן להפיק דוח כזה.

במסגרת הביקורת נבדקו 53 הצעות לחוקי עזר ולתיקון חוקי עזר שנבחרו באופן אקראי. הועלה כי הרישום בקובץ המעקב הממוחשב שמנוהל בלשכה המשפטית התחיל בשנת 2002, אך הרישום אינו עקבי והקובץ אינו שלם. כך למשל לא נרשמו מועדי קליטה של 28 הצעות (כ-53%) או שחלק מהמועדים שנרשמו לא תאמו בחלקם את אלה שצוינו בתיקים, וכתוצאה מכך לא ניתן היה לעקוב אחר רצף הטיפול בהן.

59 הצעת חוק עזר שמטרתה היא הטלת אגרה או היטל מלווה בין השאר בתחשיב כלכלי.

60 דוח שנתי 2005 עמ' 685.

דוגמאות: (א) מועד הגעתה למינהל לשלטון מקומי של הצעת חוק עזר לעניין העמדת רכב וחנייתו באשדוד לא נרשם בכלל בקובץ הממוחשב, ומועד קליטתה נרשם בלשכה המשפטית בלבד. (ב) לא נרשמו בקובץ הממוחשב תאריכי קליטתה של הצעת חוק עזר לעניין סלילת רחובות בבאר שבע במינהל לשלטון מקומי ובלשכה המשפטית. (ג) גם הצעת חוק העזר לתיעול של עיריית ראש העין נרשמה בקובץ הממוחשב כאילו נקלטה במינהל לשלטון מקומי בתחילת ינואר 2004 בעוד שלפי הרישומים בתיק היא נקלטה בסוף ינואר 2005. זאת ועוד, הועלה כי לא הייתה בקובץ הפרדה בין רשומות של הצעות לחוקי עזר חדשים ובין הצעות לתיקון של חוקי עזר קיימים. הפרדה כזו דרושה כדי לאפשר מסלול שונה, מהיר וקצר יותר בתיקון לחוק עזר קיים לעומת המסלול שאותו נדרש לעבור חוק עזר מלא. כמו כן לא הייתה הפרדה ברשומות בין תיקים שטיפול המשרד בהם הסתיים ובין רשומות של תיקים הנמצאים בטיפול.

בתשובת המשרד מספטמבר 2006 נאמר: "הוחלט מהיום [17.9.06] שבמקרים שבהם הוגשה הצעה לתיקון חוק העזר, זה יצוין במערכת".

העדר נתונים מדויקים פוגע ביכולתו של המשרד להשתמש בנתונים ככלי לתכנון ולבקרה. על המשרד לבחון דרכים לשכלול שיטת הרישום והמעקב כך שהנתונים יהיו זמינים ואמינים.

משך זמן הטיפול בהצעות לחוקי עזר

כאמור, סמכות השר לעכב הצעות חוק עזר מוגבלת ל-60 ימים, למעט אותן הצעות חוקי עזר אשר לגביהן נדרש אישור מפורש של השר, ועליהן לא חלה מגבלת הזמן.

ב-2003 הודיע המשרד בעניין הוצאת מכתבי אי-עיסוב⁶¹ כי יפתח מערכת שתאפשר להודיע לרשויות המקומיות כי הן רשאיות להמשיך בתהליך פרסום חוקי העזר ברשומות מיד עם תום 60 הימים.

על אף הודעת המשרד נמצא כי הודעות אי-עיסוב נשלחו בתקופה הנסקרת לרשויות זמן רב לאחר תום 60 הימים (ראו להלן).

חלק מההצעות לחוקי עזר שנמסרו לטיפול המשרד היו הצעות לחוקי עזר חדשים, וחלק היו תיקונים⁶² לחוקי עזר קיימים. כאמור, משרד מבקר המדינה בדק 53 הצעות שנבחרו באקראי מ-341 הצעות לחוקי עזר שהוצעו בין השנים 2003-2005.

הועלה כי חלק מההצעות לחוקי עזר שהועברו על ידי הרשויות המקומיות לרכות חוקי עזר שהו לעתים זמן רב במינהל לשלטון מקומי. 87 מ-341⁶³ ההצעות לחוקי עזר שטופלו בשנים 2003-2005 (כ-26%) הועברו ללשכה המשפטית במשרד אחרי שלושים יום ויותר, תקופה ממושכת ביחס לזמן הכולל שהחוק קצב לשר לטפל באישור לפרסום הצעה לחוק עזר או להתנגד לה.

61 הערות ראש הממשלה לדוח 53 ב' של מבקר המדינה (2003), עמ' 175-173.

62 תיקונים בנוסח חוק העזר או בתחשיב או בשניהם.

63 בשנת 2003 : 100 חוקי עזר ; ב-2004 : 82 חוקי עזר ; ב-2005 : 142 חוקי עזר ; 17 ללא תאריך.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

בתשובת המשרד מספטמבר 2006 נאמר, כי "הסיבה העיקרית לעיכוב היא קיצוצים שנעשו במצבת עובדי היחידה בשנים 2004-2005...".

יוטעם כי העיכוב בטיפול בהצעות לחוקי עזר במינהל לשלטון מקומי אירע תכופות גם לפני השנים שצוינו. גם במציאות של קיצוצים בכוח אדם היה על המינהל לשלטון מקומי להיערך בהתייעלות באופן שלא יפגע ברשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במשך זמן רב המשרד אינו מתמודד כראוי עם בעיה שהיא אבן רחיים על כתפי הרשויות המקומיות. אחד הפתרונות האפשריים הוא חיקוק חוק עזר בדרך של אימוץ חוק עזר לדוגמה (ראו בהמשך).

הצעות לחוקי עזר שהטיפול בהן ארך יותר מ-60 יום: הועלה כי הטיפול ב-28 מ-53 ההצעות לחוקי עזר ארך יותר מ-60 יום. 16 מהן הצעות לחוקי עזר שלשר סמכות לעכבן לתקופה שלא תחרוג מ-60 יום. נמצא כי עברו פרקי זמן ארוכים בין תום מועד 60 הימים לבין מועד משלוח הודעות אי-עיכוב לרשויות המקומיות על ידי הלשכה המשפטית של המשרד. להלן דוגמאות:

1. המועצה האזורית בית שאן מסרה לאישור המשרד ביולי 2002 הצעה לחוק עזר לפינוי אשפה. משפניית המועצה האזורית בית שאן לא נענתה, היא פנתה במכתב תזכורת למשרד בינואר 2003. המשרד התפנה לטפל בו אחרי יותר משנה, ביוני 2004, וביקש לעדכן את התחשיב הכלכלי. לאחר כשנה נוספת, ביוני 2005, הנחה המשרד את המועצה האזורית להגיש לו שוב את הצעת חוק העזר לאישורו עם תחשיב מעודכן. מאז המכתב האחרון של המשרד למועצה האזורית מיוני 2005 ועד למועד סיום הביקורת (יוני 2006) לא פנה המשרד למועצה המקומית, והנושא לא קודם.

2. עיריית יבנה ביקשה לאשר הצעת חוק עזר לתיעול ומסרה אותה לאישור המינהל לשלטון מקומי באוגוסט 2005; הצעת חוק העזר הועברה ללשכה המשפטית במשרד בנובמבר 2005 (כעבור 104 ימים). מקץ כחודש נוסף (כארבעה חודשים לאחר שהגיעה הצעת חוק העזר למשרד), בדצמבר 2005, הוציאה הלשכה המשפטית הודעת אי-עיכוב.

בתשובת ראש עיריית יבנה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 הוא כתב "... כי תופעת התמשכותם היתרה של הליכי הטיפול והבדיקה בחוקי עזר עירוניים הינה שכיחה ומתקיימת, בלא מעט חוקי עזר שטופלו ע"י המשרד". עוד ציין ראש העירייה כי עיכוב הטיפול בחוקי העזר גורם "לשיבוש של ממש בהתנהלותה של העירייה, שחוקי העזר שהתקינה מהווים לה כלים רבי חשיבות".

משרד מבקר המדינה העיר כי עיכוב בטיפול בהצעות לחוקי עזר שהוגשו למשרד על ידי הרשויות המקומיות מסב להן בחלק מן המקרים נזק ממשי, משום שאי-פרסום חוקי העזר מונע מהרשויות המקומיות לגבות כספים בהתאם לחוק, לצורך מתן שירותים לתושבים.

הצעות לחוקי עזר שלהן נדרש אישור מפורש של השר: עם קבוצת חוקי העזר שלהם נדרש אישור מפורש של השר נמנים שלושה סוגים של חוקי עזר⁶⁴. מממצאי הביקורת

64 חוקי עזר שעניינם הסדרי רחצה, תחבורה ואיגוד ערים.

עולה, כי המשרד לא קבע שום מנגנון להגבלת משך הזמן שהצעות לחוק עזר מן הסוג הזה יהיו מטופלות בו או במשרד אחר.

בקבוצת הצעות לחוקי עזר אשר להן נדרש אישור מפורש של השר, נמצא שזמן הטיפול במשרד ב-12 מ-28 ההצעות שהוזכרו לעיל היה בין 15 ל-42 חודשים. גם תזכורות שהרשויות המקומיות העבירו למשרד לא הביאו להחשת הטיפול בהצעות חוק העזר. להלן דוגמאות:

1. עיריית נצרת עילית העבירה למשרד במחצית יוני 2001 הצעה לחוק עזר בעניין רחצה בבריכת שחיה לשם אישורה. על אף פניות ותזכורות של עיריית נצרת עילית מאוקטובר 2001, ממרס ומיולי 2002 ומיוני ומספטמבר 2004 לא החיש המשרד את הטיפול בתיק, ועד למועד סיום הביקורת טרם אושרה הצעת חוק העזר שהוגשה לאישור המשרד בשנת 2001.

