

חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות

תקציר

רקע כללי

חוקי העזר הם חוקים שמתקינה הרשות המקומית¹, ואפשר לראות בהם סוג של חקיקת משנה². בעזרת חוקי העזר מתאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה, לפעול לפי סמכויותיה ולהסדיר את דרכי הפעולה של מחלקותיה במתן השירותים לתושבים. נוסף על כך, חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית להטיל על בעלי נכסים או מחזיקיהם את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסים אלו ולהימנע מפעולות אחרות כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. חוקי העזר נועדו גם לתת לרשויות המקומיות את הסמכות להטיל על התושבים תשלומים שונים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות) כדי לממן את פעולותיהן לרווחת תושביהן וכדי לחלק את הנטל באופן הוגן בין התושבים. חוקים אלו נחקקים בדרך כלל בנושאים הקשורים לתחום איכות הסביבה, להסדרת החניה, לתליית מודעות ושלטים, לסלילת כבישים ומדרכות, תיעול וניקוז, להסדרת השמירה, להחזקת מקלטים ולפיקוח על בעלי חיים והחזקתם.

לפי נתוני אגף המחשוב במשרד הפנים, שאף פורסמו באתר האינטרנט של המשרד, מאז שנות השלושים של המאה העשרים ועד סוף שנת 2015 נחקקו על ידי כלל הרשויות המקומיות בישראל כ-6,000 חוקי עזר בכ-70 נושאים. לפי האתר, למרבית הרשויות המקומיות 10-25 חוקי עזר תקפים לכל אחת.

פעולות הביקורת

בסוף שנת 2015 ובתחילת שנת 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי חקיקת חוקי העזר משלבי הכנתם על ידי הרשות המקומית והעברתם לבדיקת משרד הפנים ועד פרסומם על ידי משרד המשפטים, לרבות בחינת הגורמים שמעכבים את קידום מלאכת החקיקה. כמו כן נבדק הצורך בהתקנת חוקי עזר בתחומים מסוימים בכמה רשויות מקומיות, תאריך התקנת חוקים אלו והרלוונטיות שלהם בהווה, וכן מידת עדכון במשך השנים. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים, בשבע עיריות: הוד השרון, כפר יונה, כפר סבא, כפר קאסם, לוד, רחובות ושדרות; בשלוש מועצות מקומיות: בנימינה-גבעת עדה, כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה ומרעה; ובשתי מועצות אזוריות: חוף אשקלון וחוף השרון (להלן - הרשויות המקומיות

1 הסמכות להתקנת חוקי עזר נקבעה בסעיף 250 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), ובסעיפים 14 ו-22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות).

2 החקיקה הראשית היא החוקים שהתקינה הכנסת, ובהם פקודות הרשויות המקומיות לסוגיהן. התקנות והצווים שפרסמו השרים מכוחם של החוקים הם בגדר חקיקת משנה.

שנבדקו). בבדיקה גם נאסף מידע על כ-220 רשויות מקומיות באמצעות שאלון ומאתרי האינטרנט שלהן.

עיריית שדרות, המועצות המקומיות כעביה-טבאש-חג'אג'ירה ומזרעה והמועצה האזורית חוף אשקלון בחרו שלא להשיב לפניית משרד מבקר המדינה בעניין חוקי העזר ולתזכורת שנשלחו אליהן; הדברים חמורים ומדברים בעד עצמם.

הליקויים העיקריים

היעדר הנחיות מטעם משרד הפנים

משרד הפנים לא קבע בחוזרי המנכ"ל, בחוזרים אחרים או בנוהל פנימי הנחיות לגבי הבדיקות שנדרשת לבצע היחידה הכלכלית של המשרד³, שמתפקידה לבדוק את נכונות התחשיב המצורף להצעת חוק העזר של הרשות המקומית לפני העברתה לבדיקת הלשכה המשפטית במשרד.

189 רשויות מקומיות חוקקו חוק עזר בדבר תליית מודעות ושלטים. משרד הפנים לא פרסם במשך השנים הוראות (למעט בנושא פרסום שלטי חוצות) בדבר המרכיבים שיש להביא בחשבון בקביעת התעריפים לתליית שלטים ומודעות. נמצאו הבדלים רבים בעלויות שהובאו בחשבון בתחשיבי רשויות שונות, וממילא בסכומי אגרות השילוט שנקבעו בחוקי העזר שלהן.

התמשכות הטיפול בחוקי עזר

לפי נתוני הלשכה המשפטית במשרד הפנים, היא סיימה בשנים 2013-2015 את הטיפול ב-355 הצעות חוקי עזר שהגישו הרשויות המקומיות. בנובמבר 2015 היא טרם סיימה לטפל ב-29 הצעות חוקי עזר נוספות שהוגשו לה בשנים 2012-2014. 74 מ-355 ההצעות שהטיפול בהן הסתיים (21%) שהו בלשכה המשפטית יותר מתשעה חודשים. הטיפול בחלקן התמשך בגלל השתהותן של הרשויות המקומיות, בחלקן בגלל השתהותן של משרד הפנים (הלשכה המשפטית), ובחלקן בגלל השתהות של שניהם.

משך הטיפול של תשע מהרשויות המקומיות שנבדקו בהצעת חוק עזר או בעדכונן לפני העברתם למשרד הפנים נמשך לעתים יותר משנתיים; כך לדוגמה באחת מהן (המועצה המקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה) נמשך הטיפול בהצעת חוק יותר מארבע שנים, וברשות אחרת (עיריית כפר יונה) - יותר משש שנים. התמשכות כזו עלולה לפגוע במידת הרלוונטיות של הצעת החוק.

3 היחידה הכלכלית של משרד הפנים עוסקת בנושאים הקשורים לבקרה ולתקצוב של רשויות מקומיות.

החברה שבדקת עבור משרד הפנים את תחשיבי הרשויות המקומיות בנושאי היטלי תיעול וניקוז, שצ"פ (שטח ציבורי פתוח), היטלי סלילת כבישים וסלילת מדרכות, השתתה באישור התחשיבים שבדקה. בידי משרד הפנים לא היו נתונים או מסמכים המבהירים מהי סיבת השיהוי הממושך באישור התחשיבים.

אי-בחינת הצורך בחקיקת חוקי עזר לדוגמה חדשים או עדכון של ישנים

עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2016, פרסם משרד הפנים 15 חוקי עזר לדוגמה⁴ בלבד (שבעה לעיריות ושמונה למועצות מקומיות) בשמונה נושאים בלבד, והאחרון שבהם פורסם בשנת 1998. למרות השתנות העתים והנסיבות לא בחן המשרד את הצורך בעדכוןם ובקביעת חוקי העזר לדוגמה בנושאים נוספים, אף שמבקר המדינה הצביע על הצורך בכך בדוחותיו החל בשנת 2003.

אי-פרסום נוסחים מומלצים של חוקי עזר

מלבד נוסחים מומלצים לארבעה חוקי עזר לא פרסם משרד הפנים נוסחים מומלצים, שמטרתם לסייע לרשויות המקומיות לנסח את חוקי העזר שלהן.⁵

ליקויים בהתקשרויות להכנת חוקי עזר

שמונה מן הרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם חברות העוסקות בהכנת תחשיבים כדי לעדכן את תעריפי האגרות וההיטלים שנקבעו בחוקי עזר. בדיקת התקשרויות אלה העלתה כי ארבע רשויות חתמו על הסכמים בלי לקיים הליך תחרותי, ושתיים התקשרו עם חברות באמצעות הזמנת עבודה בלבד וללא הסכם בכתב.

חוקי עזר חסרים, לא מעודכנים ולא רלוונטיים

רשויות מקומיות רבות לא דאגו לחוקק חוקי עזר שיאפשרו להן למלא את תפקידיהן ולהבטיח את בריאות תושביהן ובטיחותם. לדוגמה, 122 רשויות לא

4 חוק עזר לדוגמה - נוסח של חוק שהכין משרד הפנים וכל רשות יכולה לאמץ אותו כפי שהוא. במקרה כזה היא אינה צריכה לנקוט את ההליך הרגיל, הדורש הכנת הנוסח והעברתו למשרד הפנים לבדיקה.

5 נוסחים אלה לא נועדו לאימוץ כפי שהם, אלא יש להשלימם ולהתאימם לתנאים המיוחדים של כל רשות מקומית.

חוקי עזר בעניין מניעת מפגעים ומטרדים או שמירה על הסדר והניקיון, ו-62 רשויות לא אימצו את חוק העזר לדוגמה בעניין הריסת מבנים מסוכנים. משרד הפנים לא המליץ להן להתקין חוקי עזר בנושאים אלה.

יותר מ-2,000 חוקי עזר נחקקו בשנות השבעים של המאה העשרים ואף קודם לכן. כמה מן החוקים שנחקקו במאה העשרים סותרים את פקודת העיריות, או שהעניינים הנידונים בהם אינם רלוונטיים עוד נוכח השינויים שחלו בחקיקה הראשית בעשרות השנים שחלפו מזמן חקיקתם.

התעריפים שנקבעו בכמה חוקי עזר ישנים לא עודכנו מיום קביעתם, אף שמשרד הפנים הנחה את הרשויות המקומיות בשנים 2006 ו-2008 לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מזמן העדכון האחרון, ובמידת הצורך - לעדכןם. במקרים רבים שבהם לא הספיקו הרשויות המקומיות להכין תחשיבים חדשים, הן ביקשו משר הפנים להאריך את תוקף התעריפים. משרד הפנים אישר את כל הבקשות, ובאישורו התבטל למעשה הצורך בעריכת תחשיבים חדשים נוכח השינויים הרבים בעלויות ובהוצאות שבגינן גובות הרשויות המקומיות את האגרות וההיטלים.

לפי נתוני משרד הפנים, 63 רשויות מקומיות התקינו חוק עזר בדבר היטל שמירה, אך התעריפים שנקבעו בחוקי העזר של 41 מהן חושבו לפי בית אב או בית עסק ולא לפי גודלו של הנכס (במ"ר), שלא בהתאם לחוזר המנכ"ל. משרד הפנים לא יודא שהרשויות המקומיות הכינו תחשיבי היטל שמירה כנקבע בחוזר המנכ"ל.

יותר משלוש שנים לאחר החלטת בג"ץ⁶ שמשרד הפנים יקבע אמות מידה לחישוב היקף הפסולת התעשייתית והאשפה בכמות חריגה שפינוי יחויב בתשלום, קבע משרד הפנים רק אמות מידה זמניות ולא פרסם אותן לכלל הרשויות המקומיות. במועד סיום הביקורת טרם נקבעו אמות מידה קבועות לחישוב היקף הפסולת שפינויה יחויב בתשלום.

אי-אכיפת חוקי עזר

חוקי עזר רבים אינם נאכפים על ידי הרשויות המקומיות מכמה סיבות, ובהן: מחסור בכוח אדם, אי-התאמתם לרוח התקופה, אי-הכנת הבסיס המתאים לאכיפה על ידי הרשות המקומית. ברשויות המקומיות שנבדקו הועלה כי לעיריית כפר קאסם 17 חוקי עזר מאושרים⁷, אולם היא אוכפת רק חוק עזר אחד; עיריית לוד אינה אוכפת 15 מחוקי העזר שחוקקה, חלקם לפני שנים רבות, בין היתר בנושאי ניקוי מדרכות, שמירה על הניקיון ואיסור העישון ושמירה ושיפוץ של חזית הבית; עיריית שדרות אינה אוכפת את חוקי העזר בעניין אגרת תעודת אישור (האמורה להיגבות בגין הנפקת אישורים ותעודות), וחמישה חוקים נוספים, אחד

6 בג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.1.13).

7 ובהם שני חוקי עזר לדוגמה שהעירייה אימצה אף שהשאירה על כנם שני חוקי עזר באותם נושאים.

מהם בעניין מקלטים. גם האגרות בגין חוקי העזר בעניין שחיטת עופות ובשר ומוצריו אינן נגבות; עיריית כפר יונה, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית חוף השרון לא אכפו את מרבית חוקי העזר שלהן באמצעות הגשת דוחות קנס, מאחר שהן לא קבעו צווי עבירות קנס.

מאגרי מידע לא מעודכנים

מאגרי המידע הנוגעים לחוקי העזר ברשויות המקומיות ומתפרסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים, אינם מלאים ואינם מעודכנים.

139 רשויות מקומיות שיש להן אתר אינטרנט פעיל לא פרסמו בו את רשימת חוקי העזר שלהן, אף שפקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וחוק חופש המידע מחייבים לפרסם את חוקי העזר באינטרנט.

ההמלצות העיקריות

כדי לטפל בכובד ראש בליקויים שהועלו לעיל, על משרד הפנים לנקוט פעולות אלה:

1. לפעול לקיצור משך הליך החקיקה של חוקי העזר ככל הניתן באמצעות סילוק הגורמים המעכבים את החקיקה. לקבוע, בין היתר, הנחיות פנימיות ליחידה הכלכלית שלו כדי להבטיח את אחידות הטיפול בבדיקת חוקי העזר וכדי לוודא שכל הבדיקות הנדרשות ייעשו כראוי.
2. לבחון את הצורך בחקיקת חוקי עזר לדוגמה חדשים או עדכון של חוקי העזר הישנים, ובאם כן - לפרסם נוסחים מומלצים של חוקי עזר לדוגמה נוספים. לעדכן את המידע במאגר חוקי העזר באתר האינטרנט של המשרד ולדאוג שמאגר זה יהיה שלם ונגיש.
3. להנחות את הרשויות המקומיות לבחון את כל חוקי העזר הישנים שלהן ולבטל חוקים כפולים, שחלקם סותרים אלו את אלו, וחוקים שאינם רלוונטיים עוד.
4. להמליץ לרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר הנדרשים על מנת לייעל את שירותיהן לתושביהן ולהבטיח את שלום הציבור ובריאותו.
5. לדאוג שהשונות בתעריפים הנקובים בחוקי העזר המטילים אגרות לא תהיה גבוהה, ואף לקבוע תעריפים אחידים עבור שירותים שהעלות הכרוכה בהם שווה בכל הרשויות.
6. לזרז קביעת אמות מידה קבועות בעניין פינוי פסולת תעשייתית ואשפה בכמות חריגה.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לנקוט פעולות אלה:

1. לקצר ככל האפשר את משך הליך החקיקה במחלקות הרשות עצמה, לרבות פרק הזמן הנדרש לקביעת תעריפי אגרות והיטלים שמטילים חוקי עזר.
2. לארגן מחדש את חוקי העזר: לעשות לביטול חוקים כפולים וחוקים שאינם רלוונטיים, לבטל הוראות חוקי עזר הסותרות הוראות בפקודת העיריות, לערוך תחשיבים עדכניים של תעריפי אגרות והיטלים ולחוקק חוקי עזר הנדרשים למימון עבודות פיתוח.
3. לעדכן את רשימת חוקי העזר התקפים באתרי האינטרנט שלהן ולדאוג לנגישותם המירבית לתושביהן ולמשתמשים אחרים.
4. לאכוף ללא דיחוי את חוקי העזר התקפים בתחומיהן, ואם קיימים חוקי עזר שהעניינים הנידונים בהם אינם רלוונטיים עוד, על הרשות המקומית לבטלם לאלתר. בעניין זה מבקש משרד מבקר המדינה להפנות את תשומת לב היועץ המשפטי לממשלה ומשרד המשפטים לתופעת אי-אכיפת חוקי העזר על ידי הרשויות המקומיות.

סיכום

מטרתם של חוקי העזר היא לדאוג לטובת הציבור בנושאים החשובים לרשות המקומית ולתושביה, כגון איכות הסביבה, ביטחון, בריאות, ניקיון ושמירת הסדר הציבורי.

הביקורת העלתה ממצאים מהותיים בהתנהלותם של משרד הפנים והרשויות המקומיות בכל הנוגע למשך הליך הטיפול בחקיקת חוקי העזר, לתיקונם ולהארכת תוקפם, וכן להצגת מאגר החוקים באתרי האינטרנט והנגשתו לציבור.

על משרד הפנים לפעול לאלתר לתיקון ליקויים שהיה אמור לתקנם כבר לפני שנים רבות: לבחון את הצורך להקמת מאגר רחב ועדכני של חוקי עזר לדוגמה ונוסחים מומלצים של חוקי עזר, לרבות קביעת לוחות זמנים להקמתו, באם יימצא שיש צורך בכך; וייעול הטיפול בחוקי העזר החל משלב הגשתם לאישור המשרד וכלה בהעברתם למשרד המשפטים לצורך פרסומם.

ממצאי הביקורת גם מלמדים על התנהלות לא יעילה של משרד הפנים כלפי חברות שנותנות לו שירות בתחום חוקי העזר, המתרשלות במילוי התחייבויותיהן שנחתמו בהסכם עמו.

על משרד הפנים והרשויות המקומיות מוטל לטפל מיד ביישום ההמלצות ולפעול לייעול מנגנון החקיקה של חוקי העזר.

על הרשויות המקומיות לאכוף ללא דיחוי את חוקי העזר התקפים בתחומיהן, ואם קיימים חוקי עזר שהעניינים הנידונים בהם אינם רלוונטיים עוד, על הרשות המקומית לבטלם לאלתר.

מבוא

מאז שנות השלושים של המאה העשרים ועד סוף שנת 2015 נחקקו על ידי כלל הרשויות המקומיות בישראל כ-6,000 חוקי עזר בכ-70 נושאים שונים

חוקי העזר הם חוקים שמתקינה הרשות המקומית והסמכות להתקנתם נתונה למועצת הרשות⁸. אפשר לראות בחוקי העזר סוג של חקיקת משנה⁹. בעזרת חוקי העזר מתאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה, לפעול לפי סמכויותיה ולהסדיר את דרכי הפעילות של מחלקותיה במתן שירותים לתושבים. נוסף על כך, חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית להטיל על בעלי נכסים או מחזיקיהם את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסים אלו ולהימנע מפעולות אחרות כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. ללא חוק עזר גם אין הרשויות המקומיות מוסמכות להטיל על התושבים תשלומים שונים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות)¹⁰ כדי לממן שירותים מסוימים.

רוב חוקי העזר עוסקים בנושאי איכות הסביבה, הסדרת חניה, תליית מודעות ושלטים, סלילת כבישים ומדרכות, תיעול וניקוז, הסדרת השמירה, החזקת מקלטים, פיקוח על עסקים ופתיחתם ופיקוח על בעלי חיים והחזקתם.

אכיפת חוקי העזר העירוניים נעשית על ידי הפקחים של הרשות המקומית.

לפי נתוני אגף המחשוב במשרד הפנים, כפי שפורסמו באתר האינטרנט של המשרד, מאז שנות השלושים של המאה העשרים ועד סוף שנת 2015 נחקקו על ידי כלל הרשויות המקומיות בישראל כ-6,000 חוקי עזר בכ-70 נושאים שונים. למרבית הרשויות המקומיות 10-25 חוקי עזר תקפים לכל אחת¹¹.

רקע נורמטיבי

בפקודת העיריות נקבעה סמכותה של מועצת הרשות המקומית להתקין חוקי עזר בזו הלשון: "מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם,

8 ראו ה"ש 1.

9 ראו ה"ש 2.

10 "הלכה מקובלת היא כי המושגים 'אגרה', 'היטל', 'דמי השתתפות' בהוראת סעיף 1251(1) לפקודת העיריות כוונתם אינה למס, אלא לתשלומי חובה המשתלמים מתוך זיקה לשירות שהרשות מגישה לאזרח." שיטת ההיטל ברשויות המקומיות מבוססת על חישוב כלל העלויות הצפויות של השירות הרלוונטי בתחומי הרשות המקומית, ואין היא מקיימת זיקה של מימון בין שיעור ההיטל לבין העלות המיידית של השירות המסוים. מתוך ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי יזום השקעות ובניה בע"מ, נו(1) 340 (2002) עמ' 346-347; ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, נח(5) 933 (2004), עמ' 934.

11 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006 (2007) "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", בתת-הפרק "חוקי עזר" עמ' 60-71. בפרק זה עסק משרד מבקר המדינה בכמה נושאים ובהם הרקע המשפטי לחקיקת חוקי העזר, משך הליך התקנתם, חוקי העזר לדוגמה וחוקי עזר מומלצים.

או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה¹². גם בפקודת המועצות המקומיות נקבעה סמכות להתקין חוקי עזר¹³. בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981, נקבעה סמכות זו לגבי רשויות מקומיות ביהודה ושומרון¹⁴.

הסמכות להתקנת חוקי עזר נתונה כאמור בידי מועצת הרשות המקומית. לצורך אישור חוק העזר ופרסומו על היועץ המשפטי של הרשות המקומית לשלוח למשרד הפנים את נוסח החוק מלווה בהצהרה כי חוק העזר נבדק על ידי, נמצא ראוי לפרסום, והוא עומד בדרישות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/98 מפברואר 1998. כן עליו לצרף לנוסח החוק דברי הסבר בנוגע למטרת החוק ונחיצותו¹⁵. אם החוק קובע היטלים או תשלומי חובה אחרים, יש לצרף לו תחשיב המפרט את התעריף שנקבע בו. כמו כן, בחוזר לעיל ובחוזר מיוני 2005¹⁶ נקבעו נושאי חוקים המחייבים לצרף אישור של גורמים נוספים. הרשות המקומית אינה רשאית להתקין חוקים שבסמכות המדינה וחוקים הסותרים חקיקה ראשית.

חוק העזר צריך להיות מובא לידיעתו של שר הפנים¹⁷. בסמכות השר לעכב את החוק עד 60 יום מזמן שהובא לידיעתו¹⁸ כדי שיוכל לבחון אותו¹⁹. משך הבדיקה הוגבל ל-60 יום כדי לאפשר לרשויות המקומיות להמשיך את הליך התקנת חוק העזר עד לפרסומו ברשומות על ידי משרד המשפטים.