2. עיריית שדרות העבירה למשרד ביולי 2001 הצעה לחוק עזר להסדרת מקומות רחצה לשם אישורה. רק לאחר כשנתיים, בסוף מאי 2003, שלח המשרד לעיריית שדרות הודעת אי-עיכוב, אף שהצעת חוק עזר זו נכללת בין אלה שעל השר לתת להן אישור מפורש. עד למועד סיום הביקורת היא טרם אושרה לפרסום.

על המשרד למצוא דרכים כדי להגביל את זמן הטיפול בכל סוגי ההצעות לחוקי עזר שמוגשות לו לטיפול ולאישור, ובכללן ההצעות שלהן נדרש אישור מפורש של השר.

הטיפול בהצעת חוק העזר בידי הרשות המקומית

לפי הנוהל שהמשרד הפיץ לרשויות המקומיות, על היועץ המשפטי של הרשות להוביל את תהליך חקיקת חוק העזר ולוודא שהצעת החוק תתאים לאמות המידה שקבע הנוהל. בין השאר, עליו לבדוק⁶⁵ אם ההסדר שנקבע בהצעה לחוק העזר ממלא אחר כללי המשפט המנהלי. עליו לאשר⁶⁶ כי בדק את חוק העזר והוא נמצא ראוי לפרסום.

על אף הנוהל המפורט לעתים מתגלעים חילוקי דעות בין הרשויות המקומיות ובין המשרד בדבר רמתן ואופן הגשתן של הצעות לחוקי עזר לאישור המשרד. לדעת המשרד, פעמים רבות רמת ההצעות לחוקי עזר שהרשויות המקומיות מוסרות לו נמוכה ומחייבת הקדשת עבודה רבה של משרד הפנים ומשרד המשפטים.

1. המועצה המקומית אפעל הגישה ביולי 2005 הצעה לחוק עזר בעניין תיעול. הצעת חוק העזר התבססה על חוק עזר מומלץ (ראו בהמשך) בלא שהותאם לצורכי המועצה. בהצעה חסרו פרטים שהושלמו רק לקראת נובמבר אותה שנה ובדצמבר 2005, הועברה ההצעה ללשכה המשפטית במשרד. בינואר 2006 הועברו הערות הלשכה המשפטית למשרד עורכי הדין המייצג את המועצה המקומית, ששלח נוסח מתוקן בפברואר 2006. השגות הלשכה המשפטית לנוסח זה נשלחו למועצה כעבור כחודש, במרס 2006. עד מאי 2006 טרם הועברה תגובת המועצה המקומית להשגות אלה.

65 נספח ד' לנוהל אישור ופרסום חוקי עזר - "רשימת ביקורת לשימוש היועץ המשפטי של הרשות המקומית".

66 נספח ג' לנוהל אישור ופרסום חוקי עזר - "אישור היועץ המשפטי של הרשות המקומית".

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

המועצה המקומית אפעל הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2006 כי נוסח הצעת החוק שהועבר למשרד נעוץ לפי צרכי המועצה, וההצעה כללה את כל המסמכים הנלווים, כנדרש בנוהל. כמו כן נאמר בתשובה כי המועצה עשתה את כל השינויים והתיקונים שהתבקשה בתוך זמן קצר לאחר קבלת הדרישה לכך. המועצה הוסיפה בתשובתה כי הנוסח הסופי נשלח למשרד הפנים בסוף מאי 2006, ומאותו תאריך ואילך הלשכה המשפטית מתעלמת מפניות המועצה לקבלת אישור פרסום.

2. עיריית קריית אנו מסרה למשרד הצעה לתיקון חוק עזר (העמדת רכב וחנייתו) ביוני 2005. לאחר כשלושה שבועות התבקש היועץ המשפטי לעירייה להוסיף מסמכים חסרים כדי להשלים את הטיפול בבקשה. משהפנייה לא נענתה שלח המשרד לעירייה תזכורת בינואר 2006 בניסיון לברר אם היא עדיין מעוניינת להמשיך לטפל בהצעת חוק העזר. בעקבות זאת הועברו למשרד המסמכים שחסרו והמשרד שלח את השגותיו לעירייה באפריל 2006.

עיריית קריית אנו מסרה בתשובתה מאוקטובר 2006, כי באופן טבעי בהליך תיקונו של חוק עזר מתקיים דו-שיח בין המשרד ובין הרשות המבקשת לתקן את חוק העזר. במסגרת התנהלות זו ביקש המשרד השלמת מסמכים כדי לקדם את אישור החוק. עוד צוין כי עיריית קריית אנו פעלה לקידום אישור חוק העזר, ולדבריה בסוף אוקטובר 2006 הועבר התיקון לחוק העזר לחתימת השרים הנוגעים בדבר לאחר שהכנתו הושלמה.

המקרים שצוינו לעיל מלמדים על עיכוב רב בהליך אישור הצעת חוק עזר, שאינו רק תולדה של עיכובה במשרד, אלא פעמים רבות הוא נובע מטיפול איטי וממושך ברשויות המקומיות עצמן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות למצוא דרכים לשיפור ההצעות לחוקי עזר שהן מגישות; על היועץ המשפטי של הרשות המקומית להוביל את התהליך, ולדאוג להיענות להערות המשרד בתוך זמן קצר.

חוק עזר לאגרת ביוב

בשנת 2003 נעשה תיקון בחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, ובו נקבע כי רשות מקומית תטיל בחוק עזר על המחזיקים בנכסים המחויבים לביוב אגרה לכיסוי הוצאות החזקה של הביוב שלה, ואם לא נקבע שיעורו של ההיטל, רשאית היא לכלול בהוצאות החזקה גם את ההוצאות להתקנת הביוב. עוד נקבע בתיקון לחוק, כי אם לא הטילה רשות מקומית בחוק עזר אגרת ביוב, כאמור, או אם האגרה שהטילה אינה מכסה את הוצאות החזקת הביוב שלה, רשאי שר הפנים להורות לרשות המקומית להתקין חוק עזר או לתקן את חוק העזר שהתקינה, לפי העניין, בתוך פרק זמן שיקבע. אם לא פעלה הרשות המקומית בהתאם להוראת השר בתוך פרק הזמן שקבע, רשאי השר להטיל, בחוק עזר שיתקין, אגרת ביוב כאמור או לתקן את חוק העזר שהתקינה הרשות המקומית, לפי העניין.

בעקבות התיקון האמור פורסם בינואר 2004 חוזר מנכ"ל המשרד אשר הציג אותו והסביר כי החוק תוקן לנוכח העובדה שחלק מהרשויות המקומיות כלל לא עשו שימוש בסמכותן לקבוע אגרת ביוב בחוק עזר או שלא עדכנו את שיעור האגרה, והדבר מנע מהן לממן טיפול בביוב בתחומן.

בנובמבר 2005 התקיים במשרד דיון בראשות המשנה למנכ"ל בנושא אגרות והיטלי פיתוח. בסיכום הדיון קבע המשנה למנכ"ל, בין השאר, כי יש לפנות לכל הרשויות המקומיות שעדיין לא

חוקקו את חוק העזר ולדרוש מהן להגיש הצעה לחוק. כמו כן קבע שיש לבדוק את רלוונטיות התעריף של חוק העזר באותן רשויות מקומיות שחוק העזר שלהן פורסם לפני 1.1.95, ואם הוא חורג באופן ניכר מהתעריף הממוצע יפעל הממונה על פיתוח שירותים במינהל לשלטון מקומי "לעדכון התעריפים ע"י הרשויות המקומיות".

הועלה כי על אף חוזר המנכ"ל והנחיית המשנה למנכ"ל לא בדק המשרד לאיזו רשות מקומית אין חוק עזר לאגרת ביוב. המשרד גם לא בדק באיזו רשות שחוקק בה חוק העזר, הוא אינו מעודכן.

לבקשת משרד מבקר המדינה, בדק המשרד את הנושא ומסר לו באפריל 2006 נתונים שמהם עולה כי במועד זה לא היה ל-27 רשויות מקומיות חוק עזר לאגרת ביוב. מספר זה אינו כולל את הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון שלגביהן אין במשרד מידע. למשרד חסרו נתונים על אודות חוקי עזר לאגרת ביוב ברשויות המקומיות שדרוש להם עדכון.

התיקון לחוק אמור היה להוביל מהלך לייעול וזירוז ההתקנה של חוק עזר אחד שהמחוקק מצא לגביו - באופן יוצא דופן - כי קיימת הצדקה לנטילת הסמכות לחוקק אותו מהרשות המקומית ולהענקתה למשרד. המשרד לא עשה דבר כדי להחיש את התקנתו ברשויות המקומיות שבהן אינו מותקן ואת תיקונו באלה שחוק העזר שלהן אינו עדכני.

בתשובות למשרד מבקר המדינה מספטמבר ומדצמבר 2006 מסר המשרד כי בחוזר מנכ"ל ממאי 2006 התבקשו הרשויות המקומיות לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מאז התיקון האחרון שנעשה ובמידת הצורך לעדכןם ולתקנם. עוד נמסר כי בהנחיות תקציב 2007 נקב המשרד במספר חוקי עזר שחובה על כל רשות לחוקק במטרה לאפשר לגבות אגרות והיטלים.

משרד מבקר המדינה העיר כי המשרד לא השלים את בדיקת הנושא ובכך לא עשה די למימוש הסמכות שהוקנתה לו בתיקון לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962.

חוקי עזר לדוגמה וחוקי עזר מומלצים

1. בסעיף 262 לפקודת העיריות נאמר כך: "(א) השר רשאי לפרסם ברשומות חוק עזר לדוגמה, ורשאית מועצה בהחלטה לאמץ חוק עזר כזה בלי שינויים. (ב) החליטה מועצה לאמץ חוק עזר לעצמה, תודיע על כך לשר⁶⁷ והודעה על כך תפורסם ברשומות".

חיקוק חוק עזר בדרך של אימוץ חוק עזר לדוגמה מאפשר להתקינו בדרך קצרה ויעילה, ללא שלבי ההתקנה הנדרשים בחוק עזר רגיל. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נאמר שבאימוץ "חוקי עזר לדוגמה יש... תועלת מבחינות אחדות, ובכלל זה מבחינת החיסכון במשאבים, האיכות של חוק העזר והאחידות של ההסדר, ולפיכך רצוי לעודד אימוץ חוקי עזר לדוגמה, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המונעות זאת".

בנוהל המשרד מ-1998 נאמר ש"דרך פשוטה ומהירה לחוקק חו"ע [חוק עזר] הינה באימוץ חוק עזר לדוגמה...". במשך השנים נבנו במשרד שני מאגרים של חוקי עזר: (א) מאגר של חוקי עזר

67 סעיף 25 בפקודת המועצות המקומיות, המקביל לסעיף 262 בפקודת העיריות, לא תוקן; לכן בעוד שעל עירייה שמבקשת לאמץ חוק עזר לפרסם הודעה בעצמה, הרי על מועצה מקומית המבקשת לאמץ חוק עזר לפרסם את ההודעה באמצעות השר.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

לדוגמה⁶⁸ שחוקי ניתנים לאימוץ ללא שינוי. (ב) מאגר של חוקי עזר מומלצים⁶⁹ - שחוקי יישמשו מודל לרשות המקומית שתחוקק כל חוק לפיו אך בשינויים המתאימים לה. בשונה מחוק עזר לדוגמה, על חוק עזר מומלץ לעבור את כל המסלול לשם פרסומו, אולם עצם העובדה שהחוק מתבסס על תבנית שהכין המשרד ומתכונתה אושרה, אמורה לקצר את התהליך.

ממצאי הביקורת עולה, כי המשרד החל להכין טיוטות לחוקי עזר מומלצים בעניין סלילת רחובות, תיעול וביוב, אך עד למועד סיום הביקורת הם לא הוכנסו לשימוש.

2. המשרד פרסם שמונה עשר חוקי עזר לדוגמה, מרביתם - במהלך שנות השבעים של המאה הקודמת. נושאייהם היו בעלי חשיבות בעת התקנתם. הועלה כי מאז לא זו בלבד שלא נוספו חוקי עזר חדשים לדוגמה בעניינים מקומיים אחרים שראוי להסדירם, אלא שבשנת 2004 בוטלו שניים מהחוקים⁷⁰, ונתרו שישה עשר חוקי עזר לדוגמה בלבד.

בתשובתו לביקורת הקודמת⁷¹ מינואר 2003 הודיע המשרד כי הוא עוסק בהכנתם של חוקי עזר מומלצים במגוון תחומים, ובתוך כך גם יעדכן חוקי עזר לדוגמה שפורסמו בעבר, ולאחר ניסוי ולמידה עתידיים חוקי עזר אלה להתפרסם כחוקי עזר לדוגמה.

הועלה, כי בחלוף כארבע שנים מן הביקורת הקודמת לא עדכן המשרד את חוקי העזר לדוגמה אף שהודיע בשעתו למשרד מבקר המדינה שיש כוונתו לעשות כן, והתנהלותו הובילה להתנוונותם.

על משרד הפנים לפעול אפוא לאלתר להקמת מאגר גדול ועדכני של חוקי עזר לדוגמה וחוקי עזר מומלצים שיתאימו לצורכי הרשויות המקומיות. לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות אלה ישרתו את האינטרס הציבורי ויביאו לאחידות בחיקוק חוקי העזר ולייעול וחיסכון ניכרים בתהליך אישורם.

הדרכה

היות שמדובר בתחום שרבים עוסקים בו, ולנוכח טענות המשרד כנגד רמתן ואופן הגשתן של הצעות חוקי העזר בידי הרשויות המקומיות, יש להביא לסטנדרטיזציה מסוימת של ההצעות ולהנחלת ידע בסיסי לכל מי שלוקחים בו חלק. הדרכה ותרגול בימי עיון, בסדנאות או בקורסים לעוסקים בכך ברשויות המקומיות, נוסף על כתיבת הנהלים, עשויים לתרום ליצירת מתודולוגיה להכנת החוקים.

נמצא כי המשרד לא קיים פעולות הדרכה בעניין הליכי חקיקה של חוקי עזר בקרב העוסקים בכך במשרד וברשויות המקומיות.

68 חוקי עזר לדוגמה: (א) לעיריות - שמות לרחובות ולוחיות מספר לבנינים, התשל"ב-1972; הריסת מבנים מסוכנים, התשל"ב-1972; החזקת מקלטים, התשל"ב-1972. (ב) למועצות מקומיות - חזיתות בתים, התשל"ב-1971; ניקוי מדרכות, התשל"ד-1974; שווקים, התשל"ג-1972.

69 דוגמאות של חוקי עזר מומלצים: סלילת רחובות, תיעול וביוב, אספקת מים ושילוט.

70 בוטלו בחש"מ 677: חוק עזר לדוגמה, הזרמת שפכי תעשייה למערכת ביוב, התשמ"ב-1981, וחוק עזר לדוגמה, פיקוח על כלבים וחתולים, התשנ"ו-1996.

71 דוח מבקר המדינה 53, עמ' 685.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד, שהוא גורם מפקח ומסדיר, יקיים הדרכה שתאפשר התמקצעות ותכלול את כל העוסקים בחוקי עזר בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי.

בתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2006 נאמר כי ב-29.11.06 הורה מנהל המינהל לאגף למינהל מוניציפאלי להכין תכנית הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות בנושאים אלה: תקציב רגיל, חב"רים, חוקי עזר, עסקאות והקצאת מקרקעין. לדעת משרד מבקר המדינה, על תכנית ההדרכה לכלול את עובדי המשרד במטה ובמחוזות.

צו העיריות והמועצות המקומיות (עבירות קנס)

בפקודת העיריות נקבע כי עבירה על הוראות חוק עזר היא עבירה פלילית. כמו כן, פקודת העיריות מאפשרת קיום הליך שבו ייקבע בצו כי עבירה על הוראה מסוימת בחוק עזר היא עבירת קנס. משמעותו של צו עבירת קנס היא מתן סמכות לרשות המקומית לאכוף את הוראות חוקי העזר בדרך של מתן דוח שבו הזמנה למשפט עם ברירת קנס, ובכך נחסכים הליכים משפטיים ארוכים.

בשנים 2003-2005 פורסמו ברשומות 22 צווי עבירות קנס על חוקי עזר⁷². נציגי משרד מבקר המדינה בדקו את משך הטיפול בעשרה מהם.

לאחר אישור הצו במועצת הרשות הוא מועבר ללשכה המשפטית במשרד. בשונה מהטיפול בהצעות לחוקי עזר, נמצא כי לא נקבעו במשרד הוראות, הנחיות או נהלים כיצד לטפל בצו טרם העברתו לאישור משרד המשפטים.

בבדיקת עשרה תיקים של צווי עבירות קנס, שהם כ-45% מכלל צווי עבירות הקנס שפורסמו בתקופה הנסקרת, נמצא כי הטיפול במחציתם⁷³ ארך יותר מחמישה חודשים.

משרד המשפטים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006, כי בשל חומרת הפגיעה בזכויות נאשמים הכרוכה בקביעת צווי עבירות קנס קבע המחוקק הליך אישור מורכב, ועל כן "גדרשת בדיקה משפטית יסודית של צווי עבירות הקנס בטרם יותקנו ויהפכו לדבר חקיקה תקף". הוא הודיע כי "עיקר הטיפול והבדיקה צריכים להיעשות במחלקה המשפטית במשרד הפנים לפני [ההדגשה במקור] העברתו למשרד המשפטים... במשרד הפנים מזה מספר שנים מצאו לנכון להותיר את הטיפול בצווי עבירות קנס בידי מתמחים בלבד ולא בידי עורכי דין. כך שעם כל הרצון הטוב של אותם מתמחים המתחלפים מדי שנה, כמובן שהדבר מותיר את רוב העבודה בטיפול בצו עבירות הקנס בידי המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים".

כאמור, התיקים מועברים להמשך טיפול למשרד המשפטים. במשרד המשפטים ארך הטיפול בהם חודש עד שנה, ומשך הזמן שארך הטיפול בפרסומם ב"רשומות" היה במוצע חודש ימים. ראוי לציין כי משך זמן זה כולל בתוכו פרקי זמן שבהם הצווים כלל לא היו בטיפול משרד המשפטים אלא הועברו לטיפולם של גורמים אחרים במסגרת הליך החיקוק.