היועץ המשפטי לממשלה פרסם הנחיות בעניין הליכי חקיקת חוקי עזר, סמכויות הרשות המקומית ומגבלותיה (להלן - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה)²⁰. בפברואר 2009 הכין משרד המשפטים מדריך להכנת חוקי העזר וצווי עבירות קנס, המיועד

- 12 סעיף 250 לפקודת העיריות.
- 13 סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.
- 14 סעיף 88 לתקנון.
- 15 על פי החוזר, שכותרתו "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר", הרשות המקומית נדרשת להסביר את נחיצות החוק בדברי הסבר המצורפים להצעת חוק העזר.
- 16 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2005, "נהלים בדבר העברת חוקי עזר אל משרד הפנים לצורך פרסומם".
- 17 סעיף 258(ב) לפקודת העיריות וסעיף 22(ב) לפקודת המועצות המקומיות. כמו כן, בתיקון משנת 1998 של פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות נקבע כי פרסום חוקי העזר מעתה והלאה אינו מצריך את אישורו של שר הפנים, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים צוין כי "בעקבות התיקון משרד הפנים אינו מתחייב עוד לבדוק את כל חוקי העזר" אלא יערוך בדיקה מדגמית שלהם, "יבחן נושאים בעייתיים ובעיקר ירכז הוראות על הפסיקה בנושא... וינחה את הרשויות המקומיות לגבי נושאים אלה".
- 18 למעט הצעות חוקי עזר שנדרש להן אישור מפורש של השר, כגון חוקי עזר להסדרת מקומות רחצה. לעתים ניתנה סמכות עיכוב חוקי עזר גם לשרים נוספים הממונים על התחום הקשור לחוק עזר מסוים.
- 19 סמכות העיכוב בנוגע לחוקי עזר המותקנים על ידי רשויות מקומיות באיו"ש, נתונה לממונה על היישובים הישראליים ביו"ש ומוגבלת ל-90 ימים (ולא 60 ימים).
- 20 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "חקיקת-משנה: נהל והנחיות" (נובמבר 1985). ההנחיות עודכנו בנובמבר 2003.

ליועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות, ובו צוינו כללים ודגשים לגבי הכנת חוקי העזר, לרבות הוראות לבדיקתם (להלן - מדריך משרד המשפטים)²¹.

יש שתי דרכים לאכוף את הוראות חוקי העזר: האחת - הגשת כתב אישום כנגד מי שלכאורה עבר על החוק; והשנייה - מתן דוח על ידי פקחי הרשות המקומית והזמנה למשפט עם ברירת קנס²² מכוח צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971, ומכוח צו המועצות המקומיות (עבירות קנס), התשל"ג-1973.²³

לשם נקיטת דרך האכיפה השנייה - מתן דוח ובו הזמנה למשפט עם ברירת קנס, וכך לחסוך הליכים משפטיים ארוכים, על הרשות לקבוע בצו - הנכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות - כי עבירה על הוראה מסוימת בחוק עזר היא עבירת קנס. לאחר אישור הצו במועצת הרשות הוא מועבר ללשכה המשפטית במשרד הפנים. ואחר כך למשרד המשפטים, עד פרסומו ב"רשומות".

משרד הפנים מסר בתשובה נוספת בספטמבר 2016 כי מספר רב של רשויות מקומיות העדיפו לעבור למסלול של ברירת משפט, לאמור: דרישה לתשלום עם אפשרות מוגבלת בזמן לבקש להישפט.

פעולות הביקורת

בסוף שנת 2015 ובתחילת שנת 2016 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי חקיקת חוקי העזר משלבי הכנתם על ידי הרשות המקומית והעברתם לבדיקת משרד הפנים ועד פרסומם על ידי משרד המשפטים, לרבות בחינת הגורמים שמעכבים את קידום מלאכת החקיקה. כמו כן נבדק הצורך בהתקנת חוקי עזר בתחומים מסוימים בכמה רשויות מקומיות, תאריך התקנת חוקים אלו והרלוונטיות שלהם בהווה, וכן מידת עדכונם במשך השנים. הבדיקה נעשתה במשרדי הפנים, בשבע עיריות: הוד השרון, כפר יונה, כפר סבא, כפר קאסם, לוד, רחובות ושדרות; בשלוש מועצות מקומיות: בנימינה-גבעת עדה, כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה ומזרעה; ובשתי מועצות אזוריות: חוף אשקלון וחוף השרון (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בבדיקה גם נאסף מידע על כ-220 רשויות מקומיות באמצעות שאלון ומאתרי האינטרנט שלהן.

עיריית שדרות, המועצות המקומיות כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה ומזרעה והמועצה האזורית חוף אשקלון בחרו שלא להשיב לפניית משרד מבקר המדינה בעניין חוקי העזר ולתזכורות שנשלחו אליהן.

21 ראו:

<http://www.justice.gov.il/Units/Reshomot/Guides/Pages/MadrichHukeiEzerVetsavim.aspx>.

22 למפירי חוקי העזר ניתנת הברירה לשלם קנס בתוך תקופת זמן קצובה ללא הליך של הגשת כתב אישום.

23 צווי עבירות קנס טעונים אישור של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.



עד אפריל 2016
פרסם משרד הפנים
15 חוקי עזר לדוגמה
בלבד (שבעה לעיריות
ושמונה למועצות
מקומיות), והם עסקו
בשמונה נושאים
בלבד

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את התנהלותן זו של ארבע הרשויות המקומיות האלה וקובע שהן פגעו במישרין בעבודת הביקורת בהן. התנהלות זו גם אינה עולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

אי-עדכון חוקי העזר לדוגמה

בפקודת העיריות נקבע: "א) השר [שר הפנים] 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 וההודעה על האימוץ תפורסם ברשומות"²⁴.

על חשיבות אימוץ חוקי העזר נאמר בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שעודכנו כאמור בנובמבר 2003: "באימוץ 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".

בשני דוחות קודמים כבר העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים על התיישנותם של חוקי העזר לדוגמה ועל אי-עדכוןם. משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2003 כי יעדכן את חוקי העזר לדוגמה שפרסם²⁵.

1. עד אפריל 2016 פרסם משרד הפנים 15 חוקי עזר לדוגמה בלבד (שבעה לעיריות ושמונה למועצות מקומיות)²⁶, והם עסקו בשמונה נושאים בלבד: גידור דוכנים מטעמי ביטחון, החזקת מקלטים, הריסת מבנים מסוכנים, חזיתות בתיים, ניקוי מדרכות, סימון רחובות ולוחיות מספר בבניינים, שווקים, תברואה וסילוק מפגעים (חוק שיועד רק למועצות המקומיות).

2. בבדיקה נמצא כי כל חוקי העזר לדוגמה פורסמו לפני עשרות שנים (האחרון שבהם בשנת 1988), וכי משרד הפנים לא עדכן אותם במשך השנים למרות השתנות הנסיבות.

24 סעיף 262 לפקודת העיריות, סעיף 25א לפקודת המועצות המקומיות. הנחיות תואמות נקבעו גם לגבי סמכותו של שר הפנים לחוקק חוקי עזר לדוגמה למועצות מקומיות ולמועצות אזוריות. חוק עזר כזה נכנס לתוקף לאחר שהמועצה המקומית או המועצה האזורית שולחת הודעה לשר הפנים ומצרפת לה העתק של החלטת המועצה לאמץ את החוק.

25 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2003), "חוקי עזר", עמ' 685; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006** (2007), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", בתת-הפרק "חוקי עזר" עמ' 71-60.

26 משרד הפנים גם פרסם חוק עזר לדוגמה לאיגודי ערים (שירותי כבאות) (מניעת דליקות), התשמ"ח-1988.

3. הבדיקה העלתה כי חוקי עזר שחוקקו כמה רשויות מקומיות, בנושאים שבהם פרסם משרד הפנים חוקי עזר לדוגמה, הם מפורטים יותר ואף מתאימים יותר לצרכים הנוכחיים, משום שהוספו בהם הוראות שנותנות מענה הולם יותר לבעיות העשויות להתעורר כיום. להלן כמה דוגמאות:

תחזוקת מקלטים: בחוק עזר למעלה אדומים (אחזקת מקלטים), התשס"ט-2009, נקבעו הוראות בנוגע לחובת דיירי הבית לפנות מיטלטלין שבמקלט, וכן איסור על שימוש במקלט ללא רישיון בשעת התקפה. הוראות אלה לא נכללו בחוק העזר לדוגמה בנושא זה שפרסם משרד הפנים ב-1975, והמשרד גם לא עדכן אותו, אף על פי שמאז שפורסם התקיימו מלחמות ומבצעים צבאיים נוספים, שחייבו היערכות מחדשת בנוגע להחזקת מקלטים.²⁷

חזיתות בתים: בחוק העזר לדוגמה בנושא זה פורסמה הוראה אחת בלבד, בנוגע לתליית כבסים או חפצים בחזית הבית. בחוקי העזר שחוקקו רשויות מקומיות רבות בשנים האחרונות בנושא זה נוספו הוראות רבות הנוגעות לסילוק חפצים מחזית הבית, לניקוי חזית הבית ולשיפוצה.²⁸

סימון רחובות ולוחיות מספר בבניינים: בחוקי עזר של רשויות מקומיות נכללו הוראות שונות בדבר התקנת לוחיות מוארות. לעומת זאת, בחוק העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים בנושא זה בשנת 1971 אין התייחסות להיבטים אלה.

שווקים: בחוקי העזר שהתקינו הרשויות המקומיות בנושא זה²⁹, נכללו הוראות בנושאים רבים, כגון איסור על העסקת ילדים בעבודות שונות בשוק, איסור על נגיעת קונים בידיהם בסחורה המוצגת בשוק, דרישה ללבוש נקי של המוכר, איסור כניסת חולים ובעלי חיים וטיפול באשפה. בחוק העזר לדוגמה של משרד הפנים משנת 1972 אין אזכור לנושאים אלה, והוא עוסק רק בהיתר למוכר להיכנס לשוק רק לפי היתר בכתב מאת ראש הרשות המקומית ובהתאם לתנאי ההיתר; איסור על מכירת טובין במקום אחר מלבד השוק; וקביעת ימים ושעות לפתיחת השוק.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בעשורים הראשונים שלאחר פרסום חוקי העזר לדוגמה היו רשויות מקומיות שאימצו אותם, ואילו בעשרות השנים האחרונות לא אימצו אותם רשויות נוספות.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ביוני 2016 כי תפיסתו הנוכחית היא שיש לאפשר לרשות המקומית לנהל את ענייניה בתחום סמכותה בדרך הנראית לה ראויה ומיטבית. ידיעותיהם ומעורבותם של פרנסיה מעניקות להם כלים טובים לא פחות, ולעיתים אף יותר, מאלו שבידי השלטון המרכזי. לפיכך לא ראה המחוקק

27 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (דצמבר 2011), "ההיערכות והמוכנות של הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 3-88.

28 ראו למשל חוק עזר לבאר שבע (שמירה ושיפוץ של חזיתות בתים), התשע"ב-2012.

29 למשל חוק עזר לעפולה (שווקים), התשמ"ט-1989.

לנכון להסדיר את כלל הנושאים הנוגעים לרשויות המקומיות בחקיקה ראשית, ולשם כך יצר את הכלי של חוקי עזר ואיפשר לרשות המקומית לקבוע את חוקיה בנושאים מסוימים לפי מדיניותה ומאפייניה, לאוכלוסייתה, לתמהיל העסקים ופריסתם בתחומיה. לפיכך, בנושאים רבים, פרסום חוקי עזר לדוגמה כלל אינו רלוונטי ואין עוד הצדקה לעדכון, שכן לא ניתן ואף לא נכון לקבוע הסדר אחיד בחוק עזר לדוגמה שיתאים לכלל הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת מספטמבר 2016, כי השאלה האם לפרסם חוקי עזר חדשים לדוגמה או לעדכן, היא שאלה של מדיניות, ודורשת בחינה והתאמה מעת לעת, בהתאם לצרכים ולחלופות האפשרויות. עוד מסר משרד הפנים כי לנוכח השינויים שחלו במשך השנים, נכון כיום להעדיף חלופה אחרת לצורך מתן מענה הולם לצרכי הרשויות המקומיות, וזאת באמצעות הכנת נוסחים של חוקי עזר מומלצים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לבחון מעת לעת את הצורך בחקיקת חוקי עזר לדוגמה חדשים או בעדכון של חוקי העזר הישנים.

נוסחים מומלצים לחוקי העזר

כדי לסייע לרשויות המקומיות בבואן לחוקק חוקי עזר החליט משרד הפנים לגבש נוסחים סטנדרטיים מומלצים (שלא כמו חוקי עזר לדוגמה, המאומצים כפי שהם על ידי הרשות המקומית) של ארבעה חוקי עזר. שלושה מהם - בנושאי ביוב, סלילת כבישים ותיעולם - פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בינואר 2008³⁰, והרביעי - חוק עזר מומלץ להעמדת רכב וחנייתו - פורסם בחוזר מנכ"ל באוגוסט 2011³¹.

מטרת הנוסחים המומלצים לסייע לרשויות המקומיות. רשות מקומית המעוניינת להשתמש בנוסח מומלץ משלימה אותו, מתאימה אותו לסוג הרשות ולתנאים המיוחדים בה וקובעת תחשיב המתאים לה, ועליה לקבל את אישור מועצת הרשות ומשרד הפנים. יצוין כי בעניין אי-התקנת חוקי עזר לדוגמה טען משרד הפנים בתשובתו כי לנוכח הצרכים הייחודיים של כל רשות מקומית, הדרך הטובה ביותר לסייע לרשויות היא נוסחים מומלצים של חוקי עזר שכל רשות תוכל להתאימם לצרכיה.

30 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2008, "נוסחים מומלצים לחוקי עזר בדבר פיתוח תשתיות מוניציפאליות".

31 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2011, "חוק עזר מומלץ להעמדת רכב וחנייתו".

הבדיקה העלתה כי מלבד הנוסחים המומלצים לארבעת חוקי העזר המוזכרים לעיל לא פרסם משרד הפנים נוסחים מומלצים. מבקר המדינה כבר העיר בעבר³² שעל משרד הפנים לפעול 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".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ניסוח כל אחד מהנוסחים המומלצים היא עבודה מורכבת הדורשת בחינה של מכלול היבטים ובחינת הדברים עם משרדי ממשלה אחרים הנוגעים בדבר ועם משרד המשפטים וכי הוא "עובד בימים אלו על נוסח חוק עזר מומלץ לשילוט". הוא הוסיף כי יבחן את ההיתכנות וההצדקה לקידום נוסחים מומלצים בנושאים נוספים. עם זאת, יש נושאים שלא ניתן לקבוע לגביהם נוסחים מומלצים כיוון שהם נוגעים רק לחלק קטן מהרשויות. כמו כן, משרד הפנים סבור כי כיום לאור הנגישות הרבה למידע, הצורך בנוסחים מומלצים קטן, משום שכל רשות מקומית יכולה לבחון במאגר המידע נוסחים של חוקים שפרסמו רשויות מקומיות אחרות ולהתאימם לצרכיה הייחודיים.

משרד מבקר המדינה מצר על שמשרד הפנים לא אימץ את המלצותיו של מבקר המדינה בנדון ולא מצא לנכון להקים מאגר גדול יותר ועדכני של חוקי עזר מומלצים - אף שחלפו כעשר שנים מאז העיר על כך מבקר המדינה. עד היום נעשה מעט מדי, ויש תחום רחב של נושאים שניתן לנסח בהם מסגרת כללית של חוק עזר מומלץ, המסייע לרשות המקומית ומאפשר לה גמישות רבה והתחשבות במאפייניה הייחודיים.

יצוין כי תשובתו של משרד הפנים אינה עולה בקנה אחד עם טענתו כי אין הוא משתמש בסמכותו החוקית להתקין חוקי עזר לדוגמה שכן התקנת נוסחים מומלצים עדיפה לדעתו. זאת ועוד, הממצאים מלמדים כי במקרים שבהם ניסו רשויות מקומיות לאמץ חוקי עזר דוגמת אלו שהתקינו רשויות אחרות, לא תמיד היה הדבר יעיל, ויש שגרם להתמשכות הליך החקיקה וסרבולו, שכן חוקי עזר אלו לא תאמו את דרישות משרד הפנים (ראו להלן בעניין זה בפרק "שונות באישור חוקי העזר במשרד הפנים"). על משרד הפנים, כמאסדר של השלטון המקומי, לשמש מנחה של הרשויות המקומיות בתחום זה ולקבוע קווים מנחים ומומלצים לחוקי העזר, כדי לפשט, לייעל ולהקל את הליך התקנתם ולמנוע אי-וודאות.

32 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006 (2007), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", בתת-הפרק "חוקי עזר", עמ' 60-71.

תהליך החקיקה והעדכון של חוקי העזר

אופן הטיפול של הרשויות המקומיות בהכנת חוק העזר או בעדכונו

מבדיקה שנערכה ברשויות המקומיות התברר כי כאשר מועלה הצורך להכין חוק עזר או לעדכונו - בדרך כלל על ידי ראש הרשות, גזבר הרשות או הלשכה המשפטית שלה - מתנהלים דיונים במועצה על אופיו של החוק, על ניסוחו ועל התועלת שבחקיקתו. בעקבות דיונים אלו מנסחת הלשכה המשפטית של הרשות המקומית את הצעת החוק, ואם החוק מטיל תשלום כלשהו, בדרך כלל מתבצעת התקשרות עם חברה חיצונית לקביעת תעריף התשלום; החברה אוספת נתונים מן הגורמים הרלוונטיים (בדרך כלל מחלקות ההנדסה, הגזברות והארנונה)³³. לאחר קביעת התעריף נדרשת מועצת הרשות לאשר את החוק ואת התעריף שנקבע בו.

משך הטיפול

עד למועד סיום הביקורת שתי רשויות מקומיות - עיריית כפר קאסם (בנושאים: העמדת רכב וחנייתו, סלילת רחובות, תיעול וניקוז), והמועצה המקומית מזרעה (בנושאים: אגרת תעודת אישור, תיעול, איכות הסביבה, העמדת רכב וחנייתו, סלילת רחובות, הריסת מבנים מסוכנים ומודעות ושלטים) - לא מסרו למשרד מבקר המדינה נתונים על משך הטיפול בהצעת חוק העזר בכל אחד משלבי החקיקה: אימתי הועלה הצורך בחוק העזר; מי העלה צורך זה; כמה זמן נמשכה בדיקת התעריפים אצל היועץ ששכרה הרשות; מתי אישרה מועצת הרשות המקומית את נוסח החוק; ומתי הועבר החוק לאישור משרד הפנים.

נמצא כי בידי עיריית כפר קאסם לא היו מסמכים על שלבי הטיפול בהצעת חוק העזר, בניגוד לכללי מינהל תקין, ואילו המועצה המקומית מזרעה לא המציאה את המסמכים המבוקשים, אף על פי שהתבקשה והבטיחה להמציאם פעמים רבות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כפר קאסם כי עליה להקפיד לתעד את שלבי הטיפול בחוקי העזר ולקיים אחריהם מעקב רציף, כדי לייעל את הטיפול בחוקים אלו, לזהות גורמים שעלולים לעכבו ולצמצם את משך הזמן עד למשלוח הצעת החוק למשרד הפנים³⁴.

33 כדי להימנע מטעויות, לעתים נכונות התעריף נבדקת על ידי יועץ נוסף.

34 על התארכות משך הטיפול בהצעות החוק ברשויות מקומיות כבר העיר משרד מבקר המדינה בדוח ביקורת שהוצר לעיל (ראו ה"ש 25 ו-32 לעיל).

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית מזרעה מר פואד עודד כי באי-שיתוף הפעולה עם נציגי משרד מבקר המדינה הוא לא קיים את חובתו לפי סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה, התשמ"ח-1988.

בלוח 1 מפורט משך שלבי הטיפול הראשוני בחוקי עזר בשאר הרשויות המקומיות שנבדקו, כפי שעולה מהמסמכים שנמצאו בתיקיהן או מהנתונים שהמציאו למשרד מבקר המדינה.

לוח 1: לוחות הזמנים של שלבי הטיפול בחקיקת חוקי העזר ברשויות המקומיות שנבדקו*

מסך הזמן עד ההעברה למשרד הפנים (בחודשים)	ההעברה למשרד הפנים	מסך הזמן עד אישור מועצת הרשות (בחודשים)	אישור מועצת הרשות המקומית	העלאת הצורך בהצעת החוק או בעדכונו	נושא חוק העזר	הרשות המקומית
7 (6-4)	6	5 (4-3)	4	3	2	1
-	אוגוסט 2014	20 חודשים	אוגוסט 2014	סוף שנת 2012	צווי עבירות קנס; מודעות ושילוט	בנימינה גבעת-עדה
1 חודש	נובמבר 2014	10 חודשים	אוקטובר 2014	ינואר 2014	עדכון תעריפים של סלילה ותיעול (תיקון)	הוד השרון
4 חודשים 1 חודש	מרץ 2013 אוגוסט 2014	4 חודשים 24 חודשים	נובמבר 2012 יולי 2014	אמצע שנת 2012 (בערך)	העמדת רכב וחנייתו	הוד השרון
(יותר מ-48 חודשים וטרם הסתיים הטיפול)	טרם הועבר	יותר מ-48 חודשים וטרם הסתיים הטיפול	טרם אושר	תחילת 2012	פינוי אשפה; פיקוח על בעלי חיים; שילוט; סלילת רחובות; תיעול וניקוז	כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה
3 חודשים	אוקטובר 2015	72 חודשים	יולי 2015	יולי 2009	סלילת רחובות ותיעול	כפר יונה
1 חודש	אפריל 2015	9 חודשים	מרץ 2015	יוני 2014	שמירה, אבטחה וסדר ציבורי	כפר סבא
6 חודשים	אפריל 2015	5 חודשים	אוקטובר 2014	מאי 2014	סלילת רחובות (תיקון)	כפר סבא

מסך הזמן עד ההעברה למשרד הפנים (בחודשים)	ההעברה למשרד הפנים	מסך הזמן עד אישור מועצת הרשות (בחודשים)	אישור מועצת הרשות המקומית	העלאת הצורך בהצעת החוק או בעדכונה	נושא חוק העזר	הרשות המקומית
7 (6-4)	6	5 (4-3)	4	3	2	1
כ-24 חודשים וטרם הסתיים הטיפול)	טרם הועבר	24 חודשים וטרם הסתיים הטיפול	טרם אושר	אמצע שנת 2014	עדכון כל חוקי העזר (למעט חוקים הכוללים תחשיבים)	לוד
(יותר מ-24 חודשים וטרם הסתיים הטיפול)	טרם הועבר	יותר מ-24 חודשים וטרם הסתיים הטיפול	טרם אושר	מרץ 2014	סלילת כבישים ומדרכות; תיעול וניקוז; שטחים ציבוריים פתוחים	לוד
1 חודש	אוגוסט 2009	יותר מ-18 חודשים	יולי 2009	תחילת 2008	שטחים ציבוריים פתוחים	רחובות
-	דצמבר 2013	כמעט 12 חודשים	דצמבר 2013	תחילת 2013	שטחים ציבוריים פתוחים (תיקון)	רחובות
-	דצמבר 2013	כמעט 12 חודשים	דצמבר 2013	תחילת 2013	סלילת רחובות (תיקון)	רחובות
(8 חודשים וטרם הסתיים הטיפול)	טרם הועבר	8 חודשים וטרם הסתיים הטיפול	טרם אושר	יולי 2015	סלילת כבישים; סלילת מדרכות; היטל תיעול וניקוז; אגרת שילוט; אגרת מים; היטל ביוב והיטל מים (הכנת תחשיבים)	שדרות

* על פי נתונים שנמצאו בתיקי הרשויות המקומיות שנבדקו או נתונים שהן המציאו למשרד מבקר המדינה, ובעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולים הממצאים שלהלן לגבי מסך הליך הטיפול בהצעת חוק עזר ברשות המקומית:

1. הטיפול הראשוני בהצעת חוק עזר נמשך בדרך כלל כשנתיים ימים ואף יותר. לדוגמה, בעיריית כפר יונה הטיפול בהכנת חוקי העזר בדבר סלילת רחובות ותיעול נמשך יותר משש שנים. בעיריית לוד הטיפול הראשוני בעדכון כל חוקי העזר ובקביעת תעריפים לחוקי עזר נוספים כבר נמשך יותר משנתיים, והם עדיין לא נידונו במועצת העירייה.

עיריית לוד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ביולי 2016 כי עד לפני כשנתיים מרבית חוקי העזר היו ישנים ולא התאימו לצורכי העיר; וכי כדי להביא לגיבוש טיוטה מוסכמת של חוקי העזר ולאישורה במועצת העירייה נדרש תהליך

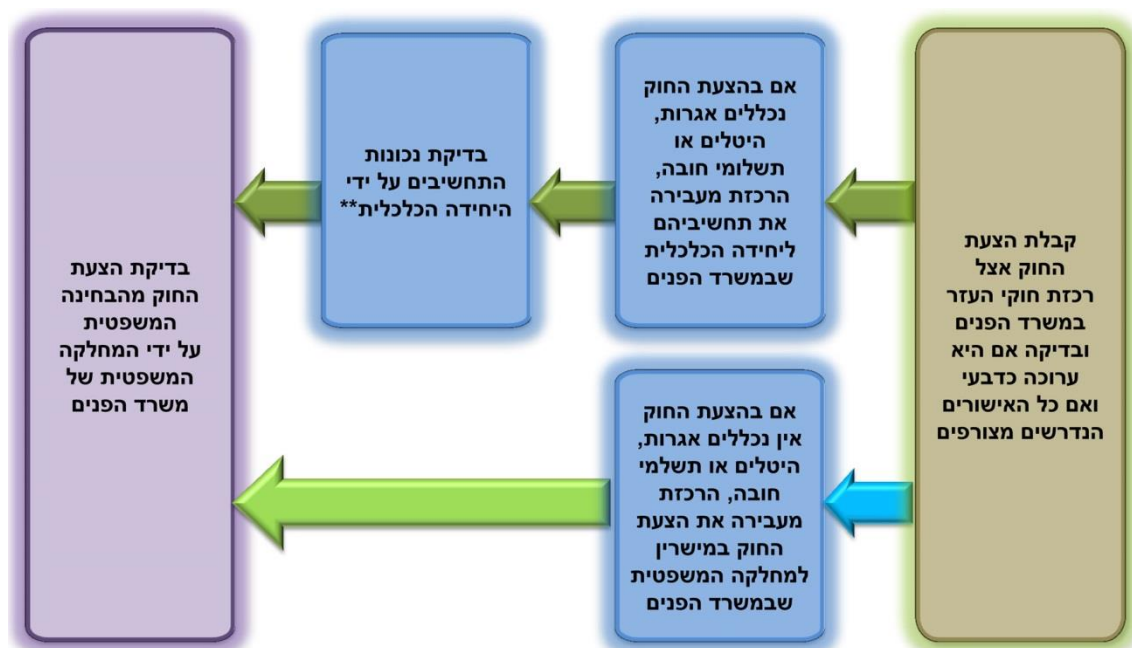
- ארוך שכלל, בין היתר, איחוד גרסאות שונות של קובצי חוקי עזר, איסוף מידע על הצרכים מאגפי העירייה ותחילת הליך חקיקת החוקים.
2. משך הטיפול הראשוני בתיקון להצעת חוק שיש בו עדכון תעריפים נמשך פרק זמן קצר הרבה יותר - כשנה במרבית המקרים שנבדקו.
3. המועצה המקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה התקשרה בשנת 2012 עם משרד עורכי דין כדי שיכין עבורה כמה חוקי עזר בסיסיים. במועד סיום הביקורת עדיין לא הוכנו החוקים על ידי משרד עורכי הדין, בעיקר כיוון שמליאת המועצה טרם קבעה אילו חוקים ברצונה לקדם ובאיזו מתכונת.
4. הטיפול הראשוני בעדכון תעריפים בחוק עזר או הכנסת תיקון בו נמשך לפחות עשרה חודשים. לדוגמה, עיריית רחובות העבירה למשרד הפנים את התיקון בחוק העזר לשטחים ציבוריים כשנה וחצי לאחר שהחלה לעדכנו.
- עיריית רחובות מסרה בתשובתה ביולי 2016 כי הטיפול בתיקון התמשך עקב הצורך באיסוף נתונים וביצוע בדיקות באמצעות גורמי פנים ויועצים חיצוניים. העירייה אף הודיעה כי תפעל לייעול ולקיצור של הטיפול הפנימי בהכנת חוקי עזר חדשים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי התמשכות ההליך יותר משנתיים אינה סבירה ומצביעה, כי עליהן לפעול להאצת הליך החקיקה, לטובת הציבור ולטובת קופת הרשות המקומית.

טיפול משרד הפנים בהצעות חוקי העזר

בתרשים 1 מתואר אופן הטיפול של משרד הפנים בהצעות חוקי העזר לאחר שאושרו על ידי מועצת הרשות המקומית והועברו לטיפולו:

תרשים 1: הליך הטיפול של משרד הפנים בהצעות לחוקי העזר*



* התרשים מבוסס על נתונים נלקחו מחזורי מנכ"ל משרד הפנים ומשיחות עם עובדי הלשכה המשפטית והיחידה הכלכלית במשרד הפנים.

** הן את התחשיבים שנבדקו על ידי חברה שהיא מעסיקה בדרך כלל לצורך זה (היטלים בנושאים: תיעול וניקוז, שטחים ציבוריים פתוחים, מבני ציבור וסלילת כבישים ומדרכות) והן את התחשיבים שלא נבדקו (תחשיבי אגרת שילוט, היטל שמירה, אגרת חניה).

טיפול היחידה הכלכלית של משרד הפנים

נהלים נקבעים בארגון לפי החלטות של הנהלת הארגון כדי להתאים את תהליכי העבודה והפעילות בארגון למדיניות של ההנהלה; להגדיר ולפרט את תהליכי הביצוע של פעולות שונות; ליצור התאמה בין דרכי הביצוע, להאחיד אותן, לפשט ולייעל אותן, וכן לתת להן תוקף מחייב; לאפשר לשלוח ולפקח על תהליכים ולבקר אותם; ולבצע פעולות שונות בארגון.

1. משרד הפנים לא קבע נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לערוך לחוקי העזר, ובכלל זה אילו נתונים בתחשיב יש לבדוק, והאם יש להעיר על סכום האגרה או ההיטל אם הוא שונה במידה ניכרת מהתעריפים שנקבעו בחוקי העזר של רשויות מקומיות אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי משרד הפנים יעגן בנהלים או בהנחיות או בקווים מנחים את הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לבצע.

2. לאחר שהיחידה הכלכלית מאשרת את תקינות הצעות חוקי העזר מהבחינה הכלכלית, שולח מנהל היחידה אל רכזת חוקי עזר את הנוסח הזה: "הנני מאשר כי האגרות, ההיטלים ותשלומי החובה שנכללו בחוק העזר שבנדון, נבדקו והם מאושרים על ידי המינהל לשלטון מקומי, לרבות מועד ההצמדה שנקבע להם, המועד החל ממנו המשך הטלתם טעון אישור המועצה ואישור שר הפנים".

לגבי 11 תחשיבים שנשלחו לבדיקה ליחידה הכלכלית בשנים 2013-2015 ושנבדקו על ידי צוות משרד מבקר המדינה, לא נמצאו סימנים המעידים שהם נבדקו על ידי היחידה הכלכלית.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי התחשיבים נבדקו על ידי מנהל תחום בקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות דאז לפי הנהלים הקיימים, וכי ההנחיות שפורסמו בחוזרי המנכ"ל להכנת תחשיבים משמשות כנהלים אלה. עוד מסר הפנים כי "ההליך של קביעת פורמט [בדיקה] יבחן".


משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ההנחיות בחוזרי המנכ"ל משמשות את החברה הבודקת את התחשיבים עבור הרשויות המקומיות (ראו בעניין זה להלן). כאמור לעיל, ההנחיות גם אינן מפרטות את מאפייני הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לערוך.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי סדרי מינהל תקין מחייבים את הרשות המינהלית לתעד את החלטותיה ונהליה. התייעוד דרוש לצורך בקרה וביקורת נאותים, שכן הוא מאפשר בחינת הליך קבלת ההחלטות על כל שלביו, וכן לצורך שימור זיכרון הארגון לטווח הקצר ולטווח הארוך. כמו כן התייעוד מאפשר לעקוב אחר השגת היעדים שנקבעו לרשות ולהפיק לקחים.

3. במכתב פנימי בנושא חניה ששלח מנהל היחידה הכלכלית אל הלשכה המשפטית במשרד הפנים ביולי 2013 נכתב, כי "בדיקתן ואישורן של האגרות הנוספות בחוק העזר, נעשית תוך השוואת תעריפים לאגרות שאושרו ברשויות אחרות".

ביחידה הכלכלית לא נמצאו הנחיות או טבלאות שעל פיהן נעשתה השוואת תעריפים.

4. מנהלת אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות הודיעה לגזברי הרשויות המקומיות במכתב בנובמבר 2015, כי "לחוקי העזר קיימת משמעות כלכלית מבחינת הרשות המקומית למימון פעילויות שונות. כחלק מהצורך לבצע בחינה השוואתית רחבת של תעריפים בחוקי העזר ובחינה אחר עדכון



למשרד הפנים אין מידע מפורט על שיעור האגרות וההיטלים שגובות הרשויות המקומיות השונות. בהיעדר מידע כזה קשה להשוות בין התחשיבים השונים והאגרות וההיטלים ולבדוק את סבירותם

התעריפים, אכיפת התשלומים ומגבלות הגבייה הוחלט להטמיע מתכונת קבועה לדיווח על חוקי העזר ברשות המקומית. הדיווח המתבקש הוא על חוקי עזר סלילת כבישים, סלילת מדרכות, תיעול, שצ"פ, מבני ציבור, ביוב, מים, ניקוז, שמירה, חנייה, שילוט, אשפה עודפת, פסולת בניין ופתיחת עסקים".

בבדיקה נמצא כי למשרד הפנים אין מידע מפורט על שיעור האגרות וההיטלים שגובות הרשויות המקומיות השונות. בהיעדר מידע כזה קשה להשוות בין התחשיבים השונים והאגרות וההיטלים שהטילו הרשויות המקומיות על תושביהן ולבדוק את סבירותם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במערכת המחשוב החדשה לקליטת חוקי עזר שאמורה להתחיל לפעול עד סוף שנת 2016, יהיה ביטוי גם לתעריפים הקודמים.

טיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים

גם בלשכה המשפטית במשרד הפנים לא נמצאה רשימת תיוג של הבדיקות שהלשכה המשפטית אמורה לבצע בהצעות חוקי העזר שהוגשו לה. יצוין כי במדריך משרד המשפטים יש פירוט של הבדיקות שהוא עצמו אמור לבדוק, אך מכיוון שלא ברור מה נבדק בלשכה המשפטית במשרד הפנים, מתעורר חשש שמתבצעות בדיקות כפולות לשווא, ואילו נושאים אחרים אינם נבדקים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לתאם עם משרד המשפטים את הטיפול בחוקי עזר על מנת לייעל את הבדיקות ולמנוע בדיקות מיותרות.

הודעות "אי-עיכוב"

1. בסעיף 258(ג) לפקודת העיריות ובסעיף 22(ג) לפקודת המועצות המקומיות נקבע כאמור כי בתוך 60 יום מהמועד שבו הובא חוק העזר לידיעת שר הפנים, רשאי השר להורות על עיכוב פרסומו לפי התנאים שנקבעו בחוק. אם השר או מי שהוסמך לכך הודיע לרשות המקומית שאין לו התנגדות לחוק העזר לפני תום 60 ימים, יפורסם החוק אף לפני תום 60 הימים. המטרה שבבסיס הוראה זו היא צמצום משך הזמן עד לאישורו של חוק עזר.
2. על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 1998, אם אושר החוק לפני תום 60 יום תישלח לרשות המקומית הודעה כי היא רשאית לשולחו למשרד המשפטים לצורך בדיקתו ופרסומו. עוד נקבע בחוזר כי לאחר חלוף 60 יום, אם לא עוכב הפרסום, תישלח לרשות הודעה על "אי-עיכוב" (להלן - הודעת אי-עיכוב), ובה ייאמר כי פרסום חוק העזר לא עוכב והרשות המקומית רשאית לשולחו למשרד המשפטים לצורך פרסומו.

א. בשנים 2013-2015 נשלחו לרשויות המקומיות (לא כולל אזור יהודה ושומרון) 59 הודעות אי-עיכוב לגבי חוקי עזר - 35 הודעות בשנת 2013, 16 הודעות ב-2014, ו-8 הודעות ב-2015 - ולא נמצא שמשרד הפנים בדק חוקים אלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הודעת אי-עיכוב יכול שתישלח גם אם חוק העזר נבחן ונמצא כי אין מקום לעכבו, ואין משמעותה בהכרח כי חוק העזר לא נבחן במהלך התקופה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בביקורת בלשכה המשפטית לא נמצאו אסמכתאות שאפשר להסיק מהן כי אכן נעשתה בדיקה כלשהי.

ב. בבדיקה נמצא כי הלשכה המשפטית במשרד הפנים שלחה פעמים רבות הודעת אי-עיכוב לרשות המקומית ימים רבים לאחר שעברו 60 יום ולא היה צורך באישור. לדוגמה, מ-59 הודעות אי-העיכוב שנשלחו לרשויות המקומיות בשנים 2013-2015, 24 הודעות נשלחו לאחר תום 60 הימים - לעתים כעשרה ימים לאחריהם, ואף 52 יום לאחריהם.

ג. בבדיקה נמצא כי בעקבות האמור בנוהלי משרד הפנים לא פנו הרשויות המקומיות למשרד המשפטים לשם פרסום חוק העזר גם כאשר לא עמד המשרד במגבלת 60 הימים שעומדים לרשותו, אף שהיו ראיות לעשות זאת, והן המתינו לקבלת הודעת אי-העיכוב. מבקר המדינה כבר כתב בדוחות קודמים³⁵ על הסתירה בין פקודת העיריות ובין נוהל משרד הפנים בעניין חוקי עזר, ועל ההמתנה המיותרת להודעת האי-עיכוב, הגורמת לעיכוב מיותר בקידום החוק.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי הוא הורה להוציא הודעת "אי-עיכוב" לרשות המקומית לא בשל הוראות החוק כי אם עבור משרד המשפטים, המבקש לוודא שחוק העזר אכן הועבר למשרד הפנים ושחלפו 60 הימים בלא שעוכב, ולפיכך ניתן לפרסמו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי למרות הערות מבקר המדינה בדוחותיו בעבר בשנים 2003 ו-2006, הוא לא עשה דבר לתיקון נהליו והתאמתם לחוק, ולכן לרשויות המקומיות לא היה ברור מהי הנורמה המחייבת אותן. אף שהמדרג הנורמטיבי קובע שחקיקה ראשית גוברת על חקיקת משנה, הוראותיו של נוהל משרד הפנים השונות מאלו של החוק גרמו לבלבול בקרב הרשויות המקומיות וגרמו להן לעכב שלא לצורך את קידום הצעות חוקי העזר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשנה האחרונה עודכן ושוכלל מערך הבקרה הממוחשב שלו, וכיום אם לא בוצעה פעילות כלשהי במהלך 60 הימים מקבלת חוק העזר ניתנת מיד התרעה ולפיה יש להוציא לרשות המקומית הודעת אי-עיכוב.

משך הטיפול בהצעות לחוקי עזר בלשכה המשפטית

לפי נתוני הלשכה המשפטית, בשנים 2013-2015 היא סיימה את הטיפול ב-355³⁶ הצעות חוקי עזר שהגישו הרשויות המקומיות. במועד הביקורת, בנובמבר 2015, טרם סיימה הלשכה המשפטית לטפל באישורן של 29 הצעות חוקי עזר נוספות שהוגשו לה בשנים 2012-2014.

נמצא כי 74 מ-355 הצעות החוק שהטיפול בהן הסתיים (21%) היו בטיפול הלשכה המשפטית יותר מתשעה חודשים.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי יש לקחת בחשבון את מורכבות החוקים השונים, היקפם והזמן הנדרש לבדיקתם.

כדי לבדוק את הסיבות להתמשכות הטיפול בתיקים בלשכה המשפטית, נבחר מדגם אקראי של 27 תיקים: 14 תיקים שהטיפול בהם הסתיים ו-13 תיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים.

בדיקת הסיבות להתמשכות הטיפול ב-27 תיקים שנבדקו העלתה כי לעתים הטיפול בהם התמשך בגלל התמהמהותן של הרשויות המקומיות, לעתים בגלל התמהמהותן של משרד הפנים (לשכתו המשפטית), ולעתים בגלל התמהמהותם של שני הצדדים.

התמהמהות הרשויות המקומיות

1. א. במרץ 2014 העבירה רכזת חוקי העזר במשרד הפנים ללשכה המשפטית במשרד בקשה מן המועצה האזורית חוף השרון לתיקון סעיף אחד בחוק עזר בעניין מודעות ושלטים.

באפריל 2014 העבירה הלשכה המשפטית למועצה האזורית את הערותיה, וביקשה ממנה להשיב בתוך 45 יום. בפועל השיבה המועצה למשרד הפנים כעבור יותר מ-6 חודשים, ואף זאת רק לאחר שמשרד הפנים שלח לה התראה לפני סגירת התיק.

36 לא כולל הצעות חוקי עזר של הרשויות המקומיות שלגביהן שלח משרד הפנים הודעות אי-עיכוב (ראו לעיל).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שינהל מעקב אחרי הערותיו המופנות לרשויות המקומיות לתיקונים בנוסח החוק, ובחלוף פרק הזמן שהקצה להן לתיקון, יתריע לפנייהן על אי-עמידתן בלוחות הזמנים שהציב להן.

ב. בסוף ינואר 2015 פנתה היועצת המשפטית החדשה של המועצה המקומית ג'ת ללשכה המשפטית במשרד הפנים ופירטה ארבעה חוקי עזר שהמועצה העבירה למשרד הפנים לאישורו "זה מכבר".

בתחילת פברואר 2015 מסרה לה הלשכה המשפטית במשרד הפנים כי כבר שלחה לה הערות לאחד החוקים ב-29.4.14, ולשלשת האחרים - ב-3.9.14.

מהמכתב עולה גם כי בשלוש הצעות לא טיפלה המועצה המקומית כלל במשך כחמישה חודשים, וכי בהצעה לחוק עזר נוסף לא טיפלה כלל כתשעה חודשים, ולפיכך הליך חיקוקם לא התקדם. רק במרץ 2015, כשהעבירה המועצה את תגובתה על ההערות לארבעת החוקים המשיכה הלשכה המשפטית במשרד הפנים את הטיפול בהליך החקיקה, אך בדצמבר 2015 היא טרם אישרה אותם לפרסום.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חוף השרון ולמועצה המקומית ג'ת על העיכוב הניכר בטיפולן בחוקי העזר שביקשו לקדם.

2. בבדיקה נמצאו ליקויים המלמדים על התמהמהות ממושכת של עיריית כפר יונה בטיפול בעדכון של חוקי עזר בדבר היטל סלילה והיטל תיעול. להלן הפרטים:

א. ביולי 2009 החלה עיריית כפר יונה לעדכן את חוק העזר שלה בדבר היטל סלילה, ולשם כך סיכמה עם יועץ שעמו התקשרה (להלן - היועץ) שיכין לה תחשיב של ההיטל. מלאכת הכנת התחשיב הושלמה לאחר כשנה וחצי, בפברואר 2011. במרץ 2011 אישרה החברה שמינה משרד הפנים לבדיקת תחשיבים בחוקי עזר את נכונות התחשיב שקבע היועץ, אך העירייה התמהמהה ולא שלחה את חוק העזר המעודכן לאישור משרד הפנים. בתיקי העירייה לא נמצא מסמך שיבהיר את פשר ההתמהמהות.

באוגוסט 2012 החלה העירייה לפעול לעדכון היטל הסלילה, אולם החוק המעודכן והתעריפים שפורטו בו אושרו על ידי מועצת העירייה רק ביולי 2015.

ב. ביולי 2009 החלה העירייה לעדכן גם את חוק העזר להיטל תיעול. לפי ההסכם עם היועץ להכנת התחשיב, הכנתו הייתה אמורה להסתיים כעבור שישה חודשים. בהסכם נכלל סעיף הקובע כי השלמת התחשיב מותנית "בקבלת המידע מהרשות בזמן סביר". בפועל הושלמה הכנת התחשיב רק באוגוסט 2014, באיחור של כארבע שנים וחצי.

היועץ מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 כי "המידע לא התקבל במועד הנדרש ולכן חל עיכוב בביצוע העבודה".

ג. מבדיקת התכתובת שבין היועץ לעירייה וליועצים אחרים שהשתתפו בהכנת התחשיב עלה כי החריגה מלוח הזמנים נבעה גם מעיכובים ארוכים, לא מוסברים ולא מגובים במסמכים, בהעברת מידע ליועץ. להלן פירוט בדבר עיכובים אלו:

בנובמבר 2010, קרוב ל-11 חדשים לאחר המועד המתוכנן של סיום הכנת התחשיב, העביר היועץ לראשונה ליועץ תיעול "אומדן לעלות התקנת קווי תיעול" וזה שימש בסיס להכנת אומדנים של עלות התקנת קווי תיעול. לא נמצאו מסמכים המבהירים מדוע התמהמה היועץ בהעברת התחשיבים ליועץ התיעול.

היועץ מסר ביוני 2016: "ממה שזכור לי נושא התיעול עלה בפגישות [שהתקיימו במהלך שנת 2010] אך לא ניתן היה להתקדם בו מכיוון שלקח זמן עד להסדרת ההתקשרות עם יועץ התיעול אשר סיפק את אומדני מערכות התיעול הנדרשים לצורך הכנת תחשיב ההיטל...[זוהי] התחיל את עבודתו רק בסוף 2010".

באפריל 2011, כ-15 חודשים לאחר המועד שנקבע בהסכם לסיום הכנת התחשיב, המציא היועץ למהנדס המועצה טיטה ראשונה של התחשיב, ובאוגוסט 2012, כעבור כ-16 חודשים נוספים, החלה העירייה לעדכן את תחשיב התיעול מחמת צרכים חדשים.