72 תהליך אישור הצו ארוך וכולל תחנות רבות ולכל תחנה הוא מגיע לרוב מספר פעמים. לאחר אישורו במועצת העירייה, הוא מועבר ללשכה המשפטית של משרד הפנים, משם לשתי מחלקות במשרד המשפטים ולוועדת חוקה חוק ומשפט בכנסת.

73 הטיפול בשלושה תיקים במשרד הפנים נמשך חמישה עד שישה חודשים, הטיפול בתיק אחד נמשך 23 חודשים, והטיפול בתיק נוסף נמשך 81 חודש במשרד.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

למשל, זמן הטיפול בצווי עבירות קנס של עיריית בת ים ושל מועצה מקומית כפר ורדים היה הקצר ביותר; מעת שהוגשו למשרד הפנים ועד שפורסמו ב"רשומות" חלפו כ-10 חודשים.

הזמן הרב שעבר מהעברת צו עבירות הקנס מהרשות המקומית לטיפול במשרדי הממשלה ועד אישורו פוגע ביכולת ההרתעה והאכיפה של הרשויות המקומיות כלפי העוברים על חוקי העזר בתחומיהן.

בתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 נאמר כי במדור המטפל בצווי עבירות קנס עובד עורך דין אחד בלבד "כך שעומס העבודה במדור גדול מאד ובמסגרת אילוצים אלה ניתנת עדיפות לטיפול בחוקי עזר...".

משרד מבקר המדינה העיר כי על משרד המשפטים ומשרד הפנים לבחון מחדש את תהליך אישור הצווים בכללותו על מנת לשחרר את "צווארי הבקבוק" שמעכבים אותם זמן בלתי-סביר. מן הראוי שמשרדים אלה יקבעו במשותף את חלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם - כולל קביעת הגורמים המקצועיים והמנהליים שיטפלו בכל שלב בתהליך.

I

ממציאי הביקורת עולה שלאחר אישורם בידי מועצת הרשות הליך התקנתם של חוקי העזר וצווי עבירות קנס ארוך מדי, והתמשכותו מקשה על הרשויות המקומיות למלא את תפקידיהן כראוי. כל הצדדים הנוגעים לעניין אחראים להתמשכות התהליך.

החוק נותן מענה לבעיית התמשכות הליך התקנת חוקי העזר, אולם המשרד אינו פועל על פיו. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול להגברת השימוש בחוקי עזר לדוגמה ובחוקי עזר מומלצים.

הנחיות מנכ"ל משרד הפנים

במסגרת יחסי הגומלין בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי המשרד מפרסם נהלים, הנחיות והוראות שעל פיהם אמורות הרשויות המקומיות לפעול. אלו עוסקים בקשת רחבה של נושאים שלצורך הכנתם נדרשים, בין היתר, ידע מקצועי ושיקול דעת, וזאת - על מנת לאמוד את ההשלכות של יישומן על ידי הרשויות. מתן הנחיות מנהליות ראוי אפוא שיעשה בזהירות הראויה, תוך מודעות לצרכים, ליכולות, לכישורים, למימון התקציבי ולמגבלות התנאים בשטח.

ממציאי הביקורת עולה כי בדרך כלל הנחיות מנכ"ל מסייעות לניהול תקין של הרשויות המקומיות, אך לא תמיד, ובמקרים מסוימים הן אף הקשו את ניהולן התקין או לא היו בנות ביצוע.

מחיקת חובות

1. בשנת 2001 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל (להלן - נוהל מחיקת חובות) שנועד להסדיר את הליכי מחיקת החובות על פי סעיפים 338 ו-339 לפקודת העיריות⁷⁴, על פי סעיף 186 לצו המועצות המקומיות ועל פי סעיף 81 לצו המועצות האזוריות. נוהל מחיקת חובות החמיר עם הרשות המקומית והטיל עליה מגבלות בטרם תפנה לקבל את אישור המשרד לצורך מחיקת החוב.

נוהל מחיקת חובות מפרט, בין היתר, את סוגי החובות שניתן למחוק, את התנאים למחיקתם ואת ההליכים שעל הרשות לנקוט על מנת למחוק את החוב. בשנת 2002 פורסם תיקון לנוהל מחיקת חובות אשר קבע, בין היתר, כי במסגרת הסדר פשרה "תותר מחיקת חוב של יחיד או של חברה בהתקיים כל התנאים המפורטים להלן": 1. מחיקת החוב הינה חלק מהסכם פשרה בין הרשות לחייב במסגרתו החייב משלם חלק משמעותי מחובו. 2. היועץ המשפטי והגזבר, כאחד, אישרו בכתב את הסדר הפשרה ואישורו שנקיטה בהליכי גביה כנגד החייב לא תביא לתועלת כלכלית לרשות".

2. מתכתובות שהתנהלו בין המשרד ובין ארבע רשויות מקומיות עולה כי נתגלעו קשיים ביישום חוזר המנכ"ל. נמצא כי לרשויות המקומיות היו השגות על הנוהל, ובעיקר טענו לגבי אי-בהירותו; סרבול דרישותיו; קשיים בפירושו (למשל סוג החובות שניתן למחוק על פיו); עלות הפעולות שעל הרשויות לנקוט לשם איתור החייב כאשר סכומי החוב נמוכים (למשל בפעולות לאיתור חייב יחיד).

(א) באסמכתאות משתי רשויות מקומיות נטען כי לעתים הרשויות נאלצות "לבזבז זמן וכסף בהליך בירוקראטי אשר בסופו לא תמיד ניתן להשיג את מחיקת החוב" וכן כי רוב נוהל מחיקת חובות "דרקוני, בעייתי וקשה ליישום". נוסף על כך, לדוגמה, עיריית רמת השרון מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2006 כי "אכן לרשויות המקומיות יש השגות על הנוהל הקיים; את השגותינו העלינו בכל פורום אפשרי ובכל דיון שהיה עם משרד הפנים... המסקנה כפי שהועלתה ע"י כל נציגי הרשויות הייתה כי הנוהל הנוכחי הינו נוהל לאי מחיקת חובות [ההדגשה במקור]". העירייה קבעה ש"למרות הודעת משרד הפנים בפורומים השונים כי צוות משרדי שוקד על נוהל אחר עד כתיבת שורות אלו" היא לא קיבלה הנחיות או נהלים חדשים סבירים "על מנת שנוכל להתקדם בנושא".

(ב) אחד התנאים המנויים בחוזר המנכ"ל למחיקת חוב של חברה על פי סעיף 338 הוא כי יסתיימו הליכי הפירוק שלה. כמו כן נקבע בחוזר המנכ"ל שהמשרד יאשר את ההליך למחיקת החוב רק על סמך בקשה באישור היועץ המשפטי או גזבר העירייה הכוללת, בין היתר, פסק דין של בית משפט מוסמך "המאשר את סיום הליך הפירוק".

ממכתב שכתב גזבר עיריית רעננה למרכז תקציבים במחוז מרכז בדצמבר 2005 עולה כי הליך פירוק חברה "הוא הליך יקר וארוך אשר בנסיבות העניין אינו מוצדק ואך יגרום לסרבול העניין ולהוצאות נוספות ומיותרות של העירייה". הוא ציין שסכומי רוב החובות אינם גבוהים במיוחד ואינם מצדיקים פניה לערכאות על מנת לפרק את החברות. במקרים רבים חברות אינן פעילות ואין

74 סעיף 338 לפקודת העיריות קובע כי "כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, והוא בפיגור לא פחות משלוש שנים, ונראה שאינו ניתן לגביה, מותר, באשורו של הממונה, למחוק אותו מפנקסי העירייה". סעיף 339 לפקודת העיריות קובע כי "כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, מותר למחוק אותו מפנקסי העירייה, באישורו של השר, אם ראה לעשות כן לטובת הציבור. בסכום המגיע לעירייה שאינו ארנונה, יחליט השר לאחר שעיין בהמלצות ועדת ההנחות לפי סעיף 149ד(א)(2)".

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

להן רכוש או נכסים, והליך של פירוק מרצון לא הופעל כלפיהן. לפיכך, לדבריו, כאשר יודעים מראש שלא יהיה מה לממש בעת מתן צו פירוק - אין טעם כלכלי לבקש אותו.

מחוז מרכז השיב למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006 כי מחיקת חוב של חברה הוא הליך מורכב, ונוהל מחיקת חובות מחייב קבלת חוות דעת של הלשכה המשפטית במשרד הפנים. לדעת המחוז, אפשר לצמצם את ההליך "באמצעות קביעת כללים כדוגמת הסתמכות על הצהרה המאושרת על ידי יועץ המשפטי של הרשות המקומית".

3. ממסמכים שנמצאו במחוז ירושלים ובמחוז מרכז של המשרד עולה כי המשרד לא גיבש עמדה אחידה באשר לחובות שניתן למחוק מכוח סעיף 338 לפקודת העיריות. לדוגמה, במאי 2005 פנתה עיריית ראשון לציון למחוז מרכז בבקשה לאשר לה למחוק חובות ארנונה וחובות אחרים (אגרת ביוב, אגרת מים, אגרת שמירה ועוד) בסך של כ-2.9 מיליון ש"ח. המחוז הבהיר לעירייה כי הוא מאשר מחיקת חובות ארנונה בלבד. עד יוני 2006 העירייה קיבלה אישור למחיקת 681,000 ש"ח מחובות הארנונה.

מחוז ירושלים, לעומת זאת, אישר מחיקת חובות בגין אגרות מים. לדוגמה, בספטמבר 2005 אישר המחוז מחיקת חובות בגין ארנונה ומים שסכומם כ-5.4 מיליון ש"ח מפנקסי עיריית בית שמש לפי סעיף 338.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לגבש מדיניות עקבית ואחידה באשר לסוגי חובות שניתן למחוק ולתת לכך ביטוי בהנחיות ברורות בנוהל.

כאמור, נוהל מחיקת חובות מתיר מחיקת חוב של חברה מכוח סעיף 338 לפקודת העיריות לאחר קבלת פסק דין מבית משפט המאשר את סיום הליכי הפירוק. ממסמך ששלח מחוז מרכז באוקטובר 2005 לגזבר עיריית רעננה בנוגע לבקשתו למחוק חובות של חברות עולה כי המחוז דרש להעביר לעיונו "פסק דין מבית משפט מוסמך המאשר את סיום הליכי הפירוק של החברה". לעומת זאת, ממכתב שנמצא במחוז ירושלים עולה כי עוד בנובמבר 2004 התקבלה הנחיה מלשכת היועץ המשפטי של המשרד בדבר מתן אפשרות למחוק חובות לחברות מסחריות על בסיס ראיות אחרות המעידות על כך "שהחברה אכן חוסלה: הודעת כונס הנכסים הרשמי כי ניתן צו לפירוק החברה וצו לחיסול החברה או תדפיס רשם החברות המעיד על חיסולה של החברה" ובהתקיים תנאים נוספים שפורטו בהנחיה.

לנוכח העובדה שהמשרד אפשר גמישות מסוימת בכל הנוגע למחיקת חובות של חברות, ולנוכח קשיי הרשויות המקומיות לבצע את ההליך, על המשרד לקבוע עמדה ברורה ולוודא את יישומה.

4. מההתכתבויות בין גזברי רשויות מקומיות לבעלי תפקידים ולממונה על מחוז מרכז של המשרד עולה כי עיריות אשר פנו אל המחוז בבקשה לאשר מחיקת חובות לפי סעיף 338 לפקודת העיריות נענו לאחר פרקי זמן ארוכים - כמו עיריית ראשון לציון, ראו לעיל, ועיריית נס ציונה. בינואר 2006 פנה גזבר עיריית נס ציונה ליועץ המשפטי של המשרד בבקשה להנחותו בעניין יישום תיקון חוזר המנכ"ל העוסק בהליכי הסדרי פשרה בנימוק ש"ב[מחוז] לא ידעו לתת תשובה בעניין מהותי זה". באפריל 2006 שלח הגזבר תזכורת ליועץ המשפטי של המשרד, שבה הדגיש כי הרשות נתונה ללחץ מצד תושבים הרוצים להגיע לפשרה, והוא מתוסכל משום שאינו יכול לעשות דבר כי הוא ממתין להנחיית היועץ המשפטי של משרד הפנים.

בתשובת עיריית נס ציונה מאוגוסט 2006 ציין גזבר העירייה שמאמציו לקבל הנחיות מהיועץ המשפטי של משרד הפנים עדיין לא הניבו כל תגובה, וכל ניסיונותיו לקבוע פגישה עמו העלו חרס.

בתשובת מחוז מרכז מספטמבר 2006 נמסר כי במשרד נעשות בדיקות ומתקבלות חוות דעת של הלשכה המשפטית. תשובת המחוז לבקשת העירייה ניתנה בתיאום עם הלשכה המשפטית של המשרד ועל פי הנחיותיה, ולפיכך אין להטיל את האחריות למשך הטיפול על המחוז. לדעת המחוז, "יש לשקול... את תגבור המחוזות ביועצים משפטיים בתחום המוניציפאלי", דבר "שעשוי לצמצם במידה ניכרת את התלות בקבלת חו"ד מהלשכה המשפטית שמטבע הדברים אורכת זמן".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון את יחסי הגומלין בין המחוזות ובין מטה המשרד; מן הראוי שהמשרד ייתן דעתו על הקשיים ביישום הנוהל ויפעל לשינויו ולהסרת החסמים שהוא יוצר.

סקר סיכונים

מסגרת הסמכויות של מבקר הפנים נקבעה בפקודת העיריות ובצווי המועצות המקומיות; המבקר קובע "את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת - (1) על פי שיקול דעתו של המבקר; (2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני; (3) על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה". עוד נקבע בפקודת העיריות כי המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

חוזר מנכ"ל המשרד⁷⁵ ממאי 2004 הנחה את מבקרי הפנים ברשויות המקומיות להכין סקר סיכונים, תכנית עבודה רב-שנתית ורשימה המפרטת את הנושאים שנכללו בתכנית העבודה שלהם לשנת 2004 בתוך 60 ימים (מיום הוצאת החוזר) ולהעבירו למנהל אגף הביקורת במשרד.

מנתוני אגף הביקורת עולה כי עד אפריל 2006 רק 20 מ-253 רשויות מקומיות הגישו למשרד סקר סיכונים, ורק 29 הגישו לו תכנית רב-שנתית בהתאם לחוזר המנכ"ל. נמצא כי המשרד לא בדק את הסקרים שהוגשו לו.

מבירור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה עם מספר מבקרי פנים ברשויות מקומיות עולה כי לדעת מבקרי הפנים, ההנחיה להכין סקר סיכונים הטילה עליהם מעמסה כבדה מדי מבלי להתחשב ביכולתם המקצועית, בתקציבים ובכוח האדם העומדים לרשותם ובמידת הפגיעה בתכנית העבודה השוטפת שלהם.

75 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/04.

I

להנחיות משרד הפנים הניתנות לרשויות המקומיות יש חשיבות, בין היתר, למיסוד נורמות של מינהל תקין, להאחדותן, ולהשגת יעילות וחסכון. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת שתושגנה מטרות אלו תוך הקטנת החיכוך עם הרשויות המקומיות, מן הראוי שבמתן ההנחיות ינהג המשרד בתשומת הלב הראויה, ואף בשיתוף הרשויות המקומיות ובהתייעצות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים לגבי יישומן.

עסקאות והקצאות של מקרקעין

1. לפי פקודת העיריות, כל המקרקעין שהם קניינה של הרשות המקומית יירשמו בספרי רישום המקרקעין על שמה. נכסי מקרקעין וזכויות השימוש בהם הם משאב יקר ומוגבל מאחר שצורכי הציבור גדלים עם הזמן.

המחוקק קבע מספר הוראות לגבי ביצוע עסקאות מקרקעין של רשות מקומית: רשות מקומית אינה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם, למשכנם או להשכירם ליותר מחמש שנים או להשכיר נכס שחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב-1972, חל על שכירתו אלא על פי החלטת המועצה ברוב קולות חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך⁷⁶. התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין תשמש אך ורק לקניית מקרקעין, אך שר הפנים רשאי להתיר שימוש אחר אם ראה שטובת הציבור דורשת זאת⁷⁷. עוד נקבע כי רשות מקומית לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין אלא על פי מכרז פומבי.

כאשר רשות מקומית מקצה נכס שבבעלותה בפטור ממכרז וללא תמורה או בתמורה סמלית לגופים הפועלים בתחומה למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט עליה לפעול בהתאם לנוהל שהתפרסם בחוזר מנכ"ל על כל תיקוניו⁷⁸. נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בידי רשות מקומית בפטור ממכרז ללא תמורה (אפילו סמלית) לגופים הפועלים ברשות בתחומים שצוינו. הנוהל מציג בפירוט רב את הפעולות שעל הרשות לעשות ואת המסמכים שעליה לצרף לבקשה לאישור חוזה או לפטור ממכרז על מנת שהמשרד יוכל לטפל בבקשה, לאשרה או לדחותה.

2. בקשות לאישור התקשרויות בחוזים (לעסקאות או להקצאות של מקרקעין) מוגשות על ידי הרשויות המקומיות לממוני הרשויות במינהל המחוז⁷⁹ (להלן - ממוני רשויות) ובאמצעותם לראש ענף חוזים באגף לפיתוח מקומי במשרד. ממוני הרשויות וראש ענף חוזים בודקים את מסמכי הבקשה, ואם חסרים מסמכים או נתונים, הם מיידעים את הרשויות. רק לאחר שהרשויות שולחות

76 על פי סעיף 188(א) ו-1(ב) לפקודת העיריות, סעיף 11 לפקודת המועצות המקומיות וסעיף 190א(א) לצו המועצות המקומיות.

77 על פי סעיף 188(ג) לפקודת העיריות וסעיף 190(ג) לצו המועצות המקומיות.

78 חוזר מנכ"ל מס' 5/01 - נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית.

79 במהלך 2006 שונתה הגדרת התפקיד של קציני המחוזות במשרד ותפקידם שונה ל"ממוני רשויות".

את המסמכים והנתונים הדרושים, הבקשה מועברת לבדיקת הלשכה המשפטית, וברוב המקרים בעקבות בדיקה זו נשלחות לרשויות המקומיות הערות והן מתבקשות להשלים מסמכים.

הועלה כי רק בשלושה מחוזות - דרום, מרכז ות"א - ממוני הרשויות בודקים את הבקשות טרם העברתם לראש ענף חוזים במשרד, ואילו בשלושת המחוזות הנותרים - ירושלים, חיפה וצפון, ממוני הרשויות אינם בודקים כלל את הבקשות למרות שהונחו לעשות כך על ידי ראש ענף חוזים במשרד. כתוצאה מכך אין מתקיימת בקרה ראשונית על הבקשות והן מגיעות לבדיקת ראש ענף חוזים ללא כל המידע הנחוץ.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד כי עליו לבחון את סדרי העבודה הפנימיים בנוגע להליך בדיקת הבקשות ולוודא שעובדי המשרד פועלים על פיהם.