ד. תחשיב היטל התיעול (וגם תחשיב היטל הסלילה) עודכן שוב באוקטובר 2013³⁷, ומועצת העירייה אישרה את חוק העזר להיטל התיעול ביולי 2015. במועד סיום הביקורת בעיריית כפר יונה, בסוף פברואר 2016, עדיין לא אישר משרד הפנים את עדכון חוקי העזר לסלילה ולביוב.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כפר יונה כי הליך העדכון של תחשיבי ההיטלים לסלילה ולתיעול מצביע על התנהלות לא יעילה ועל היעדר פיקוח של הנהלת העירייה על העדכון של התחשיבים וחוקי העזר. זאת ועוד, מאחר שחוקי העזר האלה אושרו רק לאחרונה לפרסום ברשומות, העירייה גבתה את ההיטלים לפי תעריפים שנקבעו בחוקי העזר שהוכנו לפני 18 שנה, ועקב כך הכנסותיה מן ההיטלים עשויות היו להיפגע.

עיריית כפר יונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי חוקי העזר העדכניים להיטלי סלילה ותיעול אושרו רק במאי 2016.

37 העדכון כלל תוספת של כשליש להיקף השטחים שלפיהם חושב ההיטל לפני התוספת (כ-584,000 מ"ר). יצוין כי שטחים אלה לא נכללו גם בתחשיבים הקודמים שהוכנו, אף על פי שנכללו בתכנון שהיו בסיס לתחשיב.

התמהמהות משרד הפנים

1. בדצמבר 2012 העבירה רכזת חוקי העזר לבדיקת הלשכה המשפטית את בקשת עיריית גבעתיים לתקן שלושה סעיפים בחוק העזר העוסק בהעמדת רכב וחנייתו³⁸.

הבדיקה העלתה כי רק במרץ 2013, כעבור כשלושה חודשים, העבירה הלשכה המשפטית את הערותיה לעירייה וביקשה ממנה להגיב על שתי שאלות.

העירייה השיבה על שאלות הלשכה המשפטית בסוף אפריל 2013, אך רק בסוף אוגוסט 2013, לאחר כארבעה חודשים נוספים (ולאחר שהעירייה שלחה תזכורת באמצע אוגוסט 2013), השיבה לה הלשכה המשפטית. במכתבה שאלה שוב את אותן שאלות. באמצע ספטמבר 2013 שלחה העירייה שוב את תשובותיה למשרד הפנים, ובתחילת נובמבר 2013, כ-11 חודשים לאחר שחוק העזר הגיע ללשכה המשפטית לראשונה - היא ביקשה מן העירייה נוסח מתוקן ומעודכן של חוק העזר "בקובץ WORD לשם המשך טיפול".

עיריית גבעתיים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי התמשכות הטיפול בתיקון החוק לא נגרמה מהשתהותה שלה, שכן היא השיבה לפניות משרד הפנים בתוך זמן קצר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "עיריית גבעתיים לא המציאה חוות דעת של מהנדס העירייה בעניין אגרת החניה היומית, למרות בקשות הלשכה המשפטית של משרד הפנים", וכי רק כעבור חצי שנה (באמצע ספטמבר 2013) ביקשה העירייה להשמיט נושא זה מנוסח החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי העירייה השיבה בעניין זה תשובה מנומקת כבר בסוף אפריל 2013. אם תשובתה לא שכנעה אותו, היה עליו לבקש ממנה סמוך לקבלת תשובתה להמציא גם חוות דעת מהנדס, ולא להשהות את תשובתו חודשים רבים.

2. בסוף אוקטובר 2014 העבירה רכזת חוקי העזר לבדיקת הלשכה המשפטית את בקשת המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לערוך תיקון בחוק העזר בעניין העמדת רכב וחנייתו הנוגע לתעריף החניה באחד האזורים בעיר שיש בו מצוקת חניה.

בתחילת פברואר 2015 פנה היועץ המשפטי של המועצה ללשכה המשפטית במשרד הפנים: "לפני 4 חודשים העברנו לכם תיקון לחוק העזר חנייה של בנימינה... המדובר בתיקון פשוט מה קורה עם זה?" משלא נענה שלח תזכורת נוספת בסוף מרץ 2015: "לא מבין את העיכוב מדובר בתיקון פשוט ביותר ואנו

38 הסעיפים בנושא פטור לאזרחים ותיקים תושבי העיר מתשלום אגרה בעבור קבלת תויות חניה באזור מגורים; הרחבת הגדרת הזכאות של בעל רכב לקבל תויות חניה והחלפת הטפסים לבקשה לקבלת תויות חניה ואגרת חניה יומית לעובדים שאינם תושבי גבעתיים ואין להם פתרון חניה.

ממתינים יותר מחצי שנה, לא הגיוני, משרד התחבורה אישר בתוך שבוע!!". בסוף מרץ 2015 הועברו למועצה לראשונה הערות הלשכה המשפטית.

3. באפריל 2014 העבירה רכזת חוקי העזר לבדיקת הלשכה המשפטית את בקשת עיריית בני ברק לעדכן חוק עזר בדבר סלילה ותיעול. במאי 2014 העביר לראשונה משרד הפנים את הערותיו, ובתחילת יוני 2014 החזירה לו העירייה את הקובץ לאחר שתוקן.

רק בסוף אוקטובר 2014 העבירה הלשכה המשפטית את הערותיה, ובאותו יום השיבה העירייה לפנייתה. למרות זאת, הלשכה המשפטית העבירה הערות נוספות לעירייה רק לקראת סוף אפריל 2015, לאחר שבסמוך לכך ערכה בירורים נוספים עם חברה מייעצת של משרד הפנים.

בעקבות התמהמהותו של משרד הפנים במתן הערותיו לעירייה (כ-11 חודשים) המשיכה העירייה לגבות היטלים לפי תעריפים ישנים ולא מעודכנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הלשכה המשפטית נתקלה בקשיים מול העירייה, משום שזו שלא תיקנה את נוסח חוקי העזר, אף שהתבקשה לעשות כך, ולגבי חוק העזר בעניין התיעול אף הגישה נוסח שגוי שאיננו תואם את אישור החברה המייעצת. הלשכה המשפטית נאלצה לערוך בעצמה בירורים עם החברה המייעצת ובכך מנעה מהעירייה מלהתקין חוק עזר שאינו תואם את התחשיב, אף שהאחריות לניסוח החוק כנדרש מוטלת על העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי למרות הקשיים שציין בכל הנוגע להתנהלות העירייה, הוא לא הודיע לעירייה כי העיכוב בתשובתו נבע מהסיבות האמורות, ולפיכך לא ניתן לאמת את הסבריו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי גם בהתחשב בסיבות שציין, הלשכה המשפטית השתהתה זמן רב במתן הערותיה לעירייה.

4. א. בחודשים יולי-נובמבר 2012 פנתה עיריית הוד השרון, באמצעות היועץ המשפטי שלה, לפחות שש פעמים ללשכה המשפטית במשרד הפנים בנוגע לבקשת העירייה לתיקון חוק העזר בעניין הסדרי חניה בעיר. אף אחת מהפניות לא זכתה למענה, גם לאחר שעורכת דין מלשכת היועץ המשפטי בעירייה ציינה בתחילת נובמבר 2012: "לא ניתן להשיגך שבועות ארוכים, גם לא בטלפון", וביקשה, בסוף אותו חודש: "אנא הגב לפנייתי באופן כלשהו".

רק באמצע פברואר 2013, כעבור כחצי שנה מפנייתה הראשונה של העירייה, היא נענתה כי ללשכה המשפטית אין הערות נוספות "לניסוח חוק העזר המוצע". העירייה ניסתה להכניס סעיפי פטור להצעת חוק העזר בחודשים יוני-יולי 2013, אך משרד הפנים סירב בתחילה ביוני 2013 ואח"כ באוגוסט 2013 לאשר את הצעת החוק במתכונת זו. העירייה ביקשה באוגוסט 2013 לקבל דוגמאות לסעיפים רלוונטיים שמאפשרים מתן פטור

לקבוצות אוכלוסייה נוספות, כפי שאושר לטענתה לעיריית... אך היא נענתה בשלילה בתחילת ספטמבר 2013 והתבקשה לתקן את הצעת החוק בהתאם להערות משרד הפנים. משהשתהתה העירייה בהעברת עמדתה, היא התבקשה, בסוף דצמבר 2013, להודיע מה עמדתה, ולא - התיק ייסגר. בסוף מרץ 2014 העבירה העירייה למשרד הפנים נוסח חוק עזר מתוקן. מאז ביקשה העירייה בכתב שש פעמים³⁹ לקבל אישור לתיקון חוק העזר, וכן פנתה פעמים רבות בטלפון. רק באמצע יוני 2014 נענתה העירייה כי "עקרונית התיקון מקובל", אך למעשה רק בנובמבר 2014, לאחר פניות נוספות ומשלוח נוסח התיקון עם חתימתו של ראש העירייה, ניתן אישור משרד הפנים לתיקון.

הפניות ההדדיות של עיריית הוד השרון ומשרד הפנים נמשכו אפוא כשנתיים וחצי ממועד בקשת התיקון לחוק ועד לאישורו הסופי.

ב. עיריית הוד השרון הגישה למשרד הפנים בספטמבר 2015 בקשה לחוקק חוק עזר בעניין רכבים היברידיים⁴⁰. בתחילת אוקטובר 2015 מסר משרד הפנים שיבדוק את הבקשה. העירייה שלחה שש תזכורות בחודשים נובמבר 2015 עד יולי 2016, אך עד אמצע יולי 2016 לא ניתנה לה שום תשובה בנדון.

עיריית הוד השרון מסרה בעניין זה כי מצב שכזה איננו תקין, וכי לא ייתכן שרשות מקומית שמנסה להוביל חקיקה בתחום מסוים לא תזכה לכל מענה במשך תשעה חודשים, זאת עוד לפני שהחלו תהליכי חקיקה רשמיים. עוד כתבה כי "לא יעלה על הדעת שרשות מקומית תאלץ לפנות 10 ו-20 פעמים, ולהמתין שנה ושנתיים עד שתינתן תשובה בכתב". לטענתה, נדרש תיקון יסודי באופן הטיפול של משרד הפנים בחקיקת העזר העירונית כדי שבקשות לתיקון חוקי עזר יתבררו ביעילות והליך החקיקה יהיה קצר יותר, אחיד יותר לגבי כלל הרשויות ועקבי יותר.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי על פי הידוע לו, הנושא לא הובא כלל לדיון במועצה, לא כל שכן להחלטתה, וכי לפנייה לא צורפה התייחסות מסודרת של העירייה המסבירה את מקור הפנייה, ואף לא חוות דעת משפטית המסבירה את עמדת העירייה בשאלה האמורה; לא צוין מה עמדתו של היועץ המשפטי לעירייה; ולא צוין אם העירייה פנתה למשרד התחבורה, שהוא המשרד המקצועי הנוסף שנדרשת הסכמתו לחוק העזר לעניין העמדת רכב וחנייתו. עוד מסר משרד הפנים כי ב-21.8.16 נמסר לעירייה כי נושא הרכבים ההיברידיים מצוי בבחינה רוחבית של משרד התחבורה.

עיריית הוד השרון מסרה בספטמבר 2016 כי לאורך כל התקופה נשלחו למשרד הפנים חמש תזכורות בעניין ואולם משרד הפנים התעלם מהן. משרד הפנים גם לא

39 בחודשים אפריל, מאי ויוני 2014.

40 רכב היברידי הוא רכב המונע בשני סוגי מנועים (לרוב מנוע בעירה פנימית ומנוע חשמלי), במטרה להשתמש בבלק ביתר יעילות, לחסוך בעלות הנסיעה ולהפחית את פליטת המזהמים.

הסביר מדוע מתן תשובה לפיה הנושא נמצא בבדיקת משרד התחבורה מתמהמהת במשך כ-10 חודשים וניתנה רק אחרי שמבקר המדינה התערב בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, וכן לעיריות בני ברק וגבעתיים, על העיכובים במתן המענה ובטיפול בחוקי העזר. מן הראוי שהליך חקיקת חוקי העזר יהיה מהיר ככל הניתן, כדי לתת לרשויות המקומיות את הכלים הנדרשים להן לביצוע פעולות שהן צריכות או מוסמכות לעשותן לטובת תושביהן ולשמירה על בריאותם וביטחונם, לרבות גביית אגרות והיטלים ריאליים. בעיכובים אלה יש משום פגיעה במינהל ציבורי תקין.

התקשרויות עם חברות ומשרדי עורכי דין ורואי חשבון לצורך חישוב תעריפים

דרישת משרד הפנים לעדכן את תעריפי חוקי העזר שיש בהם אגרות והיטלים (ראו להלן) הניעה את מרבית הרשויות המקומיות לשכור שירותים מקצועיים מחברות העוסקות בחישובי תעריפים⁴¹. גם משרד הפנים התקשר עם חברה לבדיקת תחשיבים כדי לבחון את התעריפים שהרשויות מגישות לו לאישור.

בסעיף 197 לפקודת העיריות הוטלה על העיריות חובת המכרז: "לא תתקשר עיריה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי." בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, נקבעו הכללים לביצוע המכרז. בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), הוטלה חובת המכרז על המועצות המקומיות⁴².

מטרתו המרכזית של המכרז הציבורי היא לאפשר לרשות המינהלית להשיג את ההתקשרות המיטבית מבחינת איכות השירות ועלותו, תוך שמירה על כללי תחרות הוגנת ומתן הזדמנות שווה לכול.

בתקנות העיריות (מכרזים) ובצו המועצות המקומיות נקבעו סכומי ההתקשרות המחייבות את הרשות המקומית לערוך מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) וכן את הסכומים המחייבים אותה לערוך מכרז פומבי⁴³. ועדת המכרזים של הרשות המקומית אמורה לנהל רשימת ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, לקבוע את אמות המידה לפנייה לספקים ולקבלנים, ואחר כך לפנות לארבעה או לשישה ספקים או קבלנים לכל הפחות, לפי גובה הסכום שמשנתנה על פי הודעת משרד הפנים.

41 עדכון חוק העזר עצמו מהבחינה המשפטית נעשה על פי רוב על ידי הלשכה המשפטית של הרשות המקומית.

42 לגבי מועצות אזוריות - חל צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות); סעיף 89 בו קובע חובת מכרז. הסעיפים הרלוונטיים על פי צו מועצות אזוריות הם בתוספת השנייה. גם הסכומים בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות הם זהים.

43 סכומים אלה מתעדכנים מדי פעם בפעם.

בית המשפט העליון קבע⁴⁴ כי ניהול ענייני הרשות המקומית בכלל וענייני הרכישות בפרט באופן שיש בו "מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור", צריך להיות נר לרגליה של הרשות גם אם אין המחוקק מחייבה לערוך מכרז פורמלי. פטור מחובת מכרז אינו פוטר את העירייה מחובת נאמנותה כלפי הציבור שהיא משרתת, ומחלוקה הוגנת של זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה. גם לפי עמדת המדינה⁴⁵, אם סוגי התקשרויות של רשות מקומית פטורים ממכרז, כללי המינהל התקין מחייבים כי קודם ההתקשרות יתקיים הליך מינהלי סדור שבו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחידות.

משרד מבקר המדינה בחן את הליכי ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם החברות והמשרדים העוסקים בחישובי תעריפים, הן את הליכי ההתקשרות של משרד הפנים עם חברה שהתקשר עמה כדי לבחון את התעריפים המוצעים⁴⁶.

התקשרות הרשויות המקומיות עם חברות ומשרדים העוסקים בחישובי תעריפים

שמונה מהרשויות המקומיות שנבדקו התקשרו עם חברות ומשרדים העוסקים בתחשיבי תעריפים כדי לעדכן את תעריפי חוקי העזר שיש בהם אגרות והיטלים. בחינת הליכי ההתקשרות של הרשויות האלה העלתה את הממצאים האלה:

התקשרות לאחר קיום הליך תחרותי

1. לאחר הליך של קבלת הצעות משישה מציעים, חתמה עיריית לוד ביוני 2015 על הסכם עם משרד עורכי דין ולפיו ילווה אותה המשרד ויעניק לה ייעוץ משפטי בנושא החישוב והעדכון של תעריפי כל חוקי העזר של העירייה עד פרסומם. להכנת תחשיבים לשלושה חוקי העזר בעניין היטלים והכנת "מעטפת משפטית", פנתה העירייה במרץ 2014 לשבעה משרדי רואי חשבון, קיבלה הצעות מחמישה מהם, ולאחר החלטת הגזבר והיועצת המשפטית של העירייה בספטמבר 2014 חתמה על הסכם עם אחד המשרדים (להלן - משרד רואי חשבון א').
2. לאחר הליך של קבלת הצעות משלוש חברות מסחריות, חתמה המועצה המקומית מזרעה באוקטובר 2011 על הסכם עם אחת מהן (להלן - חברה א')

44 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פ"ד נ"ט (6), 241 (2005); בג"ץ 368/76 גולן נ' המועצה המקומית בית שמש, פ"ד לא(1) 505, 511 (1976); ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

45 עמדת המדינה הובאה בפסק דין נצרת עילית שהוזכר בהערת השוליים הקודמת.

46 בעניין הליכי ההתקשרות עם יועצים ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (נובמבר 2015), "העסקת יועצים חיצוניים", עמ' 3-69.

כדי שתכין עבורה ארבעה חוקי עזר (סלילה, תיעול וניקוז, העמדת רכב וחנייתו ושמירה על איכות הסביבה) ותטפל בביטול חוקים שאינם רלוונטיים בעיניה.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את עיריית לוד ואת המועצה המקומית מזרעה על שקיימו הליך תחרותי קודם שהתקשרו עם חברות העוסקות בחישובי תעריפים.

התקשרות ללא הסכם בכתב וללא הליך תחרותי

1. בשנת 2009 הנפיקה עיריית כפר קאסם הזמנת עבודה להכנת תחשיב היטל סלילה כדי לקדם חוק עזר חדש. נמצא כי ההזמנה הונפקה בלא שנחתם הסכם בכתב בין הצדדים ובלי שהעירייה פנתה למשרדים אחרים לקבלת הצעות מחיר. בשנים 2009-2010 שילמה העירייה למשרד רואי חשבון א' 34,000 ש"ח.
2. המועצה המקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה התקשרה בשנת 2012 עם משרד עורך דין כדי לטפל בהכנת חוקי עזר עבורה. במשרדי המועצה לא נמצא הסכם עם המשרד בדבר שכר הטרחה שישולם לו, וגם לא הומצאו למשרד מבקר המדינה מסמכים שמעידים שהמועצה ביקשה הצעות מחיר ממשרדים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כפר קאסם ולמועצה המקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה כי ההתקשרות עם ספק ללא הסכם ובלי הליך תחרותי אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין. התקשרות מעין זו עלולה לפגוע בשוויון ולהביא לבזבוז כספי ציבור, שכן ההליך התחרותי מסייע לבחור ספק המציע שירות ומחיר מיטביים. כמו כן, אי עיגון ההתקשרות בהסכם בכתב עלול ליצור מחלוקות ולפגוע בזכויות העירייה.

התקשרויות ללא הליך תחרותי

1. עיריית כפר סבא פנתה לחברה א' וקיבלה ממנה הצעת מחיר בסך 29,450 ש"ח (הסכומים בפרק זה הם בלא מע"ם) עבור הכנת תחשיבים לשני חוקי עזר בנושאי שילוט ושמירה. מלבד זאת היא ביקשה הצעת מחיר מחברה נוספת אחת בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כפר סבא כי היה עליה לשקול לפנות למציעים נוספים לקבלת הצעות מחיר לפני התקשרותה עם חברה א'.

2. א. בעקבות בקשת עיריית הוד השרון הגישה לה חברה פרטית בדצמבר 2010 הצעה לתשלום שכר טרחה בעבור עריכת תחשיבים כלכליים להיטל סלילה (25,500 ש"ח) ולהיטל תיעול (19,500 ש"ח). בהתאם להצעות אלו, בפברואר 2012 שילמה העירייה לחברה 52,000 ש"ח לעריכת שני התחשיבים. בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים המעידים על בקשת הצעות מחיר מחברות נוספות.
- ב. עיריית רחובות התקשרה באוגוסט 2012 עם משרד רואי חשבון א' לצורך הכנת תחשיבים להיטלי סלילת כבישים, היטלי סלילת מדרכות והיטלי תיעול וניקוז. במרץ 2013 התקשרה העירייה בהסכם נוסף עם המשרד להכנת תחשיב "להיטל הקמת שטחים ציבוריים פתוחים". שכר הטרחה ששילמה העירייה למשרד בשנים 2013-2014 הסתכם בכ-145,000 ש"ח.
- בתיקי העירייה לא נמצאו מסמכים המעידים כי היא ביקשה הצעות מחיר נוספות, כיצד נקבע שכר הטרחה ומי יזם את ההתקשרות עם המשרד ואישר אותה.
- ג. ביולי 2015 חתמה עיריית שדרות על הסכם התקשרות עם משרד רואי חשבון א', ולפיו המשרד יכין עבורה תחשיבים להיטלי כבישים, סלילת כבישים וסלילת מדרכות, היטל תיעול וניקוז, אגרת שילוט, אגרת ביוב, היטל ביוב והיטל מים תמורת 96,000 ש"ח, וכן הכנת "מעטפת חוק עזר" עבור היטלי סלילה, תיעול וניקוז, שצ"פ ואגרת שילוט ועדכון חוק העזר שמירת הסדר והניקיון תמורת 25,000 ש"ח. במועד סיום הביקורת טרם סיים המשרד את עבודתו⁴⁷. הבדיקה העלתה כי ההתקשרות נעשתה על סמך פנייה של המשרד לעירייה ואישורה בידי החשב המלווה של העירייה, וכי העירייה לא ביקשה הצעות מחיר ממשרדים אחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות הוד השרון, רחובות ושדרות כי היה עליהן להקפיד להתקשר עם יועצים להכנת התחשיבים להיטלים בצורה מוסדרת שתבטיח כי בחירתם תיעשה בהליך תחרותי הוגן, שוויוני וחשוף לביקורת, וכי היה עליהן לפקח על ההתקשרויות ולבקר אותן. התקשרות עם יועץ חיצוני ללא הליך תחרותי חורגת מכללי מינהל תקין וחותרת תחת התכלית הכפולה של דיני המכרזים: השגת מירב היתרונות לרשות המקומית בבואה להתקשר עם ספק - קבלת שירות מיטבי בעלות מיטבית - ושמירה על שוויון הזדמנויות.

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות הוד השרון ורחובות כי סדרי מינהל כספי תקין מחייבים אותן להקפיד לשמור את האסמכתאות לתשלומים שביצעו עבור שירותי חברת הייעוץ. הדבר נדרש גם מטעמי שקיפות ועל מנת לקיים פיקוח ובקרה.

47 עם זאת, ב-15.11.15 הגיש המשרד לעירייה חשבון עסקה בסך 128,000 ש"ח בעבור הכנת התחשיבים ונוסח החוק.

התקשרות משרד הפנים עם חברה לבדיקת תחשיבים

בנובמבר 2008 פרסם משרד הפנים מכרז פומבי "לבדיקת תחשיבים לצורך קביעת תעריפים בחוקי עזר המוגשים על ידי הרשויות המקומיות למשרד הפנים".

בתחילת 2009 נחתם הסכם עם החברה שזכתה במכרז (להלן - חברת הבדיקה)⁴⁸. לפי ההסכם, התחשיבים העיקריים שעל החברה לבדוק הם בנושאי היטלי תיעול וניקוז, שצ"פ, היטלי סלילת כבישים וסלילת מדרכות. לאחר בדיקתה היא אמורה להמליץ למשרד הפנים אם לאשר את תעריפי ההיטלים.

בשנים 2013-2015 שילם משרד הפנים לחברת הבדיקה כ-692,000 ש"ח: כ-256,000 ש"ח תמורת בדיקת 145 תחשיבים בשנת 2013; כ-315,000 ש"ח תמורת בדיקת 178 תחשיבים ב-2014; וכ-121,000 ש"ח תמורת בדיקת 78 תחשיבים ב-2015.⁴⁹

על פי נוהלי משרד הפנים, הרשות המקומית אמורה להמציא לו את תחשיבי ההיטלים רק לאחר שחברת הבדיקה בדקה אותם והמליצה לאשרם והם אושרו על ידי מועצת הרשות המקומית.

כדי להקטין את משך הטיפול של חברת הבדיקה בתחשיבים המוגשים לבדיקתה, וממילא את משך הטיפול הכולל בחקיקה, נקבעו בהסכם שתי הגבלות עיקריות:

1. "בדיקת התחשיבים תחל מיד לאחר הגשתם לחברת [הבדיקה] ע"י הרשות המקומית.

א. [על החברה] להגיב באופן ענייני לפניית הרשות המקומית תוך 3 ימי עבודה מיום קבלה;

ב. אם התחשיב טעון תיקונים ו/או השלמות [תודיע החברה] על כל התיקונים לרשת המקומית או מי מטעמה תוך 10 ימים מיום קבלתו."

על גבי החשבונות לתשלום ציינה חברת הבדיקה את מועדי תחילת הטיפול בכל בקשה לבדיקת תעריף וסיומו. בדיקת החשבונות הנוגעות ל-42 בקשות לבדיקת אגרות בשנים 2014-2015 העלתה כי הטיפול במרביתן ארך 3-5 חודשים, והטיפול בכמה מהן ארך אף כשנה.

בידי רכזת חוקי העזר והמחלקה הכלכלית במשרד הפנים לא היו נתונים על התכתובת עם חברת הבדיקה, ולכן לא ניתן לדעת מה סיבת השיהוי הממושך בבדיקת התעריפים ואם נגרם באשמת חברת הבדיקה או הרשות המקומית.

48 תוקף ההסכם הוארך בכל שנה עד שבדצמבר 2014 פורסם מכרז חדש. ביולי 2015 זכתה גם בו חברת הבדיקה והחווה החדש עמה נחתם באוגוסט 2015. הממצאים שלהלן מתייחסים להסכם שהיה תקף עד סוף שנת 2014.

49 הנתונים לשנת 2015 אינם סופיים.


**חברת הבדיקה
 הודיעה למשרד
 הפנים שהתחשיבים
 נמצאו תקינים באיחור
 רב - שבועות וחודשים
 רבים לאחר קבלת
 התחשיבים לידיה**

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לקיים הליכי בקרה ומעקב שוטפים לגבי הטיפול של חברת הבדיקה בחוקי העזר. בהיעדר הליכים כאלה לא ניתן לדעת מדוע נגרם שיהוי ממושך בטיפול בתיקים, ואם יש בעיות עקרוניות שדורשות את התערבות המידית של משרד הפנים בהליך הבדיקה⁵⁰.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מצב הטיפול בחוק העזר קודם קבלת ההמלצה של חברת הבדיקה אכן אינו ידוע לו. בעקבות הביקורת הוא ביקש מחברת הבדיקה לקבל עדכון כאשר חל עיכוב לא סביר בביצוע ההשלמות הנדרשות מטעם הרשות המקומית.

2. בהסכם גם נקבע כי "אם התחשיב נמצא תקין ומומלץ לפרסם את התעריפים בחוקי העזר, יודיע הבודק למשרד הפנים על כך תוך 10 ימים מיום קבלת התחשיב".

בבדיקה נמצא כי חברת הבדיקה הודיעה למשרד הפנים שהתחשיבים נמצאו תקינים באיחור רב - שבועות וחודשים רבים לאחר קבלת התחשיבים לידיה. לדוגמה, על שמונה תחשיבים שחושבו בשנת 2014 הודיעה החברה למשרד הפנים כמה שבועות, ולעתים כמעט שנה, לאחר המועד שבו הייתה צריכה לדווח לו לפי ההסכם. יתרה מזו, משרד הפנים שילם לחברה תמורת שלושה תחשיבים לפני שהומצאו לידיה; אחד מהם הובא לידי שמונה חודשים לאחר ששילם לחברה בעבורו, ותחשיב נוסף - כשנה לאחר התשלום בעבורו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי חברת הבדיקה המציאה לרצות חוקי העזר ולמחלקה הכלכלית את התחשיבים באיחור רב ובחריגה ניכרת מן האמור בהסכם - לעתים אף שנה לאחר המועד שנקבע - וכי הוא לא הקפיד שהתחשיבים יועברו לידי בתוך פרק הזמן שנקבע בהסכם. בכך גרם משרד הפנים עיכוב נוסף בפרסום חוקי העזר. על משרד הפנים לקיים בקרה ראויה על החברה כדי להבטיח שתעמוד בהתחייבותיה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העיכוב נעוץ באי השלמת מסמכים, וכי הוא הנחה את חברת הבדיקה לעדכן אותו על כל עיכוב של יותר מ-60 יום בהעברת התחשיב ועל הסיבות לכך.



50 ציון כי מדוחות פעילות הנוגעים לתחשיבים של חוקי עזר שהטיפול בהם ארך 4-10 חודשים שהמציאה חברת הבדיקה במהלך הביקורת עליה, כי לגבי כמה מהתחשיבים לא ניתן לדעת מדוע נדרשו הרשויות המקומיות לתקן את התעריפים, ולגבי אחרים לא ניתן לדעת אילו תשובות השיבו הרשויות על הערות חברת הבדיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולמשרד הפנים כי מטרתם של חוקי העזר היא מתן כלים לרשויות המקומיות לבצע פעולות שהן נדרשות או מוסמכות לעשותן לטובת תושביהן, ובהן גביית אגרות והיטלים במידת הצורך. לפיכך, מן הראוי שתהליך חקיקת חוקי העזר, משך בחינתם ועדכון חוקי עזר קיימים ותעריפיהם יהיו מהירים ככל הניתן על מנת שניתן יהיה לעשות בהם שימוש מועיל.

פרסום חוקי העזר באינטרנט

פרסום חוקי העזר באינטרנט על ידי משרד הפנים

באתר האינטרנט של משרד הפנים מתפרסמים⁵¹ הנחיות ומאגרי מידע הנוגעים לחוקי העזר ברשויות המקומיות: חוקי עזר מאושרים, חוקי עזר שאושר להמשיך לגבות לפיהם תשלומים, וכן חוקי עזר לדוגמה, חוקי עזר מומלצים ונהלים להגשת חוק עזר למשרד הפנים (להלן - המאגר).

1. משרד הפנים פרסם מכרז פומבי בינואר 2012 כדי "לקבל שירותי עדכון חוקי עזר ברשויות המקומיות עבור אגף מערכות מידע". בעקבות המכרז נחתם ביולי 2013 הסכם עם חברה (להלן - חברת השירות) ולפיו משרד הפנים יעמיד לשימושה מערכת ממוחשבת שפיתח ובאמצעותה תעדכן החברה את המאגר⁵². את החוקים ניתן יהיה לאתר לפי הרשות המקומית שחוקקה אותו, נושא החוק ושם החוק. בהסכם נקבע כי תקופת ההתקשרות תהיה עד סוף דצמבר 2013, והיקף ההתקשרות נקבע לכ-347,000 ש"ח. עוד נקבעה בהסכם אופציה להארכת תוקפו "מדי שנה בהתאם לצרכי המשרד ויכולתו התקציבית עד ל-1,348,500 ש"ח".

בנובמבר 2013 אישרה ועדת המכרזים של משרד הפנים את הארכת ההתקשרות עם חברת השירות עד סוף דצמבר 2014 והוסיפה לתקציב הראשון כ-295,000 ש"ח (כולל מע"ם). עם הארכת תוקף ההסכם הוספו לו שני פריטים שלא נכללו במכרז הפומבי: 620 ש"ח (בתוספת מע"ם) ישולמו בעבור עדכון חוק עזר אחד לאחת מהרשויות ביהודה ושומרון, ו-325 ש"ח (בתוספת מע"ם) ישולמו בעבור כל שעת עבודה "לפעילות שאיננה מוגדרת בהסכם כאופציה לתוספות עתידיות כגון איתור הקמכות שר הפנים". משמעות סעיף זה לא הובהרה, ולא הובאו נימוקים להוספת הפריטים.

51 על משרד הפנים אין מוטלת חובה לפרסם את חוקי העזר באתר האינטרנט שלו.

52 הנתונים שיש לעדכןם לפי ההסכם: תוכן חוק העזר והשינויים שנעשו בו ובתעריפו.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי ההתקשרות נמשכה גם בשנת 2015, בעלות של כ-237,000 ש"ח. למשרד מבקר המדינה לא הומצאו מסמכים המלמדים על אישור המשך ההתקשרות עם החברה ב-2015. בנובמבר 2015 אישרה ועדת המכרזים שוב את הארכת ההתקשרות עם חברה השירות, לשנת 2016, ואישרה את הגדלת התקציב עוד בכ-235,000 ש"ח.

הועלה כי הנכנס לאתר משרד הפנים בעמוד "חוקי עזר לדוגמה" נתקל בסייג ולפיו "מאגר המידע נועד לשמש כלי עזר למשתמש והחומר המובא בו אינו מחייב ואינו בא במקום העיון בפרסום חוקי העזר... משרד הפנים אינו מתחייב שהמאגר נקי משגיאות או טעויות. התחייבות מעין זו אינה אפשרית ואינה סבירה"⁵³.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המידע המוצג במאגר נכון למועד האחרון שצוין בו, וחובתו של משרד הפנים לשקף לפני ציבור המשתמשים את מהותו של המידע ואת הכלל שלפיו הפרסום ברשומות הוא הפרסום המחייב. לדברי המשרד, לא חלה עליו כל חובה חוקית לפרסם מאגר חקיקה, והחובה לפרסם את חוקי העזר חלה על הרשות המקומית בלבד. משרד הפנים הקים את המאגר כשירות נוסף לציבור, והוא מתחזק ומעדכן אותו באופן עתי, באמצעים הנתונים לרשותו. עוד מסר משרד הפנים ביוני 2016 כי המאגר היה מעודכן ליולי 2015. בספטמבר 2016 מסר משרד הפנים בתשובתו הנוספת, כי המאגר עודכן באפריל 2016.

1. במאגר משרד הפנים מפורטים 5,952 חוקי עזר המשויכים לרשויות מקומיות - 5,291 חוקים תקפים ו-661 חוקים שבוטלו - שחוקקו 264 רשויות מקומיות. עם זאת, הבדיקה העלתה כי 33 מן החוקים המשויכים לרשויות מקומיות לא נחקקו על ידי רשויות מקומיות כי אם על ידי איגודי ערים למיניהם, ושניים נחקקו על ידי רשויות ניקוז; חוק עזר אחד שויך לרשות מקומית אחת אף שהוא שייך לרשות מקומית אחרת⁵⁴. במאגר נכללו גם 11 רשומות שאינן רשומות חוקי עזר⁵⁵ ובהן שלוש החלטות של רשויות מקומיות. חוק עזר נוסף רשום פעמיים.

משרד הפנים מסר בתשובתו בעניין זה כי לגבי שלוש החלטות "תבוצע בחינה של המשך הכללתם במאגר". אשר לחוק העזר שרשום פעמיים מסר המשרד כי אכן מדובר בטעות והדבר יתוקן.

בבדיקה שנעשתה באוגוסט 2016 נמצא כי לא תוקנה הטעות בעניין חוק העזר שרשום פעמיים, ושלוש החלטות מוסיפות להיכלל במאגר.

2. בבדיקה גם נמצא כי במאגר רשומות 11 רשויות מקומיות שבוטלו, שפורקו או שאוחדו. כך לדוגמה, המועצה האזורית אפעל פורקה באפריל 2008, ושטחיה חולקו בין הרשויות המקומיות השכנות. 32 חוקי העזר שלה המפורטים במאגר

53 לאחר מועד הביקורת מחק משרד הפנים את הסייג ממאגר המידע של חוקי העזר לדוגמה, אולם עודנו מופיע (בנוסח שונה) בדף הראשי של חוקי העזר באתר משרד הפנים, בנוגע למאגר המידע של חוקי העזר המאושרים.

54 ברשימת חוקי העזר התקפים בג'ודייה-מכר נזכר חוק עזר למועצה האזורית מודיעים.

55 כגון הודעה על קביעת אתר לקבורת גופות בתל אביב-יפו, וגם כמה החלטות של מועצת עיריית תל אביב-יפו.

אינם רלוונטיים, שכן היא אינה קיימת עוד. מצד שני, שתי מועצות אזוריות שטרם חוקקו חוק עזר - אל-קסום ונווה מדבר - אינן רשומות במאגר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי חוקי העזר של הרשויות המקומיות שפורקו עומדים בתוקפם כל עוד לא בוטלו או שונו על ידי הרשות המקומית החדשה, ולפיכך מדובר בחוקי עזר תקפים. לדוגמה, המועצה האזורית אפעל אמנם פורקה באפריל 2008, אך שטחיה חולקו בין עיריות אור יהודה, קריית אונו ורמת גן; משרד הפנים מסר עוד כי מטרתו של המאגר לשקף ככל הניתן את חקיקת העזר המקומית כפי שהיא מתפרסמת ברשומות ותו לא, ולכן על המאגר לכלול גם חוקי עזר של רשויות שאוחדו או פורקו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, כי חוקי העזר עומדים בתוקפם אבל הרשויות המקומיות האלה אינן קיימות, לכן היה מקום לשייכם לרשויות החדשות בצווי הכינון שלהן. זאת ועוד, על המשרד לבטל לאלתר את 32 חוקי העזר של המועצה האזורית אפעל, באשר כמעט לכל אחד מהם יש חוק מקביל באותו נושא ברשות המקומית "הקולטת", ולנהוג כך גם לגבי שאר הרשויות שפורקו, אוחדו או צורפו לרשות אחרת.

3. לפי המאגר, 17 רשויות מקומיות התקינו עד חמישה חוקי עזר בלבד, ו-16 רשויות התקינו בין שישה לתשעה חוקי עזר תקפים. לשאר הרשויות המקומיות עשרה חוקי עזר ויותר.

בדיקת המאגר העלתה כי הוא אינו מלא ומעודכן, כדלהלן:

א. חוקי עזר תקפים שפורסמו ברשומות אינם נמצאים במאגר משרד הפנים בקבוצת חוקי העזר המאושרים.

ב. גם רשימת חוקי עזר שתוקף התעריפים שנקבעו בהם הוארך, אינה מעודכנת. לדוגמה, תוקף חוק עזר לחדרה (שירותי שמירה), התשס"ז-2006, הוארך עד לסוף דצמבר 2015, אך באתר האינטרנט של משרד הפנים צוין כי הוארך רק עד דצמבר 2012.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הטעויות בדבר הארכת תוקף יתוקנו. עוד מסר המשרד כי טעינת הקבצים לאינטרנט מתבצעת באופן ידני ונדרשות פעולות רבות להכנת הקבצים לטעינה, ועל כן העלאת החומר המתקבל מחברת השירות מתבצעת רק אחת לכמה חודשים. המשרד ציין כי הוא פועל לקיצור הזמן הנדרש לקליטת חקיקה חדשה כדי להגביר את עדכניות המאגר, והוסיף כי לקראת סוף שנת 2016 תעלה לאוויר מערכת חדשה שבה תעדכן חברת השירות את המאגר במישרין, וכך כל עדכון ישתקף אוטומטית באתר האינטרנט.

4. במאגר מתפרסמים חוקי עזר כחוקים תקפים אף שהם כבר בוטלו. לדוגמה, 19 חוקי עזר של עיריית הוד השרון בוטלו בשנת 1997, עם חקיקתו של חוק עזר לאיכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון, אך באתר הם עדיין רשומים בתור חוקים תקפים.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת בנוגע לעיריית הוד השרון כי מדובר בכשל נקודתי פרטני שאין בו כדי להעיד על הכלל.

5. לפי המאגר, ארבע רשויות מקומיות לא התקינו כלל חוקי עזר: כעבייה-טבאש-ח'גאג'ירה, לקיה, קדומים וקרני שומרון.

עם זאת, בבדיקה שנערכה בארבע הרשויות המקומיות האלה התגלה כי למועצה המקומית קדומים יש לא פחות מ-16 חוקי עזר תקפים (מלבד תיקונים לחוקי העזר); המועצה המקומית כעבייה-טבאש-ח'גאג'ירה אימצה חוק עזר לדוגמה בדבר תברואה וסילוק מפגעים והדבר פורסם ברשומות כבר במאי 2012; ולמועצה האזורית קרני שומרון 11 חוקי עזר תקפים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לגבי רשויות מקומיות הנמצאות באזור יהודה ושומרון (כמו קדומים וקרני שומרון) קיים קושי באיתור חוקי העזר, משום שאין לגביהם חובת פרסום ברשומות. עוד נמסר כי המאגר של חוקי העזר התקפים נמצא בתהליך הקמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בהסכם עם חברת השירות מיולי 2013, שתוקפו הוארך בינואר 2014, נקבע כי היא תקבל תמורה של 620 ש"ח לכל עדכון חוק עזר ביהודה ושומרון. משרד מבקר המדינה מעיר על כך שאף שעברו שלוש שנים ממועד חתימת ההסכם עדיין הקמת המאגר ביהודה ושומרון, שיש בו 23 רשויות מקומיות (כ-10% מכלל הרשויות המקומיות בישראל), נמצאת רק "בתהליך הקמה".

6. המועצה המקומית לקיה כוננה בשנת 1996. בצו הכינון של המועצה נקבע כי חוקי העזר של המועצה האזורית שוקת - שהמועצה המקומית לקיה הייתה חלק ממנה - יחולו על המועצה המקומית לקיה עד אשר תבטלם (כולם או כמה מהם) או תחוקק חוקי עזר שיחליפו אותם. לפני שהמועצה האזורית שוקת פוזרה היו לה חמישה חוקי עזר, והם חלים גם על המועצה המקומית לקיה.

נמצא כי מאחר שמשרד הפנים לא ציין באתר האינטרנט שלו שעל פי צו הכינון של המועצה המקומית לקיה חוקי העזר שלה הם החוקים של המועצה האזורית שוקת, המעיין במאגר אינו יכול לדעת מה הם חוקי העזר החלים על המועצה המקומית לקיה.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי אין זה מתפקידו ואף אין זה ביכולתו להטמיע במאגר חוות דעת משפטיות בנושאים אלה בהתאם לחקיקה אחרת החלה על הרשות האמורה או על רשויות אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לכל הפחות לציין תחת שם המועצה המקומית לקיה את חוקי העזר הנכללים בה לפי צו הכינון שלה. באופן שכזה תושב לקיה המעיין במאגר יכול לדעת אילו חוקי עזר חלים עליו.

7. לפי המאגר, יש 222 חוקי עזר כפולים ב-141 רשויות מקומיות; בדרך כלל מפרידות עשרות שנים בין מועדי החקיקה השונים. לדוגמה, לרעננה שבעה חוקי עזר כפולים, לקריית שמונה חמישה ולכפר יונה ארבעה חוקי עזר כפולים.

עיריית כפר יונה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי במסגרת חקיקת חוק עזר לכפר יונה (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשע"ו-2016, יבוטלו חוקי העזר הכפולים, וכי הכפל היה נמנע אילו אישר משרד הפנים את חוק העזר בתוך זמן סביר.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי העירייה הגישה לו נוסח מתוקן לחוקי העזר רק יותר משנה אחרי ששלח אליה את הערותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות כפר יונה, קריית שמונה ורעננה כי עליהן לפעול לארגון מחדש של מערך חוקי העזר שלהן, לרבות ביטול חוקים סותרים או כפולים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים שכמאסדר עליו להנחות את הרשויות המקומיות לפעול לאיחוד ההוראות של חוקי עזר כפולים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מטרתו של המאגר היא לשקף את חקיקת העזר המקומית כהווייתה, כפי שהיא מתפרסמת ברשומות; האחריות לבחינה עתית של חוקי העזר ולביטול סתירות וכפילויות בין חוקים מוטלת על הרשות המקומית בלבד, שכן היא הגורם המוסמך לכך. ממילא אין זה מתפקידו של משרד הפנים ואף לא ביכולתו או בסמכותו, לבחון אם כל חוק עזר חדש או תיקון לחוק עולים בקנה אחד עם חוקי עזר אחרים של אותה הרשות המקומית.

8. כדי לאמת את הנתונים המוצגים באתר האינטרנט של משרד הפנים אסף משרד מבקר המדינה באמצעות שאלונים מידע מכ-220 רשויות מקומיות בדבר חוקי העזר המעודכנים שלהן, והשווה את המידע שהתקבל מ-61 מהן למידע שבאתר משרד הפנים.

נמצא כי רק חוקי העזר של 25 רשויות מקומיות זהים לרשומות חוקי העזר המעודכנים שבאתר משרד הפנים, ואילו בחוקי העזר של 36 הרשויות המקומיות האחרות התגלו הבדלים, חלקם ניכרים, בין נתוני הרשויות ובין הנתונים שבאתר משרד הפנים.

לדוגמה, באתר משרד הפנים לא מופיעים 13 חוקי עזר של המועצה המקומית קריית ארבע ושני חוקי עזר של המועצה האזורית מגילות ים המלח, וכן אין באתר אזכור לשבעה תוספות ותיקונים לחוקי עזר של עיריית אשקלון.

139 רשויות מקומיות שיש להן אתר אינטרנט פעיל לא פרסמו בו את רשימת חוקי העזר שלהן

מהאמור לעיל עולה כי מאגרי המידע העוסקים בחוקי עזר אינם מלאים ואינם מעודכנים ונפלו בהם שגיאות רבות. כפי שיפורט בהמשך, חלק ניכר מהרשויות המקומיות מפנות את תושביהן המעוניינים במידע על חוקי עזר הנהוגים ברשות המקומית לאתר משרד הפנים, ובכך הן חושפות אותם למידע לא מעודכן שיש בו כאמור טעויות רבות.