להלן פירוט הבקשות שהוגשו למשרד בשנים 2003-2005 וטופלו בו עד סוף מאי 2006:

השנה שבה הוגשה הבקשה	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הבקשות שאושרו	מספר הבקשות שטרם אושרו ונמצאות בבדיקה	מספר הבקשות שטרם אושרו בשל המתנה למסמכים מהרשות המקומית	אחר (סורבו, אושרו עקרונית, אין פירוט)
2003	155	103	3	22	27
2004	136	72	10	35	19
2005	124	55	9	49	11

להלן נתוני זמן הטיפול בבקשות שאושרו:

השנה שבה הוגשה הבקשה	עד 60 יום	61-124 יום	125-365 יום	יותר מ-366 יום	אין נתונים על מועד הגשת הבקשה	סה"כ
2003	43	21	8	12	19	103
2004	21	8	13	10	20	72
2005	13	13	15	0	14	55

מהנתונים עולה כי הליך אישור הבקשות ממושך הן בשל הזמן שחולף עד שעובדי המשרד מסיימים לבדוק את הבקשה ומסמכיה והן בשל הזמן שחולף עד שהרשות משלימה את שנדרש ממנה. מעיון בתיקי הבקשות עולה כי הסיבות לדרישה להשלמה הן העדר מסמכים או מסמכים חלקיים בנוגע לאלה: זכויות הרשות המקומית במקרקעין, פרוטוקול ישיבת מועצת הרשות המקומית והמסמכים שהוצגו בה טרם קבלת החלטה, מסמכי המכרז, חוזה ההתקשרות בין הצדדים, חוות דעת משפטית, פרסום בעיתונות ועוד.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

הועלה כי מ-415 בקשות שהוגשו לאישור השר בשנים 2003-2005 וטרם אושרו עד מאי 2006, 106 נשלחו לרשויות המקומיות להשלמת מסמכים. 24 מהן ממתניות להשלמת מסמכים מהרשויות יותר משנתיים, ו-60 ממתניות להשלמה יותר מחמישה חודשים.

לעתים, בשל הזמן הרב שחולף, הבקשות לאישור ההתקשרויות עשויות לא להיות רלוונטיות עוד, אולם למשרד אין מידע על כך ותיקי הבקשה נשארים במעמד של תיקים פעילים ללא צורך.

מבחינת 73 בקשות שבהן התמשך הליך האישור, עולה כי הסיבות העיקריות להתמשכות ההליך הן הגשת בקשות שאינן מוכנות כהלכה בהתאם לחוזר המנכ"ל ואינן כוללות את כל הפרטים ואת כל המסמכים הדרושים לשם קבלת החלטת השר.

(א) בדצמבר 2003 שלחה קצינת תקציבים במחוז דרום אל ראש ענף חוזים באגף לפיתוח מקומי במשרד את בקשת עיריית אשדוד לאשר לה את ההסכם בינה ובין עמותה א' בדבר הקצאת מקרקעין לעמותה. נמצא כי הליך אישור ההתקשרות ארך כ-830 יום, מהם כ-510 יום ברשות במשרד ובלשכה המשפטית נדרשה הרשות במועדים שונים להשלים מסמכים הנדרשים על פי נוהל המשרד כגון פרוטוקול המועצה והחלטתה, חוות דעת משפטית לעניין ההתנגדויות, פרוגרמה לטשחי ציבור, הרכב ועדת הקצאה, תבחינים להקצאת קרקע, אישור מלכ"ר וניהול תקין לעמותה ואישור מועצת הרשות להקצאה לאחר שחבריה קיבלו חוות דעת משפטית. נדרשה גם התייעצות הרשות עם הוועדה המחוזית.

עיריית אשדוד ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 כי עיקר העיכוב בטיפול בבקשת העמותה נבע מפרקי הזמן שבהם העירייה נאלצה להמתין לתגובת המשרד ביחס לעניינים שונים שעלו על הפרק. למשל, מחלקת הייעוץ המשפטי של המשרד שלחה לרשות הערות רבות שלא צוינו קודם לכן, והטיפול בהן ארך זמן רב לא תמיד באשמת העירייה (למשל, כאשר היה צורך באישור הוועדה המחוזית).

(ב) ביולי 2004 שלחה קצינת תקציבים במחוז מרכז אל ראש ענף חוזים באגף לפיתוח מקומי במשרד את בקשת עיריית פתח תקווה לאשר חוזה בינה ובין עמותה ב' אשר לפיו היא מחכירה שטח לעמותה. נמצא כי הליך אישור ההתקשרות ארך כ-340 יום, מהם כ-80 יום במשרד וכ-260 יום ברשות. מהמסמכים בתיק עולה כי בעקבות בדיקת הבקשה על ידי ראש ענף חוזים במשרד והלשכה המשפטית נדרשה הרשות לפעול באופן מלא לפי נוהל המשרד ולהשלים מסמכים כמו הודעות בעיתונות, חוות דעת משפטית ושינוי בחוזה.

בתשובת עיריית פתח תקווה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 הוסבר כי לגבי התיק הנדון נדרשה העירייה להעביר מסמכים נוספים תוך כדי הליך אישור הבקשה במשרד אף שמלכתחילה לא נדרשו אלה בהתאם לנוהל המשרד. נוסף על כך, העירייה נדרשה לתקן את נוסח חוזה ההתקשרות ולהשלים חוות דעת משפטית - דברים שלטענתה לא נצפו מראש ואינם נדרשים בנוהל. נמסר כי זמן התגובה של המשרד, שאינו מאשר קבלת חומר ואין לו לוח זמנים למתן תגובה, בעייתי. צוין כי אין קשר ישיר בין הרשות המקומית ללשכה המשפטית של המשרד ולא פעם כאשר בעלי תפקידים בעירייה ביקשו לברר בלשכה המשפטית פרטים או לקבל הבהרה בקשר לבקשה מסוימת של משרד הפנים הם נתבקשו לפנות בכתב. לדעת העירייה, דרישה זו מובילה לסרבול שתוצאתו עיכוב בזמני תגובה.

ההליך הממושך של אישור הבקשות להקצאת קרקעות והעובדה שההנחיות וההערות לרשות המקומית נמסרות במספר שלבים גורמים לתרעומת של כל צד על הצד שכנגד. למשל, בתיק בקשה שהוגש על ידי עיריית ירושלים נטען ש"התנהלות משרד הפנים בעניין הנדון הינה מקוממת שכן ההערות מועברות 'טיפין טיפין' כאשר כל מכשול עליו מתגברים הצדדים 'מצמיח' מכשול חדש". בתיק שהוגש על ידי עיריית נתניה נטען על ידי הגורם האמור לקבל את ההקצאה "... למעשה אנו מקבלים מידע שונה וסותר מהגורמים השונים באשר לאבני הנגף... על מנת לנסות ולהתיר את 'הקשר הגורדי', ביקשנו לקיים פגישה בנוכחות כל הצדדים הנוגעים בדבר... אולם בקשתנו לא זכתה להתייחסות. זה 9 חודשים אנו מנסים, בפניותינו, הן לעיריית נתניה והן למשרד הפנים, לארגן את אותה פגישה - אולם, ללא הועיל [ההדגשות במקור]". מנגד בתיק בקשה שהוגש על ידי עיריית פתח תקווה טען המשרד ש"זוהי הפעם השלישית שעירייה זו מעבירה את הטופס בניגוד להנחיות ויש לשים לכך קץ לאלתר".

3. במסגרת פרויקט ביזור הסמכויות שהפעיל, כאמור, המשרד בשנת 2002⁸⁰, הוצע שהרשויות המקומיות תקבלנה סמכויות בעיקר למתן אישורי מסגרת מראש בתחילת השנה. בנוגע להקצאת מקרקעין הוצע, בין היתר, כי ינתן אישור מסגרת בתחילת שנת הכספים לנכסים המיועדים למכירה במהלך השנה, ומכירת מקרקעין במכרז על ידי רשויות שיוגדרו "רשויות עצמאיות" לא תהיה טעונה אישור השר.

ממסמכי המשרד עולה כי יישום ההליך של אישור מראש של הבקשות לעשייה במקרקעין לא בא לידי ביטוי ממשי משום שהוא חל על מעט רשויות מקומיות, ומשום שהלשכות לרישום המקרקעין ביקשו מהרשויות לצרף אישורים פרטניים מהמשרד לגבי כל עסקת מקרקעין בנפרד.

המשרד מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2006 כי הוא פועל לפישוט הליכים מסוימים כמו עסקאות מקרקעין. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה במשרד בעקבות קבלת תשובתו עלה כי ביולי 2006 פרסם מנכ"ל המשרד לממוני המחוזות בו הנחיות חדשות בנוגע לעשייה במקרקעין. בהנחיות, שנועדו לקצר ולפשט הליכים נקבע, בין היתר, כי בקשות הרשויות המקומיות תיבדקנה באופן יסודי על ידי מחוזות המשרד מבחינה תכנונית, כלכלית ועניינית ורק לאחר מכן תועברנה לבדיקת הלשכה המשפטית במשרד הראשי בצירוף העתק למינהל השלטון המקומי. עוד עלה מהבירור כי ההנחיות החדשות טרם הופעלו, מאחר שלא היו ברורות דיין לעובדי המשרד.