מן הראוי אפוא שמידע בדבר חוקי העזר באתר משרד הפנים יהיה זמין, שלם ומעודכן. על משרד הפנים לעדכן ללא דיחוי את המידע במאגר חוקי העזר, להסיר את החוקים שבוטלו ולהוסיף לאתר את התיקונים לחוקי העזר, דבר שיסייע לרשויות המקומיות בכל הנוגע להליך התקנת חוקי העזר.

משרד מבקר המדינה גם מעיר למשרד הפנים כי ההסתייגות בנוגע לתוכן האתר אינה פוטרת אותו מלדייק בהצגת התכנים באתר, בייחוד לאור העובדה שהוא שוכר גורם מקצועי בשכר לא מבוטל, לביצוע המטלה הזאת.

פרסום חוקי העזר באתרי האינטרנט על ידי הרשויות המקומיות

סעיף 248ב לפקודת העיריות וסעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות (שמחיל את ההסדר הקבוע בפקודת העיריות) מחייבים את הרשויות המקומיות להקים אתרי אינטרנט ולהפעילם. בהוראת סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות נקבע, כי הרשות המקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה, בין השאר, מידע שעליה לפרסם ברשומות. מחובתן של הרשויות המקומיות לפרסם חוקי עזר ברשומות עולה אפוא חובתן של העיריות ושל המועצות המקומיות לפרסם את חוקי העזר שלהן באתרי האינטרנט שלהן.

כמו כן, חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), מעגן את זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות. אתרי האינטרנט הם כלי זמין ונגיש לרשויות המקומיות לפרסום חוקי העזר שלהן.

הבדיקה העלתה כי בתחילת שנת 2016, טרם הקימו 20 רשויות מקומיות⁵⁶ אתר אינטרנט⁵⁷; המועצה האזורית אל-בטוף הקימה אתר ביולי 2016, בעקבות הערות משרד מבקר המדינה. עוד הועלה כי 139 רשויות מקומיות שיש להן אתר אינטרנט פעיל לא פרסמו בו את רשימת חוקי העזר שלהן; 64 מהן הפנו באתר שלהן את המעוניינים בפרטי חוקי העזר של הרשות למאגר שבאתר משרד הפנים, שכאמור יש בו שגיאות לא מעטות.

רק 98 מהרשויות המקומיות פרסמו באתר האינטרנט שלהן את חוקי העזר.

56 ואלו הן: אל-בטוף, בענה, דיר חנא, זמר, חורפיש, יפיע, כאבול, כוכב אבו אל-היג'א, כפר ברא, כפר כנא, מג'אר, סאג'ור, עילוט, עין קיניא, פורידס, פסוטה, קלנסווה, רינה, שעב, שפרעם.

57 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (נובמבר 2015). "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229-278.

הבדיקה העלתה כי חלקן של הרשויות המקומיות שפרסמו את חוקי העזר שלהן באתר האינטרנט של הרשות, לא פרסמו את כל החוקים המתפרסמים באתר משרד הפנים. להלן כמה דוגמאות:

1. באתר משרד הפנים מופיעים 25 חוקי עזר של עיריית אשקלון שלא נמצאו ברשימת חוקי העזר שהעירייה העבירה לידי משרד מבקר המדינה.
2. באתר המועצה האזורית שפיר לא פורסמו 19 חוקי עזר שלפי אתר משרד הפנים היו תקפים בתחילת 2016.
3. באתר המועצה האזורית ברנר חסרים 7 חוקי עזר תקפים.
4. באתר המועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא פורסמו 13 חוקי עזר שלפי אתר משרד הפנים תקפים בה. עם זאת יש לציין לחיוב כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה פרסמה המועצה את חוקי העזר באתר האינטרנט שלה.



משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-פרסום חוקי העזר באתר האינטרנט של הרשות המקומית אינו מתיישב עם החובה המוטלת על הרשות המקומית על פי חוק.

כמו כן, משרד מבקר המדינה מעיר כי חובתן של הרשויות המקומיות למסור לציבור מידע שברשותן נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה.

אתר האינטרנט של הרשות המקומית נועד לפרסום מידע בצורה נוחה ויעילה, להגברת השקיפות ולהנגשת שירותים לציבור. חוקי העזר, החלים על הכלל, חייבים להתפרסם ולהיות נגישים לשם יידוע התושבים בדבר הדינים התקפים ברשויותיהם.

חוקי עזר שרשויות מקומיות רבות לא התקינו

חוקי עזר לשמירה על בריאות התושבים ומניעת מפגעים

בלוח להלן מפורטים נושאים שרלוונטיים למרבית הרשויות המקומיות, ובכל זאת רשויות מקומיות רבות לא חוקקו חוקים העוסקים בהם. חוקים בנושאים אלה נועדו להבטיח את שלום הציבור, בריאותו וביטחונו ולשמור על הסדר הציבורי וניקיון העיר.

לוח 2: נושאי בריאות ובטיחות שרשויות מקומיות רבות לא התקינו חוקים בעיניים

מספר הרשויות שלא חוקקו חוק בנושא זה	הנושא
74	פיקוח על בעלי חיים
117	פתיחת בתי עסק וסגירתם
122	מניעת מפגעים ומטרדים או שמירה על הסדר והניקיון
163	הדברת מזיקים
169	הוצאת אשפה ופסולת ופינויה
196	מניעת רעש*

המקור: אתר משרד הפנים ושאלונים ששלח משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות.
* חוק העזר נדרש ברשויות מקומיות שלא הכשירו פקחים סביבתיים ובחרו שלא לאמץ את החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העובדה שהטיפול בתחום מסוים הוטל על רשות מקומית, אין פירושה שיש להסדיר תחום זה בהכרח בחוק עזר; חקיקת חוקי עזר אינה חובה העומדת בפני עצמה. יש לאפשר לרשות המקומית לנהל את ענייני תושביה בתחום סמכותה בדרך הנראית לה ראויה ומיטבית, בהנחה שדיעתם ומעורבותם של פרנסיה מעניקות להם כלים טובים מאלו שבידי השלטון המרכזי.

לדעת משרד מבקר המדינה, חוק העזר הוא כלי אכיפה יעיל המאפשר לרשויות המקומיות להשית קנסות על תושבים שאינם ממלאים את דרישותיהן. חוקי העזר בנושאים המפורטים בלוח הם חשובים ומהותיים לשם הבטחת שלום הציבור וביטחוננו ולשמירה על הסדר הציבורי ומניעת מפגעים. לפיכך רשות מקומית שאינה מחוקקת חוקים אלה עלולה שלא לתת מענה הולם לתושביה בעניינים חיוניים אלו.

חוק עזר להריסת מבנים מסוכנים

בפקודת העיריות נקבע, כי סמכויותיה של עירייה הן "לצוות כי ייהרסו בנינים, המעכבים או מפריעים אוורור, או שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים".

כדי להבטיח את בטיחותו של הציבור פרסם משרד הפנים חוק עזר לדוגמה לעיריות ולמועצות המקומיות (הריסת מבנים מסוכנים), התשל"ב-1972. על פי חוק העזר לדוגמה, אם בעל מבנה או מחזיק בו חושש כי המבנה מסוכן לו או לציבור, עליו

להודיע על כך מיד לראש העירייה; על ראש העירייה להורות למהנדס (או לרופא) לבדוק את המבנה ולהגיש לראש העירייה דין וחשבון בתוך 24 שעות ממועד הבדיקה. אם ראש העירייה סבור כי המבנה אכן מסוכן, הוא רשאי לדרוש מבעליו בהודעה בכתב לבצע את העבודות המפורטות בהודעתו, ובעל המבנה מחויב לדאוג לביצוען. אם בעל המבנה לא דאג לביצוען, העירייה רשאית לבצע את העבודות בעצמה ולגבות ממנו את הוצאות ביצוען.

לפי נתוני משרד הפנים, 62 רשויות מקומיות לא אימצו את חוק העזר לדוגמה בעניין הריסת מבנים מסוכנים, ואף לא התקינו חוק עזר משלהן בעניין זה. גם משרד הפנים לא המליץ להן להתקין חוק עזר בנושא זה.

ברשויות מקומיות רבות עומדים מבנים ישנים שחלקם נחשבים מסוכנים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה את המצב שבו בהיעדר חוק עזר להריסת מבנים שנקבעו על ידי הגורמים המוסמכים כמסוכנים ברשויות מקומיות רבות, אין הן מוסמכות לדרוש בעת הצורך להרוס מבנים אלו או להרוס אותם בעצמן. על משרד הפנים כמאסדר להנחות את הרשויות המקומיות לחוקק חוק עזר או לאמץ את החוק לדוגמה בנושא חשוב זה - כדי להבטיח את שלום הציבור ובטיחותו.

היטלי פיתוח

שיטת היטל הפיתוח מבוססת על תחשיב שמטבעו מבוסס על אומדנים. היתרון העיקרי בבסיסה של שיטה זו, לעומת שיטת דמי ההשתתפות, הוא שהיא מחלקת את נטל מימון התשתיות העירוניות באופן שוויוני והוגן.

עו"ד עופר שפיר הראה בספרו⁵⁸ כי החיסרון המרכזי של שיטת ההיטל לעומת שיטת דמי ההשתתפות שהתחשיב הכלכלי שעליו מבוסס ההיטל הוא תחשיב כולל המביא בחשבון גם תרחישים עתידיים ונסמך מטבעו על הערכות, על תכניות ועל נתונים שאין ערובה שאכן יתממשו⁵⁹.

לדוגמה, בקביעת תעריפי הוצאות סלילה הרשות המקומית עלולה לטעות בחישוביה ולהטיל היטלים גבוהים מדי, וכיוון שתהליך קביעת סכום ההיטל עלול להימשך זמן רב, ייתכן שמימון הוצאות הסלילה ייעשה כמה שנים לאחר מועד הוצאות הסלילה.

58 עופר שפיר, **אגרות והיטלי פיתוח ברשויות המקומיות**, א (התשס"ה), עמ' 118.

59 לדוגמה, שטחי בנייה שיתווספו או שיופחתו לפי תכניות מתאר חדשות; עבודות נוספות שידרש לבצען או עבודות שיש לבטל את ביצוען המתוכנן; שינוי בטיב הסטנדרטים ובעלויות המתוכננות.

גם היועץ המשפטי של עיריית הוד השרון מסר למשרד מבקר המדינה בעניין היטל תיעול (וגם בעניין היטל סלילת רחובות), כי שיטת קביעת דמי ההיטלים טומנת בחובה קשיים ואי-דאות, בין היתר מאחר שהיא מבוססת על אומדנים, צפי עלויות עתידי וזכויות בנייה שעתידות להיות מאושרות, לכך יש להוסיף שתהליך קביעת התחשיבים מורכב וארוך, והוא עשוי להימשך כשלוש שנים ויותר.

ניתוק הזיקה בין הוצאות הסלילה בפועל למימון משמעו כי ההיטל הוא למעשה מס שלרשות המקומית אין סמכות להטיל⁶⁰.

היועץ המשפטי של עיריית הוד השרון מסר למשרד מבקר המדינה כי מאחר שפסיקות בתי המשפט בנושא היטלי פיתוח אינן חד-משמעיות, יש אי-ודאות רבה בנוגע אליהן והרשויות המקומיות נאלצות להתמודד עם תביעות רבות של קבלנים, לרבות עתירות מינהליות בגין תעריפי הסלילה והתיעול שהן קובעות. לכן, הסכום שאמור להיגבות בעבור היטלי הפיתוח - או לפחות בעבור מרביתו - מוטל בספק רב.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים פועל לבחינת עדכון ההנחיות שהוצאו בעבר לאופן חישוב היטל הפיתוח. עם זאת, כללים, ברורים ככל שיהיו, לא יוכלו למנוע ריבוי מחלוקות משפטיות שנובעות מפרשנויות שונות להוראות החוק ונוהל שייקבע משרד הפנים לא יוכל להכריע בהן.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2016 כי הוא סבור ששיטת ההיטלים הנקבעים כיום בחוקי העזר רצופה בפגמים ויש מקום להעלות את החקיקה לרמה הארצית. כמו כן מסר משרד האוצר כי עוד בשנת 2009 הוא הגיש הצעת חוק ממשלתית שתיתן לשרי הפנים והאוצר סמכות לקבוע היטלי פיתוח ברמה הארצית. הצעת החוק אמנם נידונה, אך לא הגיעה להצבעה עקב ההתנגדות בכנסת.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי לאחרונה התקבלה החלטת ממשלה שמטרתה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות באמצעות קביעת דמי פיתוח רחביים, ולפיה יעוגנו בחוק סמכותם של שרי האוצר והפנים לקבוע את סכום דמי הפיתוח וחובתה של רשות מקומית לגבות דמי פיתוח בהתאם לעקרונות שפורטו בהצעה משנת 2009, וזאת חלף דמי סלילה, דמי ניקוז ותיעול עירוניים ודמי שטחים ציבוריים פתוחים. משרד הפנים הוסיף וציין כי בכוננת הממשלה לשלב תיקוני חקיקה בעניין זה בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול שוב את היתרונות והחסרונות של כל שיטה למימון התשתיות העירוניות. כמו כן מומלץ שיעדכן את הכללים לקביעת התעריפים כדי להקל על הרשויות להתקין את חוקי העזר באופן שחישוב צפי ההכנסות מן ההיטל יהיה ברור יותר, סביר ושוויוני ויתאפשר להמעיט ככל האפשר במחלוקות עם קבלנים, שעלולות להגיע בסופו של דבר לפתחו של בית המשפט.



60 ראו בעניין זה ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייום השקעות ובנייה בע"מ, ס"ד נ"ז (1) 340, 361 (2002).

15 חוקי עזר נחקקו
בשנים 1934-1949;
402 חוקים נחקקו
בשנות החמישים;
1,091 בשנות השישים
ו-556 בשנות השבעים

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין לו הסמכות להורות לרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר או לאמץ חוק עזר לדוגמה. חקיקת חוקי עזר היא בתחום אחריותו וסמכותו של הגוף הנבחר של הרשות המקומית והוא הליך הנמצא בשיקול דעתו. יצוין כי משרד הפנים חזר והדגיש לכל אורך תשובתו כמה וכמה פעמים את עמדתו זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הוא הגוף המאסדר והאחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות בתחומי סמכויותיהן השונים, לרבות בעניין חקיקת חוקי העזר ולכן הוא יכול ואף מוסמך להמליץ, להנחות ולסייע במידת הצורך באמצעות קביעת כללים, הנחיות והמלצות בכל הנוגע לחקיקת חוקי עזר. על משרד הפנים גם להנחות את הרשויות המקומיות ולייעץ להן בנוגע לפעולות הנדרשות הנוגעות להליך החקיקה ובנוגע למידת עמידתן בדרישות הרלוונטיות לכך.

חוקי עזר ישנים שאינם רלוונטיים עוד

הבדיקה העלתה כי יותר מ-2,000 חוקי עזר נחקקו בשנות השבעים של המאה העשרים או קודם לכן: 15 חוקי עזר נחקקו בשנים 1934-1949,⁶¹ 402 חוקים נחקקו בשנות החמישים; 1,091 בשנות השישים ו-556 בשנות השבעים. כמה מן הרשויות המקומיות שנבדקו לא בדקו אם יש צורך לעדכן את חוקי העזר או להחליף אותם. כמה מן החוקים האלה אי-אפשר לאכוף מאחר שהם מנוגדים להוראה מכוח חקיקה ראשית. חוקים אחרים אינם מתאימים לרוח התקופה⁶², או שעקב השינויים שחלו בעשרות השנים שעברו מזמן חקיקתם, העניינים הנידונים בהם אינם רלוונטיים עוד⁶³.

להלן כמה דוגמאות: למועצה האזורית חוף אשקלון חוק עזר בדבר מניעת הנדירה של חול מנכס לרחוב (1964); לעיריית חולון חוק עזר בדבר איסור רוכלות באבטיחים (1980); לעיריית ירושלים חוק עזר בדבר פיקוח על מעליות ומדרגות אוטומטיות (משנת 1942); לעיריית נהריה ונתניה חוק עזר בדבר עגלות וכרכרות (1969); לעיריית תל אביב-יפו חוק עזר בדבר הגנה להסדרת השיט בירקון (1969); למועצה האזורית תמר חוק עזר בדבר פיקוח על קופים (1991).

61 שני חוקי העזר הישנים ביותר הם של עיריית שפרעם: אחד משנת 1934 והשני משנת 1936.

62 לדוגמה, בחוקי עזר ישנים נקבעה האחריות של הורים למנוע מקטין שנתון להשפעתם לעבור על חוקי העזר. במדריך משרד המשפטים נקבע כי "כיום לא יאושרו סעיפים בדבר אחריות הורים למנוע מקטין הנתון להשגחתם לעבור עבירה על חוק העזר - מדובר באחריות רחבה מדי שכמעט שאין מקבילה לה בחקיקה הראשית, והיא סותרת את עיקרון האשם האישי".

63 לדוגמה, בעבר פורסמו חוקי עזר שאסרו באופן גורף לשלט רכבים. כיום מעסיקים רבים נותנים לעובדיהם כלי רכב שמודבק עליו סמל החברה וכדומה, ולפיכך יש לנסח את סעיף האיסור בקפידה ולא באופן גורף.

דוגמה נוספת: הוראות חוקי עזר של שילוט האוסרות לתלות מודעות פוליטיות על בניין מגורים, פוגעות בחופש הביטוי וסותרות את חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. חוק עזר גם אינו יכול לקבוע רישוי ופיקוח של הרשות המקומית על שלטים הנישאים בהפגנה.

גם ברשויות המקומיות שנבדקו - בנימינה-גבעת עדה, חוף אשקלון, חוף השרון, כפר יונה, כפר סבא, לוד, רחובות, שדרות - יש חוקים שנחקקו לפני 40 עד 70 שנה ובהם חוקי עזר רבים שאי אפשר לאכוף (לדוגמה, ברחובות קיים חוק עזר לבית מטבחיים אף שאין בעיר בית מטבחיים, וחוק עזר לעגלות שכמעט אינן קיימות), או שקיימת חקיקה ראשית עדכנית המחליפה אותם, כגון החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961⁶⁴ והתוספת השנייה לפקודת העיריות העוסקת בישיבות המועצה.

עיריית לוד מסרה בתשובתה ביולי 2016 כי "בימים אלה גובשה הטיוטה הסופית של קובץ חוקי עזר חדשים ואנו מקווים להביאה לאישור מועצת העיר בזמן הקרוב".

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מסרה בתשובתה ביוני 2016 כי היא מצויה בהליך חקיקת חוק עזר חדש לאיכות הסביבה שיביא לביטול חוקי עזר ישנים רבים.

עיריית כפר יונה מסרה בתשובתה ביוני 2016 כי היא נמצאת בשנים האחרונות בעיצומם של הליכי חקיקה רחבים ובהם חקיקת חוק עזר לכפר יונה (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשע"ו-2016, שטרם אושר על ידי משרד הפנים - ובמסגרתו מבקשת העירייה לבטל גם את חוקי העזר שאינם מעודכנים או שיש להחליפם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שצוינו לעיל כי עליהן להקפיד על ייזום חקיקת עזר עדכנית שמתאימה לצרכים המשתנים של הרשות. על הרשויות המקומיות לבדוק מפעם לפעם את הרלוונטיות של הוראות חוקי העזר, ולעדכן הוראות שאינן מתאימות עוד.

הוראות חוקי עזר שסותרות הוראות בפקודת העיריות

בשנת 2008 הוחלפה התוספת השנייה של פקודת העיריות העוסקת בישיבות מועצת העירייה, ומאז נוספו עשרות סעיפים העוסקים בתקנון ובנהלים שונים הכרוכים בניהול הישיבות.

1. בבדיקה נמצא כי בעיריית כפר סבא יש חוק עזר משנת 1971 בנושא ישיבות מועצה⁶⁵. בעקבות התיקון לפקודת העיריות סעיפים לא מעטים בחוק העזר של כפר סבא סותרים הוראות חוק שנקבעו בתוספת השנייה לפקודה⁶⁶.

64 והתקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1993.

65 תקנות עיריית כפר סבא (ישיבות המועצה, זימונן והנהלה בהן), התשל"א-1971.

66 לדוגמה, בחוק העזר נקבע כי בהיעדר מניין חוקי "בישיבה של המועצה במשך חצי שעה מהשעה שנקבעה בהזמנה לפתיחתה, תידחה הישיבה לשבוע ימים לאותה שעה" (סעיף 20), ואילו בפקודת העיריות בתוספת השנייה נקבע כי אם לא היה מניין חוקי "בחלוף חצי שעה מהמועד שאליו זומנה בו הישיבה, יהווה שליש מחברי המועצה מניין חוקי" (סעיף 22א).

היועץ המשפטי של עיריית כפר סבא מסר למשרד מבקר המדינה כי העירייה מתכוונת לבטל את חוק העזר בעניין זה. עוד מסר כי עדיין יש סעיפים (מעטים) בחוק העזר שאפשר להפעילם, אך הוא עצמו משתמש בתקנון שנקבע בתוספת לפקודה.

2. גם לשש עיריות אחרות - אשדוד, גבעתיים, עכו, עפולה, קריית גת ותל אביב-יפו - יש חוקי עזר באותו עניין. עיריות אשדוד, קריית גת ועכו מסרו למשרד מבקר המדינה כי הן יבטלו את התקנות שנקבעו בחוקי העזר שלהן בעניין ישיבות המועצה.

עיריות עפולה וגבעתיים מסרו למשרד מבקר המדינה כי הן פועלות בעניין ישיבות המועצה לפי התוספת לפקודה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות עפולה וגבעתיים כי עליהן לבטל בהקדם את הוראות חוקי העזר שלהן העוסקות בישיבות מועצה.

עיריית תל אביב-יפו מסרה למשרד מבקר המדינה כי תקנות ישיבות המועצה של העירייה שבחוק העזר שלה קובעות הוראה אחת בלבד שהוראותיה שונות מהוראות התוספת לפקודה - בנושא תקופות פגרה שבהן לא מתקיימות ישיבות מועצה⁶⁷. עוד מסרה העירייה כי "אם וככל שהמועצה תבקש לעשות שימוש בסמכותה לפי תקנות ישיבות המועצה, נידרש לבחון את היחס שבין שני הדינים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו כי היא אינה רשאית לפעול על פי הוראות חוק עזר שלה שאינן עולות בקנה אחד עם ההוראות הקבועות בפקודת העיריות. לנוכח האמור, על העירייה לבטל את חוק העזר שלה בעניין תקנות ישיבות המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות האמורות כי עליהן להקפיד שחקיקת העזר תעלה בקנה אחד עם פקודת העיריות, שהיא החקיקה הראשית העיקרית המסדירה את סמכויותיהן.

67 לפי תקנות העירייה בחוק העזר שלה יתקיימו שתי תקופות פגרה, האחת עד שישה שבועות סמוך לחג הפסח והשנייה עד חודשיים - בחודשי הקיץ. לעומת זאת, בתוספת השנייה לפקודת העיריות נקבע כי המועצה תקיים ישיבה מן המניין אחת לחודש לפחות אך היא רשאית להחליט שלא לקיימה בשני חודשים של השנה. בפועל העירייה נוהגת גם לפי הוראות התוספת השנייה וגם לפי תקנות ישיבות המועצה שבחוק העזר, משום שהיא אינה מקיימת ישיבות מן המניין בשני חודשים של השנה, האחת בסמוך לחג הפסח והשנייה בקיץ.

זאת ועוד, מסעיף 250 לפקודת העיריות עולה כי חוק העזר נועד לסייע לעירייה לבצע, בין השאר, את התפקידים שהיא רשאית לבצע לפי הפקודה. מכאן עולה שעירייה אינה רשאית לפעול על פי הוראות בחוק העזר שאינן מתיישבות עם הוראות הפקודה. זאת ועוד, ההוראות הסותרות עלולות ליצור בלבול וחוסר ודאות אצל התושבים ואף להוביל לפגיעה באמון הציבור במחוקק וברשות המקומית. לאור האמור, על העיריות לפעול לביטול הוראות חוקי עזר שאינן מתיישבות עם פקודת העיריות.

אי-עדכון תעריפים בחוקי העזר

מכוחם של חוקי עזר רבים נגבים אגרות והיטלים. כמה מחוקי עזר אלו הותקנו לפני שנים רבות, ונקבע בהם כי התעריפים הנקובים בהם יתעדכנו לפי מדד המחירים לצרכן בלבד.

משרד הפנים הנחה את הרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/06 ממאי 2006 "לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום **חמש שנים** [ההדגשה אינה במקור] לכל היותר מאז העדכון האחרון, ובמידת הצורך - לעדכנם ולתקנם על-ידי הגשת תיקון לחוק העזר". בחוזר צוין כי "חוקי עזר רבים של הרשויות המקומיות, שמכוחם גובות הרשויות אגרות והיטלים, הותקנו לפני שנים רבות (10-30 שנה) בלא שהרשויות בחנו מחדש את גובה התעריפים שהן גובות בגין השירותים... עלולים התעריפים שיגבו שלא לשקף את ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2008 מינואר 2008 נקבע כי "על הרשות המקומית להיערך מבעוד מועד למועד מגבלת הגבייה שנקבע בחוק העזר, לפעול להכנת תחשיב כלכלי עדכני ולקבל את אישור משרד הפנים להמשך גביית התשלומים. אם יתברר על בסיס התחשיב המעדכן כי יש צורך לשנות את התעריפים-יהיה על הרשות לעדכן את התעריפים באמצעות חוק עזר מתקן".

בבדיקת חוקי עזר שבהם נכללים תעריפים לתשלום הועלו הממצאים האלה:

תחשיבים ישנים: יש חוקי עזר שהתחשיבים שלהם ישנים והם לא עודכנו מיום קביעתם. לדוגמה, 16 חוקי עזר בנושאי סלילה ותיעול שחוקקו 14 רשויות מקומיות בשנים 1985-2004, אינם מוגבלים בזמן, ואותן רשויות מקומיות לא חוקקו חוקי עזר חדשים ולא עדכנו את התעריפים.

תחשיבים לא מעודכנים: בחוקי העזר הכוללים אגרות והיטלים שנחקקו בשנים האחרונות נכלל סעיף כדלקמן: "החל ביום... [עד חמש שנים מיום חיקוק חוק העזר], הטלת היטל לפי חוק עזר זה תהא טעונה אישור של מועצת העירייה/המועצה המקומית/המועצה האזורית ושל שר הפנים".

1. בבדיקה נמצא כי במקרים רבים שבהם לא הספיקו הרשויות המקומיות להכין תחשיבים חדשים, הן פנו לשר הפנים בבקשה להארכת תוקפם של חוקי העזר. בכל אותם מקרים נמסר להם כי "בתוקף סמכותו של שר הפנים לפי סעיף... לחוק עזר [של אותה רשות מקומית] שהוצלה לי, הריני לאשר את המשך

גביית [שם ההיטל או האגרה ושם הרשות המקומית] בשיעורו המעודכן לפי חוק עזר זה. האישור ניתן עד ליום... או עד למועד קביעת תעריף חדש ופרסומו ברשומות, לפי המוקדם מבניהם".

יוצא אפוא כי כל בקשותיהן של הרשויות המקומיות בשנים הללו אושרו, והדבר עיקר למעשה מתוכן את הדרישה לעריכת תחשיבים חדשים שיתחשבו בשינויים הרבים בעלויות שבגינן גובות הרשויות המקומיות את האגרות וההיטלים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי על הרשויות המקומיות לבחון מפעם לפעם את התחשיבים, וכי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה מנכ"לית משרד הפנים הנחתה את כל הגורמים המקצועיים לבחינת הדרכים ליישום".

2. בבדיקה גם נמצא כי במקרים רבים שבהם הרשויות המקומיות לא הספיקו להכין תחשיבים חדשים הן הגישו בקשות להמשך גביית האגרות וההיטלים זמן רב לאחר מועד פקיעת תוקפו של חוק העזר, ועל כן לא יכלו לגבות אגרות והיטלים בין חצי שנה לשנתיים וחצי. לדוגמה, בהתאם לחוק עזר לסלילה ותיעול במועצה האזורית זבלון, הוגבלה הגבייה מכוחו עד ינואר 2012, אך רק ביוני 2014 הגישה המועצה בקשה להמשך הגבייה לפי התעריפים הישנים, ומשרד הפנים אישר את בקשתה ממועד זה ואילך. עקב כך המועצה האזורית לא גבתה כ-30 חודשים היטלי סלילה ותיעול.

3. כאמור לעיל, עיריית כפר יונה התמהמהה בהכנת תחשיב היטל סלילה. הצורך לעדכנו הועלה כבר באמצע שנת 2009, אך רק באמצע שנת 2014 העבירה העירייה את התחשיב לאישור חברת הבדיקה (ראו לעיל). התחשיב היה "במחירי מרץ 2010" ולא עודכן למועד הגשתו לחברה, והוא נועד לשמש עד סוף שנת 2019. חברת הבדיקה אישרה את התחשיב בדצמבר 2014, ולפי אישור זה תוכל עיריית כפר יונה לגבות את היטל הסלילה במשך תשע שנים על פי תעריפים שבדצמבר 2014 כבר לא היו עדכניים, בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים שפורסם בשנת 2006.

בבדיקה נמצאו גם הבדלים רבים בין פרקי הזמן שניתנו לרשויות המקומיות להמשיך לגבות על פי תחשיבים שאינם מעודכנים - בין 5 ל-30 חודשים. בתיקי משרד הפנים לא נמצאו הסברים להבדלים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי הכנסות הרשויות מאגרות ומהיטלים אמורות לממן את ההוצאות שבגינן הן נגבות, ומכיוון שההוצאות משתנות מפעם לפעם, לעתים אף במידה ניכרת, על הרשויות לעדכן את התעריפים המופיעים בחוקי העזר. על משרד הפנים לפעול על פי ההנחיות שהוא עצמו קבע ולהפסיק לאשר ארכות לגבייה לפי תחשיבים ישנים. פעולתו זו של המשרד גורמת, לכאורה, לרשויות המקומיות שלא לטרוח לערוך תחשיבים חדשים כנדרש.

הבדלים ניכרים בין חוקי העזר בעניין אגרת תעודת אישור

בפקודת העיריות נקבע כי בין סמכויותיה של עירייה "להוציא תעודות אישור בדבר כל ענין מן העניינים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם לפי הפקודה או לפי כל דין אחר"⁶⁸.

לפי אתר האינטרנט של משרד הפנים, ל-220 רשויות מקומיות חוק עזר בנושא אגרת תעודת אישור, המסמיך אותן המקומית לגבות אגרות בגין הנפקת אישורים ותעודות לתושביה.

משרד מבקר המדינה בדק את תעריפי האגרה שגובות 20 רשויות מקומיות. הבדיקה העלתה הבדלים ניכרים, כדלהלן:

תעריף הנפקת תעודה המעידה על סילוק חובות או היעדר חובות⁶⁹ הוא בין 20 ש"ח (המועצה האזורית חוף אשקלון) ל-150 ש"ח (המועצה המקומית עספייא); תעריף הנפקת תעודה בעניין הנוגע למקרקעין, לבניינים או לירושות (פרט לרישום בבית משותף) הוא בין 18 ש"ח (המועצה האזורית חוף אשקלון) ל-319 ש"ח (עיריית כפר סבא⁷⁰); תעריף הנפקת העתק תעודה הוא בין 7 ש"ח (המועצה המקומית פרדסיה) לכ-56 ש"ח (המועצה המקומית להבים); תעריף הנפקת תעודה בכל עניין אחר הוא בין 10 ש"ח (המועצה המקומית פרדסיה) ל-100 ש"ח (המועצה המקומית עספייא).

עיריית שדרות (אף שיש לה חוק עזר תקף בנושא זה) והמועצה המקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה (שלה אין חוק עזר תקף בו) לא גבו תשלום בעבור הנפקת אישורים ותעודות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי קיימת שונות בין הרשויות המקומיות, בהיקף כוח האדם העומד לרשותן, במערכות המידע, בהיקף הבקשות המוגשות השנתי ועוד, וכל רשות נדרשת לבחון את מכלול הנתונים ושיקולי המדיניות שלה ולשקללם בקביעת סכום האגרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, עלות הנפקת תעודת אישור אינה מושפעת במידה רבה ממאפייניה של הרשות המקומית, ולכן ההבדלים הניכרים בין האגרות שהרשויות גובות - לעתים של מאות אחוזים - אינם סבירים, והם פוגעים בעקרון השוויון. על המשרד לכל הפחות להסדיר את העניין ולקבוע אמות מידה כלליות - שיצמצמו ככל האפשר את השונות בתחום זה.

68 סעיף 249(28) לפקודת העיריות.

69 בסעיף 324(א) לפקודת העיריות נקבע: "לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העיריה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר סולקו במלואם או שאין חובות כאלה".

70 בעיריית כפר סבא התעריף נגבה רק עבור חלקות שלמות, למשל עבור בניין שלם, ועבור ירושות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשים לב למאפיינים הייחודיים של נושא מתן תעודות האישור הוא יבחן את האפשרות לקבוע אמות מידה כלליות לסכום האגרה "אשר יובאו בחשבון לעת בדיקת שיעור האגרה בחוקי העזר שיוגשו למשרד".

שונות באישור חוקי העזר במשרד הפנים

1. בהליך תיקון חוק עזר בעניין העמדת רכב וחנייתו ביקשה עיריית הוד השרון בשנים 2013 - 2015 ממשרד הפנים לאפשר לה לתת פטורים והנחות למגזרים שונים של תושביה, כפי שיקבעו ראש העירייה וחברי מועצת העירייה. בפניותיה למשרד הפנים ציינה העירייה כמה פעמים, שמדובר במגזרים כגון משפחות שכולות ותושבים ותיקים.

במכתב שכתב היועץ המשפטי של העירייה ביוני 2013 למשרד הפנים צוין: "בשנת 2006 (לפני שבע שנים) אישרתם לעיריית... סעיף חוק בנוסח דומה כמעט מילה במילה... לחוק עזר לחנייה של רשות מקומית מסויימת, הקובע כך: 'כן יהא ראש העירייה רשאי, באישור מועצת העירייה, לקבוע הנחות משיעורי האגרה הקבועים בחוק עזר זה לתושבי העיר ולמגזרים שונים באוכלוסייה, ואת אופן מתן ההנחות".

עוד כתב היועץ המשפטי: "כמו כן, אישרתם בעבר לרשויות רבות סעיף בחוק עזר המאפשר לראש העירייה לפטור אדם מתשלום אגרת הסדר בתנאים שיראו לו, אם סבר שקיימות נסיבות מיוחדות לכך וללא כל צורך בקבלת אישור כל גורם" (במכתבו פירט את שמות הרשויות).

עמדת משרד הפנים שהועברה לעירייה ביוני 2013 הייתה: "לא פרטתם באלו מגזרים מדובר ומהי מטרת ההנחה שתינתן, אך מכל מקום ברור שאין מדובר בהנחה על רקע סוציאקונומי. בפקודת התעבורה או בפקודת העיריות לא נקבעה הוראת הסמכה המאפשרת מתן הנחות מתשלומי אגרות, היטלים ותשלומי חובה אחרים. על כן לא ניתן לקבוע בחוק עזר מתן הנחות כאמור".

באוגוסט 2013 הוסיף משרד הפנים וכתב לעירייה: "העובדה שבעבר אושרו סעיפי פטור בחוקי עזר, אינה יכולה למנוע חשיבה מחודשת בסוגייה... איננו מאשרים את הנוסח שהוצע על ידכם. עם זאת נהיה מוכנים לשקול לקבוע בחוק העזר עצמו מתן פטור מתשלום אגרת חנייה לאוכלוסיות מסוימות, שיפורטו בחוק עזר, למשל אזרחים ותיקים. הבסיס לפטור יהיה טעמים סוציאקונומיים".

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אמנם בהתכתבות נלווית ציינה העירייה כי הכוונה היא לתת הנחות למגזרים מסוימים כגון אזרחים ותיקים, אולם בחוק העזר עצמו לא צוינו המגזרים אלא נאמר שההנחה תינתן ל"מגזרים שונים באוכלוסייה", שיקבע ראש העירייה באישור מועצת העירייה.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובה נוספת ביולי 2016 כי "תשובת משרד הפנים היא ברורה ומפורשת, ולפיה - ראשית, משרד הפנים היה שוקל לתת הנחה או פטור **רק כאשר מדובר על טעמים סוציאקונומיים**. שנית, פקודת התעבורה ופקודת העיריות **אינן מאפשרות לתת הנחה כלל** [ההדגשה במקור]. כלומר,

הלכה למעשה לא ניתן לתת כלל הנחות. " עוד מסרה העירייה כי באוגוסט 2013 העבירה התובעת העירונית של העירייה פנייה למשרד הפנים וביקשה שתיתן דוגמאות למקרים שבהם משרד הפנים כן מסכים לאשר פטורים או הנחות לאחר חשיבתו המחודשת ובו ביום קיבלה תשובה כי "לא מוכר לי חוק עזר בו, נקבע פטור לאוכלוסיות מסוימות". יוצא מכך כי משרד הפנים לא אישר, "לאחר חשיבתו המחודשת", שום הוראה פטור לשום רשות מקומית [כל ההדגשות במקור].

2. בסופו של דבר קיבלה העירייה את עמדת משרד הפנים וקבעה בחוק העזר שההנחה תינתן רק לקשישים. התיקון לחוק אושר ופורסם ברשומות בפברואר 2015.

אלא שלאחר מכן נודע לעיריית הוד השרון שמשרד הפנים אישר לעירייה אחרת מתן פטור לעובדי עירייה (מנהלי בתי ספר, עובדי מוסדות חינוך, ועובדי עירייה שראש העירייה הגדיר אותם כזכאים לקבל תו אזורי להעמדת רכבם לצורכי עבודתם בעירייה), בניגוד לתשובתו של משרד הפנים לעיריית הוד השרון שבה טען ששינה את מדיניותו בעניין ושהוא שולל מתן פטורים לקבוצות אוכלוסייה מסוימת.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בקשתה המקורית של עיריית הוד השרון שלגביה ניתנה תשובה שלילית הייתה שונה מבקשת העירייה האחרת, שכן לפיה יוסמך ראש העירייה לקבוע הנחות או פטורים "מגזרים שונים באוכלוסייה" בלא שפורש טיבם של אותם מגזרים בחוק העזר. לעומת זאת העירייה האחרת ביקשה לקבוע בחוק העזר עצמו את האוכלוסיות הפטורות.

משרד מבקר המדינה ממליץ אפוא למשרד הפנים לקבוע אמות מידה לאילו אוכלוסיות יהיה אפשר לתת הנחה או פטור מתשלום אגרת חניה, אולי אף באמצעות חוק עזר לדוגמה. היעדר אחידות בחוקי העזר באותו עניין ברשויות מקומיות שונות יוצר הבדלים גדולים בחקיקה ואי-שוויון בין הרשויות השונות ותושביהן, וממילא נגרמת גם אי-ודאות בעניין אישור החוקים ונגרם בזבוז של זמן ומשאבים.

היטל שמירה

בפרק "חוקי עזר בדבר היטל שירותי שמירה" בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004 מאוקטובר 2004 נאמר כי "הרשות המקומית רשאית הייתה לספק ולממן שירותי שמירה ואבטחה במידה וראתה צורך בכך - מכספי הארנונה... עם זאת, לאור הידרדרות המצב הביטחוני החל מאוקטובר 2000, הוסכם על ידי משרד הפנים כי ניתן יהיה לממן הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני באמצעות היטל שמירה, שכן הוצאות כאמור הינן הוצאות לטווח מוגבל שלא היו בבסיס

הארנונה... חישוב שיעור התשלום נעשה על בסיס חלוקת סך ההוצאות בסך החייבים (נכסים)⁷¹.

במרץ 2011 אושר חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראות שעה), התשע"א-2011, ובו נקבע כי רשות מקומית מוסמכת להסדיר בתחומה ענייני שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בסייגים ובתנאים שנקבעו. החוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ו-2015 (להלן - התיקון), האריך את תוקף הוראת המעבר הזאת עד סוף דצמבר 2017, לאחר שקודם לכך הוארך כמה פעמים. במסגרת תיקון מס' 3 נוספה התניה ולפיה אם נקבעו אגרה או היטל בעד שירותי שמירה בחוק עזר שהיה תקף ערב תחילתו של התיקון, תהיה רשות מקומית רשאית לגבותם לפי חוק העזר בעד התקופה שמיום תחילתו של התיקון ועד ליום סוף דצמבר 2016, אף אם סכומם עולה על הסכום שנקבע בתיקון. זאת בכפוף לכך שעד סוף יוני 2016 אישרה מועצת הרשות המקומית חוק עזר המאפשר גביית אגרה או היטל כאמור בסכום שאינו עולה על הסכום שנקבע בתיקון, וראש הרשות הביא את חוק העזר לידיעת שר הפנים.

בינואר 2013 פורסמו תקנות העיריות (סכום מירבי של אגרה או היטל בעד שירותי שמירה אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ג-2013, ובהן נקבע הסכום המירבי של היטל או אגרה שניתן לגבות בעד שירותי שמירה.

הכנת תחשיבים

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2013 מיוני 2013 הורחבו תחומי הפעילות שממומנים על ידי היטל השמירה. בחוזר נקבע כי "על הרשויות המקומיות להכין תחשיב אשר יכלול פירוט עלויות ופירוט סך כל שטחי הנכסים אשר יחויבו בהיטל". התעריף נקבע על פי חלוקת סך עלויות השמירה בסך שטחי הנכסים. עוד נקבע בחוזר כי "שיטת החיוב תיעשה לפי מ"ר. לא יאושר חיוב לפי בית אב או בית עסק".

לפי נתונים שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, עד סוף שנת 2015 התקינו 63 רשויות מקומיות חוק עזר בדבר אגרת שמירה, אך התעריפים בחוקי העזר של 41 מהן נקבעו לבית אב או בית עסק ולא לפי שטח המבנה במ"ר, שלא בהתאם לחוזר המנכ"ל. עוד נמצא כי משרד הפנים לא וידא שהרשויות המקומיות הכינו תחשיבי היטל שמירה כנקבע בחוזר מנכ"ל.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בעקבות הוצאת חוזר המנכ"ל, מנכ"לית המשרד פנתה בכתב בדצמבר 2015 לרשויות המקומיות שטרם התאימו את חוקי העזר שלהן להוראות חוזר המנכ"ל והבהירה להן שעליהן לעשות זאת עד תחילת יולי 2016.

עוד מסר משרד הפנים כי מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים פנה במרץ 2016 לראשי רשויות מקומיות וגזבריהן וביקש להגיש לאישור המשרד עד סוף יוני 2016 חוק עזר עדכני המתאים למגבלת התעריפים העדכניים שצירף למכתב. הוא

71 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005, בנושא "גביית אגרות ברשויות מקומיות", בפרק "אגרות שמירה", עמ' 201-202.

אף הודיע כי רק לרשויות מקומיות שיעמדו בכך "תתאפשר באופן חד פעמי המשך הגבייה בתעריף חוק העזר הנוכחי של הרשות המקומית למשך שנת 2016 אף אם הוא לא עומד בתנאי של התעריף המירבי". עוד ציין משרד הפנים במכתבו כי "להמשך הגבייה בשנת 2017 ואילך על הרשות המקומית להתכנס לתעריפים המרביים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לקיים מעקב בנוגע לרשויות המקומיות שנדרשו להגיש לו חוק עזר עדכני, ועליו לוודא כי חוקי העזר שיגישו יתאימו להוראות תקנות העיריות ולהוראות חוזר המנכ"ל.

חוסר בנתונים על הוצאות הרשויות המקומיות והכנסותיהן

מנהלת אגף בכיר לבקרה ותקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים פנתה באוקטובר 2015 לכל הרשויות המקומיות וביקשה מהן לשלוח נתונים בנוגע לגבייה שנעשתה בתחומיהן לפי חוק עזר להסדרת השמירה לשנים 2013-2015, "כדי להיערך לנושא ולקראת דיונים אפשריים במסגרת ועדת הפנים והגנת הסביבה, כחלק ממיפוי העלויות בבחינה ארצית ולאור המצב הביטחוני". המידע שהתבקש כלל את ההוצאות וההכנסות בפועל מהיטל השמירה, את שיעור גביית ההיטל (באחוזים), את סך ההיטל לחיוב למ"ר בנייה ולמ"ר קרקע, וכן את מספר העובדים שהעסקתם מומנה מכספי ההיטל.

הבדיקה העלתה כי השאלון נשלח אל 250 רשויות מקומיות, אך רק 37 מהן השיבו; 21 רשויות מסרו שהן גובות את ההיטל, ו-16 מסרו שאינן גובות אותו. בידי משרד הפנים לא נמצא אפוא המידע הבסיסי על הוצאות השמירה של רוב הרשויות המקומיות, שיעור הגבייה בפועל ומספר העובדים שמימון העסקתם בוצע מכספי ההיטל שנגבה בתחומיהן.