הנחיות חדשות הן צעד חשוב אולם לא מספיק. על מנת לקצר הליכים בכל הנוגע לעשייה במקרקעין ברשויות המקומיות על המשרד לוודא כי ההנחיות לקיצור ברורות לעובדי המשרד הנוגעים בדבר וליישמן.

I

עסקה בנכסי המקרקעין של הרשות המקומית ומתן זכויות השימוש בהם בתמורה או שלא בתמורה צריכים להיעשות בזהירות מרבית על פי כללי מינהל תקין תוך שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים: תכנוניים, כלכליים, משפטיים וחברתיים.

80 בעניין זה ראו לעיל בפרק פרויקט ניסויי בתב"רים.

הנתונים מלמדים כי העיכובים באישור הקצאות מקרקעין נגרמים הן על ידי הרשויות המקומיות והן על ידי המשרד, ולנוכח החשש שגם ניסיונות לקיצור הליכים עלולים להתקל במכשול מצד גורם שלישי שאינו מוכן לוותר על הליכים בירוקרטיים, ראוי שהמשרד יפעל לשיפור ההליך הן מבחינה מקצועית (למשל באמצעות הדרכה שיטתית ותקופתית של עובדי הרשויות המקומיות) והן מבחינת עמידה בלוח זמנים.

שיתוף פעולה בין רשויות - מכון טיהור שפכים כרמיאל

לשלטון המרכזי, ובפרט למשרד, יש תפקיד מרכזי בגיבוש מדיניות בנוגע לשיתוף פעולה בין רשויות, אלא שהמשרד אינו מצליח תמיד לאכוף על רשויות מקומיות עמידה בהסכמים שנחתמו ביניהן בעידודו ולפעמים אפילו נכפו עליהן.

1. על פי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962, הרשויות המקומיות מופקדות על הטיפול בביוב שבתחומן ועל טיהור השפכים. אחת מדרכי הטיפול היא הקמת מכון טיהור שפכים (להלן - מט"ש) מקומי. עיריית כרמיאל החלה בהכנות להקמת מט"ש בשנת 1991; לשם כך הוכנו שתי תכניות חלופיות לטיפול בשפכים: (א) תכנית ארוכת טווח לטיפול בשפכי כרמיאל והסביבה; (ב) תכנית להקמת מט"ש מקומי.

בשנת 1993 החליטה ועדה מטעם המנהלה הארצית לביוב⁸¹ על הקמת מט"ש אזורי (מט"ש כרמיאל) שיוכל לקלוט את כל השפכים באגן ההיקוות של נחל חילוון.

בעקבות זאת הוקם בשנת 1997 איגוד ערים לענייני ביוב (אזור כרמיאל) (להלן - איגוד הערים) שאוגדו בו שמונה רשויות מקומיות⁸². המשרד אישר את חוק העזר שאיגוד הערים התקין, אשר לפיו הוא גובה מהרשויות המקומיות החברות בו אגרה למימון של החזר ההשקעה במט"ש ושל עלות התפעול שלו. עוד נקבע בחוק העזר כי רשות מקומית שבתחומה מצוי נכס שמחזיקו חייב בתשלום אגרת ביוב תגבה את האגרה מהמחזיק ותעביר את התשלום במלואו לאיגוד הערים בתוך זמן סביר. הרשות המקומית תשלם לאיגוד הערים לפי חשבון שיוגש לה בסוף כל חודש.

מט"ש כרמיאל מופעל באמצעות "שותפות מוגבלת כרמיאל מקורות מכון טיהור שפכי כרמיאל והסביבה" (להלן - השותפות), ובהתאם להסכם שנחתם בין השותפות לבין איגוד הערים כרמיאל בשנת 1997, השותפות מגישה לאיגוד הערים בכל חודש חשבון על הוצאות התפעול של המט"ש ועל החזר ההשקעה. מט"ש כרמיאל החל לפעול באמצע שנת 1999. בשנת 2001 חוברו יישובי

81 באפריל 1992 החליטה הממשלה על הקמת מנהלה ארצית לביוב שבראשה יעמוד נציג שר הפנים, וחבריה יהיו נציגים ממשרדים אחדים: האוצר, איכות הסביבה, הבריאות, הבינוי והשיכון, הביטחון והאנרגיה והתשתית. כן יהיו בה נציגים של נציבות המים ושל מרכז השלטון המקומי. ביולי 1996 החליטה הממשלה על הקמת משרד התשתיות הלאומיות ועל כך שמשרד התשתיות הלאומיות יטפל בנושאים שהטיפול בהם יעבור אליו ממשרדי ממשלה. כתוצאה מכך הועברה המנהלה הארצית לביוב ממשרד הפנים למשרד התשתיות הלאומיות, ושמה שונה למינהל לפיתוח תשתיות ביוב.

82 כרמיאל, המועצות המקומיות בענה, דיר אל אסד, מגיד אל כרום, נחף, סאג'ור, שעב והמועצה האזורית משגב.

בקעת סחנין למכון הטיהור בהתאם להנחיית המינהל לפיתוח תשתיות ביוב, וזאת - למרות שאינם חברים באיגוד הערים.

איגוד הערים צבר בשנים 2002-1999 גירעון שפגם בתפקוד תקין של מט"ש כרמיאל. המשרד היה מודע להצטברות הגירעון, אך הוא לא פעל להסדרת חובותיהן של הרשויות המקומיות לאיגוד. משרד מבקר המדינה העיר בעבר⁸³ כי הפתרונות לבעיית השפכים צריכים להיבחן מנקודת מבט אזווית ובהתבסס על שיקולים מקצועיים וכלכליים.

2. בדיון בעניין הגירעון שהתקיים בלשכת מנכ"ל משרד הפנים במאי 2003 והשתתפו בו מנכ"ל המשרד ואנשי אגף התקציבים במשרד וגובר עיריית כרמיאל, סוכם כי המשרד יקוז ממענקי האיוון כל שלושה חודשים את חובות הרשויות המקומיות השותפות באיגוד הערים על מנת לאפשר תפקוד תקין של מט"ש כרמיאל.

בשנת 2004, כתוצאה מאי העברת תשלום לאיגוד הערים על ידי רוב הרשויות המשתייכות אליו, נקלע האיגוד לקשיים כספיים חמורים, ולא היה יכול לעמוד בהתחייבויותיו לשותפות המפעילה את מט"ש כרמיאל. איגוד הערים הפסיק להעביר תשלומים לכיסוי הוצאות המט"ש, ולכן קרו בו תקלות: הבוצה לא פונתה, ספקים הפסיקו לתת שירות, ויצו בו בעיות חמורות בתהליך הטיהור. איכות הטיהור הידרדרה, והייתה סכנה לזיהום סביבתי מאחר שמי הקולחין שיצאו מהמט"ש לא התאימו לתקן הטיהור הנדרש וגלשו לנחל.

מהתכתבויות בין יו"ר איגוד הערים ובין בכירים במשרד (המנכ"ל והממונה על המחוז) ומהתכתבויות בין ראש עיריית כרמיאל ובין מנכ"ל המשרד בתקופה שבין ספטמבר 2003 לנובמבר 2004 עולה, כי למרות הנחיות חוזר מנכ"ל⁸⁴, למרות ההחלטות שקיבל המשרד בפורומים שונים, ולמרות התרעות חוזרת ונשנות של יו"ר הנהלת איגוד הערים המשרד לא קיזז את החוב הכספי. כתוצאה מכך הלך ותפח חוב הרשויות לאיגוד הערים בכל חודש בסכום של כ-500-350 אלף ש"ח. ניסיונות איגוד הערים לגבות את החובות באמצעות ההוצאה לפועל לא צלחו מפני שחשבונות הרשויות החייבות מעוקלים, והאיגוד אינו נושה בדיון קדימה.

3. בינואר 2006 קיזז המשרד כספים מהמענקים של הרשויות החייבות בעקבות כניסתו לתוקף של תיקון לחוק יסודות התקציב (תיקון 31), התשס"ד-2004. על פי הנתונים הכספיים של איגוד הערים, בינואר 2006 הועבר לאיגוד סכום של כ-2.37 מיליון ש"ח בגין חוב הרשויות המקומיות למט"ש כרמיאל. במאי 2006 הייתה יתרת החובות לאיגוד הערים של רשויות מקומיות החברות בו ושל אלו שאינן חברות בו כ-11.8 מיליון ש"ח⁸⁵.

83 ראו בפרק "מערך הטיפול בשפכים ברשויות המקומיות" בדוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 244-201.

84 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2003 - "אי תשלום לאיגודי ערים תאגידים ו/או רשויות מקומיות המפעילות מתקנים אזוריים" - פרסם את דרך הפעולה שנוקט המשרד במקרה של פניית תאגיד, איגוד ערים או רשות מקומית הנפגעים מאי העברת התשלום של רשויות מקומיות: קיום שימוע והעברת הכספים בפרק זמן שיקבע, ואם לא יעשה כן, המשרד יורה להעביר לתאגיד או לאיגוד את סכום החוב מכספי מענק האיוון המגיעים לרשות המקומית.

85 מנתוני איגוד הערים שנשלחו אל משרד מבקר המדינה ב-6.6.06 עולה כי במהלך השנים העבירו הרשויות המקומיות לאיגוד כ-60 מיליון ש"ח: עיריית כרמיאל - כ-35 מיליון ש"ח, המועצה האזורית משגב - כ-4 מיליון ש"ח, אל שאגור (בעינה, דיר אל אסד, מג'ד אל כרום) - כ-3.4 מיליון ש"ח, נחף - כ-2.75 מיליון ש"ח, סאג'ור - 1.1 מיליון ש"ח. רשויות מקומיות שמקבלות מהאיגוד שירותי טיהור שפכים ואינן חברות בו העבירו סכום של כ-12 מיליון ש"ח.

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

בתשובת איגוד הערים למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2006 צוין, כי חוץ מהעמקת הנטל על הרשויות האחרות, אי-קיום ההבנות בעניין קיזוז הכספים המגיעים לרשויות המקומיות על ידי המשרד מאיים לגרום לקריסת המט"ש על כל המשתמע מכך, והדבר הוא בראש וראשונה פגיעה בבריאות הציבור וגרימת נזק אקולוגי בלתי הפיך. צוין כי מטעם זה האינטרס להמשך הפעלת המט"ש הוא סיבה מספקת לקביעת כללים נפרדים וייחודיים לגביית חובות הרשויות המקומיות לאיגוד הערים, והמשרד צריך לקבוע מערכת גביה ייחודית לגביית החובות שתבטיח את העברת התשלומים לאיגוד באופן שוטף.

המועצה המקומית נחף מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006, כי היא אמנם מפגרת בתשלום חשבונות בגין הזרמת שפכים למט"ש, והדבר נובע מהמצוקה הכספית שפוקדת את רוב הרשויות בארץ כתוצאה מקיצוצים במענקים של משרד הפנים ושל משרדי ממשלה ייעודיים. התשלומים שהיא העבירה במהלך השנים מעידים על כוונותיה ועל רצונה לשתף פעולה בתפעול המט"ש ובהחזר ההשקעה. היא מסרה כי תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה להסדרת החוב ותבדוק את האפשרות של קיזוז הדרגתי מהמענק שמגיע לה ממשרד הפנים בהתאם לנהלים המקובלים על מנת לאפשר תפקוד תקין של המט"ש.

בתשובת עיריית סח'נין מנובמבר 2006 נמסר, כי היא סובלת מקשיים כספיים ומפעילה תכנית הבראה וללא קבלת כסף ממשרד הפנים לא תוכל לעמוד בתשלום חובותיה לאיגוד הערים.

משרד התשתיות הלאומיות מסר בתשובתו מספטמבר 2006 כי למינהל הביוב לא הוענקו כלים להבטחת תפעול ותחזוקה נאותים של מתקני הביוב במשך חיי הפרויקט, וגם לא הוסדרה עמידת הרשויות המקומיות בתשלומים שנקבעו בהסכמים עם איגודי ערים לביוב. הסמכויות בעניין זה מרוכזות בידי משרד הפנים, ולמיטב הבנתו, המשרד יכול להפעיל את סמכויותיו כלפי הרשויות המקומיות השותפות באיגוד הערים של מט"ש כרמיאל ולחייב העברה ישירה של הכספים הנגבים באמצעות אגרות ביוב לאיגודי הערים.

עוד נמסר בתשובה כי משרד התשתיות הלאומיות מוכן לבחון בשיתוף עם משרד הפנים אפשרות לקבוע כללים מחייבים להעברה סדירה של כספים מרשויות מקומיות לאיגודי ערים לביוב כבר בעת אישור בקשות להקמת מט"שים אזוריים, לרבות הפעלת סנקציות כמו קיום מנגנון של הוראות "בלתי חוזרות" באמצעות בנק אוצר השלטון המקומי או כלילת חובות הרשויות המקומיות למתקני טיהור בהסדרי הבראה המופעלים על ידי משרד הפנים. עם זאת, צוין כי יש לנהוג בזהירות כדי שמנגנוני הסנקציות לא יפגעו בהקמת מכוני טיהור שפכים, שהם חיוניים לשמירה על בריאות הציבור.

הממונה במשרד על המינהל למשק המים ברשויות המקומיות ועל תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות הסביר בתשובתו מאוקטובר 2006, כי יש פתרון מהותי לטווח הארוך ופתרון חלקי לאי-העברת תשלומים למכוני טיהור. בטווח הארוך המינהל למשק המים ברשויות המקומיות פועל להקמת תאגידים עצמאיים למים וביוב אשר ייכנסו בנעלי הרשויות המקומיות בכל נושאי משק המים והביוב כולל הטיפול בשפכים. תאגידיים אלו יגבו את האגרות ואת היטלי המים והביוב ישירות מבתי האב, יתפקדו כישויות עצמאיות ויפוקחו באופן יותר אפקטיבי על ידי גורמי ההסדרה הייחודיים שקמו לצורך כך. בטווח הקצר ראוי לבחון מעת לעת קיזוז דומה לקיזוז שעשה המשרד בתחילת 2006 בכפוף לאפשרויות ולאישור הגורמים האחראים לתקצוב השלטון המקומי.

בעיותיו של איגוד ערים לענייני ביוב הן דוגמה לכשל ביחסי שלטון מרכזי - שלטון מקומי: בהעדיפו הקמת מט"ש אזורי ולא מקומי כפה השלטון המרכזי שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, אך כאשר נדרשה התערבותו כדי להבטיח עמידה בהסכמים ותפקוד תקין של המט"ש, הוא לא הצליח לעשות זאת. הקמת מכוני טיהור משותפים מחייבת קביעת כללים חדשים ואכיפת כללים קיימים אשר יבטיחו העברה סדירה של תשלומים לאיגוד הערים מכל הרשויות המקומיות השותפות בו כדי להפעיל את המט"ש באופן תקין. מן הראוי שכללים אלה יכללו ענישה במקרה שרשויות לא יעמדו בהם. כללים אלה צריכים למנוע את הפגיעה ברשויות המקומיות המשלמות את חובותיהן לאיגוד הערים כנדרש, אשר עלולות לסבול מן המפגעים הסביבתיים והאקולוגיים הנובעים מתפקוד בלתי תקין של המט"ש, מחד גיסא, ולשאת בנטל הכספי של תיקון הנזקים למט"ש ולסביבתו, מאידך גיסא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו ועל המינהל לפיתוח תשתיות ביוב לפתור בדחיפות את הבעיה ולא להשאיר לפתחו של איגוד הערים שאינו אחראי לה ואינו יכול להתמודד עמה לבדו, ויפה שעה אחת קודם.

O

יותר מחמישים שנה נכשלו רעיונות ויוזמות לרפורמה מהותית במערכת השלטון המקומי בישראל. ההתמודדות עם בעיות ומשברים הייתה אד-הוק, ומהמלצות של ועדות שונות שהציעו רפורמות משמעותיות לא יושם כמעט דבר. בחלוקת הסמכויות והתפקידים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי יש להגדיר תחומי סמכות ואחריות ולהקטין את נקודות החיכוך ואת הכפילויות.

הממצאים דלעיל מצביעים על הקשר בין בירוקרטיזציה ובין אי-יעילות כתוצאה מריבוי חוקים, צווים, נהלים קשוחים והוראות, שלכאורה יכולים להיות פונקציונליים, אך בפועל הם מונעים מהסקטור המוניציפלי לבצע משימות.

במצאים הללו בולטות הפעולות המנהליות הממושכות הנדרשות מהרשויות המקומיות ומהמשרד עצמו, היוצרות חסמים כגון התמשכות הליך אישור הצעות התקציב, אישור הצעות התקציב לאחר תום השנה, העדר בקרה על התב"רים, התמשכות הטיפול בחוקי עזר ובהקצאת מקרקעין והסרת אחריות המשרד מפתרון בעיות שנוצרו עקב שיתוף פעולה אזורי בתחום הביוב. עקב חולשתו של המשרד אין בכוחו לקיים פיקוח ראוי על הרשויות המקומיות הלא מעטות שבהן התקלות והעיכובים, ולכן בחלק מהמקרים נראה כי הדרישות המנהליות לא משרתות שום מטרה מלבד זכות הקיום של אותה דרישה עצמה.

מן הראוי אפוא שהמשרד יפעל להסרת החסמים שתוארו באמצעות ביזור סמכויות ופישוט תהליכי עבודה והענקת עצמאות רבה יותר לרשויות המקומיות. במקביל, על המשרד לפעול בקרב עובדי הרשויות המקומיות ובקרב עובדיו להעמקה ולהטמעה של הידע המקצועי בנוגע להליכי הטיפול בנושאים שהוזכרו בדוח זה, ולא להסתפק בפרסום הנחיות בלבד.

נוסף על כך, הצביעו הממצאים על העובדה שאי-ההתאמה בין הנורמה ובין המציאות שנוצרה במשך השנים גורמת לאי-קיום הנורמה, למשל, בהליך הגשת התקציב לאישור

יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים

המשרד ובדרכים שבהן הרשויות פועלות בהיעדר תקציב מאושר. במהלך השנים חלו שינויים מהותיים במעמדו של השלטון המקומי וביחסי הגומלין בינו ובין השלטון המרכזי. לדעת משרד מבקר המדינה, שינויים אלו מחייבים את מקבלי החלטות לבחון את הקיים ולהציע חלופות כולל שינוי הנורמה.

כיום נמצאת על סדר היום הציבורי הצעת חוק העיריות, אשר לפיה תהיה התערבות מזערית של המשרד כל עוד הרשות פועלת כשורה, אך התערבות אפקטיבית במקרים אחרים. על המשרד לרכז מאמץ בתהליך החקיקה בד בבד עם בחינת המצב הקיים ועם פעולה לשינוי ולשיפור של המערכות הקיימות.