מבדיקת תשובותיהן למשרד הפנים של 21 מהרשויות המקומיות שגובות היטלי שמירה עולים הממצאים האלה: המועצה המקומית אבן יהודה דיווחה שבשנת 2015 היא לא מימנה העסקת שום עובד מכספי היטל השמירה שגבתה, אף שלפי דיווחיה הוצאות השמירה שלה הסתכמו בכ-1.74 מיליון ש"ח; עיריית רחובות לא דיווחה על מספר העובדים שהעסקתם בשנת 2015 מומנה מכספי ההיטל, אף שהוצאותיה בשנה זו בגין שמירה הסתכמו בכ-5.5 מיליון ש"ח; ארבע רשויות מקומיות - ביתר עילית, כפר יונה, כפר ורדים ומזכרת בתיה - לא פירטו את סך ההיטל לחיוב למ"ר בבנייה ובקרקע.

המועצה המקומית כפר ורדים מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ביוני 2016 כי היא לא דיווחה על סכום ההיטל מאחר שאין בידיה נתוני גבייה למ"ר בנוי או קרקע, משום שהיטל השמירה שבחוק העזר שלה נקבע בתעריף אחיד - 25 ש"ח ליחידת מגורים, ולא לפי גודל הנכס.

המועצה המקומית אבן יהודה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי היא איננה מעסיקה עובדים לשירותי שמירה, וממילא אין לה הוצאות שכר על שמירה, משום ששירותי השמירה מסופקים לה על ידי חברה חיצונית, שמשלמת את השכר במישרין לעובדי החברה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים שהמידע שברשותו על ההכנסות של מרבית הרשויות המקומיות מהיטל השמירה והוצאותיהן בגין שמירה הוא חסר מאוד, וכי עליו לעמוד על כך שהרשויות המקומיות ימציאו לו בהקדם האפשרי את מלוא המידע כדי למפות את כלל ההוצאות לשמירה וההכנסות מהיטל השמירה. כמו כן, על משרד הפנים לעקוב אחר המענה לפניותיו ממרבית הרשויות המקומיות שלא השיבו ולוודא כי הן ישיבו לו וימסרו לו מידע מלא.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי "המינהל לשלטון מקומי יתייעץ עם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות בדבר שיקוף הנתונים הכספיים בדבר הכנסות והוצאות בגין חוקי העזר".

אגרת שילוט

בפקודת העיריות (סעיף 246) נקבע כי "העיריה תפקח על הצגת מודעות, שלטים וטבלות במקומות עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים, או תאסור הצגתם"⁷².

בחוקי עזר שפרסמו הרשויות המקומיות נקבעו ההגדרות למונחים: "שילוט", "שלט", "מודעה" ו"פרסום חוצות".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/91 מינואר 1992 פורסמו הוראות בדבר שלטי חוצות שמטרתן "להציע אמות מידה סבירות לסכום האגרות". בהוראות אלו נעשתה חלוקה לארבע קבוצות של רשויות מקומיות לפי גודלן, ונקבעו תעריפים שנתיים לפרסום למ"ר בשלטי חוצות לפי כמות השלטים: עד 100 שלטים ויותר מ-100 שלטים. חוזר המנכ"ל גם קבע כי התעריף יותנה במשך הפרסום: שנה שלמה או רק חלק ממנה. נוסף על כך, בהוראות אלו נקבע כי "רשות מקומית אשר התעריפים הנ"ל אינם מתאימים למציאות השוררת אצלה... רשאית להציע תעריפים אחרים תוך נימוקים והסבר להצעתה".

לפי נתוני משרד הפנים, 189 רשויות מקומיות חוקקו חוק עזר בדבר תליית מודעות ושלטים.

1. התעריפים שנקבעו בחוזר המנכ"ל לשלטי חוצות לא אומצו על ידי כל הרשויות המקומיות. לדוגמה עיריית אילת קבעה, תעריף לתשעה מ"ר ותעריף אחר לכל מ"ר נוסף, בלא שצירפה להצעתה נימוקים המצדיקים את השוני בין סוגי

72 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**, "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות", עמ' 279-324.

התעריפים. גם רשויות מקומיות אחרות שלא אימצו את הוראות חוזר המנכ"ל בנוגע לשלטי חוצות, לא המציאו למשרד הפנים נימוקים לכך.

עיריית אילת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי התעריף לחוק העזר לשילוט הוסף בתיקון לחוק העזר שלה בשנת 1996. העירייה הסבירה כי התעריף המומלץ לאילת לפי חוזר המנכ"ל היה גבוה במידה ניכרת מהתעריף שבחרה העירייה לאמץ. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי לאגרת השילוט תכליות רבות והיא מיועדת בין השאר לשרת אינטרסים של איכות הסביבה והנאה מהצבת שלטים המופנים למרחב הציבורי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אילת כי מכיוון שקבעה תעריפים שלא על פי חוזר המנכ"ל, היה עליה לצרף להצעתה למשרד הפנים בדבר תיקון חוק העזר את הנימוקים לכך, ולקבל את אישורו לתעריף שקבעה, כנדרש בחוזר.

2. בבדיקה נמצא כי מלבד ההוראות בחוזר המנכ"ל - המתייחסות לפרסום חוצות בלבד - לא פורסמו במשך השנים הוראות המתייחסות לשלטים או למודעות, לא בחוזרי מנכ"ל ולא בכל אמצעי אחר.

רכות חוקי עזר באגף התקציבים שבמשרד הפנים הודיעה בפברואר 2011 לכל רשות מקומית שהגישה בקשה לחקיקת חוק עזר חדש בנושא מודעות ושלטים או בקשה לעדכן את תעריפי האגרות של חוק זה, כי היא מתבקשת להמציא "בהתאם לפסיקת בית המשפט המחוזי בתל אביב⁷³ תחשיב המפרט את רכיבי אגרת השילוט (כולל שלטי חוצות) לכל סוג שלט/מודעה בנפרד", וכי "על התחשיב להתייחס בין היתר לעלויות מערך הפיקוח להסדרת השילוט, וכן לעלויות בהן נושאת הרשות המקומית בגינן היא מבקשת לגבות האגרה".

גם בהודעה זו לא פורטו העלויות שיש לכלול בתחשיב של הוצאות השילוט.

הבדיקה העלתה כי בהיעדר הנחיות בחוזר המנכ"ל ובהודעת רכות חוקי העזר, נמצאו הבדלים רבים בין מרכיבי העלויות שכללו הרשויות בתחשיביהן בבואן לקבוע את תעריפי אגרת השילוט.

לדוגמה, במועצה המקומית אבו סנאן כללו המרכיבים גם את העלויות של סקר שילוט, העסקת מפקח, תקורה (גבייה, גזברות הנדסה) והשימוש במרחב הציבורי; בעיריית אופקים - עלויות פיקוח, הוצאות משפטיות ותשלום למדביק; בעיריית אריאל - עלויות בגין קבלן גבייה, מבקר, הנהלת חשבונות, מנכ"ל, מחשוב, הנדסה, רישוי, פקח, עובד האחראי לתליית מודעות, ייעוץ משפטי, סקר שילוט.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות אילו מרכיבים עליהן להביא בחשבון בקביעת תעריף אגרת השילוט כדי לצמצם ככל הניתן את השונות בתחום זה ולמנוע גביית כספים שאינה נצרכת מן התושבים.

אי-קביעת אמות מידה מנחות להכנת חוקי עזר בנושא פינוי פסולת תעשייתית ואשפה בכמות חריגה

פינוי אשפה הוא שירות בסיסי שמספקות הרשויות המקומיות, והארנונה אמורה לממנו⁷⁴. רשויות מקומיות יזמו חוקי עזר בנושא פינוי אשפה תעשייתית ואשפה בכמות חריגה כדי לממן את הוצאותיהן על שירותים אלו. עמדת משרד הפנים הייתה, כי מאחר שפינוי אשפה הוא בין השירותים שבעבורם נגבית הארנונה, הטלת אגרה בגין שירותי פינוי אשפה בחוק עזר עוקפת את המגבלות שנקבעו בחוק על שינוי תעריפי הארנונה והעלאתם.

1. בדיון בעתירה⁷⁵ שהוגשה בשנת 2010 כנגד משרד הפנים על סירובו של שר הפנים לאשר את חוק העזר שעיריית חולון ביקשה לקדם בנושא פינוי פסולת ממפעלים וגביית אגרה ייעודית בעבור השירות, הציגה המדינה עמדה עדכנית המבוססת על הבחנה בין עלויות פינוי האשפה ה"בסיסית", הממומנות מהארנונה, לבין עלויות הפינוי של אשפה נוספת, שבגינן ניתן לגבות תשלום נוסף באמצעות חוק עזר. עמדת המדינה הייתה כי ניתן להטיל אגרות על פינוי פסולת מפעלים עודפת, ושלעניין זה אין לקבוע את שיעור הנוסף בהשוואה להיקף הפינוי של פסולת ביתית. אשר למשרד הפנים נקבע כי טוב יעשה אם יקיים דיון עקרוני בהבחנה שבין פינוי אשפה "בסיסית" לבין פינוי אשפה אחרת, שתשלום הארנונה אינו אמור לכסותו, ויקבע - בשיתוף המשרד להגנת הסביבה - אמות מידה מנחות שיעמדו לפני הרשויות המקומיות בבואן להתקין חוקי עזר בנושא ויקלו על משרד הפנים להעריך את חוקי העזר המוצעים.

בינואר 2013 פסק בג"ץ בעניין העתירה כי ההבחנה בין פסולת בסיסית לבין פסולת עודפת "אינה הבחנה מלאכותית אלא הבחנה הכרחית, שמבטאת את ההכרה בשינויים בתפיסה הכלכלית והסביבתית של תהליכי יצור".

בעקבות פסק הדין בעניין עיריית חולון, החלה במשרד הפנים עבודת מטה לקביעת קריטריון הולם להבחנה בין הפסולת הבסיסית לבין הפסולת העודפת, ובמסגרתה נבחנו כמה מודלים, אך בידי משרד הפנים לא עלה לגבש אמות

74 ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קריית ביאליק, פ"ד נה (1) 156, עמ' 164; ראו גם רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד(2) 16, 25.

75 בג"ץ 1756/10 עיריית חולון נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 2.1.13).

מידה מוסכמות בשל השונות הרבה שבין סוגי המפעלים והפסולת המיוצרת בהם, אפשרויות היישום ועלויות התפעול⁷⁶.

בסוף שנת 2014 (למעלה משנה וחצי לאחר מתן פסק הדין בעניין עיריית חולון), העלה משרד הפנים את הסוגיה לפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) (להלן - המשנה), וזאת נוכח הקשיים שהתגלו בגיבוש אמות מידה המבוססות על השוואה בין פסולת מפעלים לפסולת של משקי בית. בישיבות שהתקיימו במשרד המשפטים ביקשו נציגי הרשויות המקומיות שנכחו בדיון, בהן עיריית יבנה, כי חוקי עזר או תיקונים לחוקי עזר קיימים יאושרו כהוראות שעה, עד לקביעת אמות מידה מנחות על ידי משרד הפנים. לאחר בחינת הנושא הורה המשנה למשרד הפנים לאשר את התיקונים לחוקי העזר של יבנה ושל רשויות אחרות כהוראת שעה, עד לא יאוחר מסוף 2016, במטרה לבדוק את הנושא באורח מעמיק ולגבש עד סוף 2016 אמות מידה כאמור.

ביוני 2015 התקיים דיון במשרד הפנים בהשתתפות המשנה, נציגי משרד הפנים, נציגי ארבע עיריות (תל אביב-יפו, מודיעין-מכבים-רעות, יבנה וחולון) ונציג מרכז השלטון המקומי. בדיון צוין כי בתור הוראת שעה לשנה (עד סוף שנת 2016) יוכלו הרשויות להמשיך לגבות אגרת פינוי בהתאם לתחשיב המבוסס על השוואה לפסולת מגורים (להלן - אמות המידה הזמניות). בישיבה שהתקיימה במאי 2016 אצל המשנה נדונו שני מודלים ראשוניים; את האחד הציע אגף התקציבים במשרד האוצר ואת השני - המשרד להגנת הסביבה. סוכם כי נדרשת בחינה עובדתית של השלכות יישום מודלים אלה אך במועד סיום הביקורת טרם הושלם פיתוח המודלים על ידי המשרדים האמורים.

ביוני 2016, יותר משלוש שנים לאחר החלטת בג"ץ שמשרד הפנים יקבע אמות מידה לחישוב היקף הפסולת שפינויה יחויב בתשלום, טרם נקבעו אמות מידה קבועות בעניין זה, והרשויות המקומיות לא יכלו להתקין חוקי עזר בעניין פינוי אשפה חריגה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי מדובר בסוגיה מקצועית מורכבת אשר הגורמים הנוגעים בדבר טרם מצאו לה פתרון מיטבי; ההוראה שלפיה הרשויות המקומיות יוכלו להמשיך לגבות אגרת פינוי לפי אמות המידה הזמניות, ניתנה כבר בינואר 2015 ותוקפה יהיה עד סוף שנת 2016; מינואר 2015 עד מאי 2016 התקיימו ארבע ישיבות אצל המשנה, בהשתתפות נציגי גורמים שונים (משרד הפנים, רשויות מקומיות, משרד אוצר, המשרד להגנת הסביבה וכן נציגות התעשיינים), ובישיבה שהתקיימה במאי 2016 התבקשו גורמי המקצוע להעביר את תוצאות הבדיקות בשבועות הקרובים.

76 העמדה העקרונית של משרד הפנים היא כי נוסחה המתבססת על השוואה לכמות הפסולת שמפיק משק ביתי מעוררת קשיים ומתעלמת משיקולים רלוונטיים כמו כמות הפסולת הנובעת מתהליכי הייצור של המפעל, טיב הפסולת ועוד. נוסחה זו גם מתעלמת מהעובדה שהארנונה שמשלמים מפעלים היא לרוב גבוהה בשיעור ניכר מהארנונה שמשלמים משקי בית, ועל כן יש לשקול אם ראוי שכמות האשפה שתפנה הרשות המקומית בחינם נוכח תשלום הארנונה תהיה זהה למשקי בית ולמפעלים.

ממסמכים שהמציא משרד הפנים למשרד מבקר המדינה עולה כי במהלך שנת 2013 ועד ספטמבר 2014 הייתה במשרד הפנים תכתובת מועטה⁷⁷ בעניין קביעת אמות המידה לאגרת אשפה.

2. בבדיקה נמצא כי משרד הפנים לא יידע את כלל הרשויות המקומיות שהן יוכלו לגבות אגרת פינוי חריגה במשך שנה בהתאם לתחשיב המבוסס על השוואה לפסולת מגורים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הרשויות המקומיות היו מיוצגות בדיונים על ידי המרכז לשלטון מקומי והיו מודעות היטב להנחיה שניתנה, וכן לכך שניתנה לתקופה מוגבלת של שנה בלבד, ולכן לא היה כל צורך שמשרד הפנים יודיע לכלל הרשויות על ההנחיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אישור חוק עזר לאחת הרשויות וקיום ישיבה בהשתתפות נציגי המרכז לשלטון מקומי, אינם תחליף לפרסום הודעה רשמית מטעם משרד הפנים לכלל הרשויות המקומיות המפרטת במדויק את אמות המידה הזמניות, שכן משרד הפנים הוא המאסדר של הרשויות המקומיות, ומתפקידו, בין השאר, להנחותן ולעדכן בנוגע להסדרים החלים עליהן.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי הצורך באמות מידה לקביעת תעריפים שונים בהבחנה בין פסולת ביתית לפסולת תעשייתית, היה ידוע לו עוד בטרם הונחה הסוגיה לפני בית המשפט, והוא מצר על כי משרד הפנים השתהה יותר משנה וחצי בקביעת אמות המידה כפי שדרש בג"ץ, עד מועד הבאת הסוגיה למשרד המשפטים.

3. בבדיקה נמצא כי בתי המשפט חייבו רשויות מקומיות לממן בעצמן הוצאות פינוי אשפה חריגה מפני שהן לא קבעו אמות מידה לכך. להלן שתי דוגמאות:

בפסק דין מפברואר 2016, שדן בעתירה כנגד עיריית יבנה⁷⁸, נקבע כי "העירייה מחויבת פינוי האשפה הרגילה - הבסיסית בלבד והיא רשאית להטיל על נכס פלוני את חובת פינוי האשפה העודפת באופן עצמאי או לגבות עבור פינויה אגרה, בכפוף לקביעת קריטריונים ברורים להבחנה בין אשפה רגילה לאשפה עודפת... כל עוד לא קבעה העירייה בחוק עזר את הקריטריונים... עליה לפנות את כל האשפה בעצמה".

77 רק בדצמבר 2013, כשנה לאחר מתן פסק הדין, עדכן לראשונה ראש המינהל לשלטון מקומי את מנכ"ל משרד הפנים דאז כי נדרשות פעולות "להשלים את כלל מודל [אגרת אשפה עודפת]", כגון קבלת נתונים מיו"ר איגוד הגזברים, וכן קבלת הסכמת המרכז לשלטון מקומי ועמדות המשרד להגנת הסביבה ואיגוד לשכות המסחר והתאחדות התעשיינים.

78 עת"מ 55296-10-13 (מרכז) נציגות הבית המשותף בית קני"נ' עיריית יבנה (פורסם במאגר ממוחשב, 22.2.16).

א. משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה כי החלטות בית המשפט ניתנו לאחר שכבר נקבעו אמות המידה הזמניות לאישור חוקי העזר, וכי "לפי הנמסר לנו מעיריית יבנה עדכון בדבר פרסום חוק העזר נמסר לבית המשפט בשני תיקים, אולם בעוד שבעתירה אחת הורה בית המשפט כי לאור אישור הוראת השעה למשך שנה, בה יוכלו הרשויות להמשיך לגבות אגרת פינוי בהתאם לאמות המידה הזמניות, העתירה מתייתרת והתיק נסגר, הרי שבעתירה השנייה לא התחשב בית המשפט בהוראת השעה ועובדה זו אינה מזכרת כלל בפסק הדין". עוד ציין משרד המשפטים כי העירייה ערערה על פסק הדין.

ב. בפסק דין בעניין עתירה נגד המועצה המקומית באר יעקב שניתן בינואר 2016⁷⁹ נקבע כי המועצה "אינה רשאית להשית את חובת פינוי האשפה על העותרת מבלי שקבעה קריטריונים ברורים בחוק העזר לאבחנה בין אשפה 'רגילה' ל'חריגה'", וכי "כל עוד לא תקבע המשיבה את הקריטריונים בחוק העזר - עליה לפנות את האשפה בעצמה"⁸⁰.

משרד המשפטים ומשרד הפנים מסרו בתשובותיהם כי המועצה המקומית באר יעקב לא פנתה אליהם כדי לאשר חוק עזר בדבר אגרת פינוי פסולת עודפת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ומשרד המשפטים כי לו הובאו אמות המידה הזמניות לידיעת כלל הרשויות, ייתכן שהיו נחסכים חלק מהעתירות שהוגשו כנגד רשויות מקומיות וכן עשרות אלפי שקלים שהרשויות חויבו לשלם.

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למשרד הפנים כי לנוכח הקביעה שעלויות פינוי האשפה ישולמו על ידי הרשויות המקומיות, היינו מן הקופה הציבורית, ראוי שמשרד הפנים בעזרת משרד המשפטים, משרד האוצר והמשרד לאיכות הסביבה יקבע ללא דיחוי נוסף את אמות המידה לחישוב היקף הפסולת שפינויה יחויב בתשלום.

חוקי העזר ברשות מקומית מאוחדת

בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל, תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003 ו-2004 (מס' 2), התשס"ג-2003, פורטו בתוספת לפרק ב' רשימת 12 רשויות מקומיות שיאוחדו. בחוק גם נקבע כי כל אחת מהרשויות המקומיות שאוחדו לרשות המאוחדת תמשיך להיות "אישיות משפטית

79 עת"מ 31264-10-14 (מרכז) אסף סנטר ניהול בע"מ נ' מועצה מקומית באר יעקב (פורסם במאגר ממוחשב, 14.1.16).

80 העתירה הוגשה כנגד המועצה המקומית בעקבות טענתה שאין היא חייבת לפנות אשפה בכמות חריגה מהמרכז המסחרי בבית החולים אסף הרופא, ושחובת פינויה חלה על חברת הניהול של המרכז המסחרי.

הכשרה לכל חובה, זכות ופעולה משפטית, זאת לתקופה שיקבע שר הפנים, ובלבד שלא תעלה על 24 חודשים מיום הבחירות"⁸¹.

בבדיקה נמצא כי במועד הביקורת, יותר מ-12 שנה לאחר איחודה של המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה (להלן גם - הרשות המאוחדת), רק 5 מ-25 חוקי העזר הם של הרשות המאוחדת. מתן השירותים לתושבים בידי מחלקות הרשות מוסדרת על פי 20 חוקי עזר שנחקקו על ידי שתי הרשויות המקומיות לפני האיחוד, כדלהלן:

ברשות המאוחדת יש תשעה חוקי עזר זהים שנחקקו על ידי כל אחת מהמועצות המקומיות בנימינה וגבעת עדה לפני איחודן.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מסרה בתשובתה כי מרבית חוקי העזר הזהים הם חוקי עזר לדוגמה, ולפיכך אין טעם בביטולם ואימוצם מחדש על ידי הרשות המאוחדת, שהרי הנוסח יישאר זהה לחלוטין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי רק שלושה מחוקי העזר הזהים (החזקת מקלטים, סימון רחובות ולוחיות מספר בניינים, תברואה וסילוק מפגעים) נכללים ברשימת חוקי העזר לדוגמה של משרד הפנים.

ברשות המאוחדת יש תשעה חוקי עזר שנחקקו לפני האיחוד רק על ידי אחת מהרשויות המקומיות, ולפיכך הם אינם חלים על תושבי הרשות השנייה; שישה נחקקו על ידי המועצה המקומית בנימינה, ושלושה על ידי המועצה המקומית גבעת עדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי חוקי העזר הזהים הרבים שלה גורמים נטל בירוקרטי מיותר, מאחר שכל שינוי שנדרש לבצע בהם דורש עדכון של שניהם. כמו כן, מאחר שברשות המאוחדת יש חוקי עזר החלים רק על תושבי אחת מהרשויות המקומיות עשוי להיגרם אי-שוויון במתן שירותים לתושבים ובדרישות מהם. על המועצה לפעול אפוא לביטול חוקי העזר החלים רק על אחת מהרשויות המאוחדות ולקדם התקנת חוקי עזר חדשים למועצה המאוחדת"⁸².

אי-אכיפת חוקי העזר

הבדיקה ברשויות המקומיות שנבדקו העלתה כי הרשויות המקומיות אינן אוכפות חוקי עזר רבים מכמה סיבות, ולהלן פירוט על כך:

81 בשנים שלאחר האיחוד בוטלו ארבעת איחודי הרשויות שבוצעו ונותרו על כנם שמונת האיחודים שבוצעו.

82 יצוין כי בשנת 2015 החלה המועצה המקומית להכין חוק עזר חדש לאיכות הסביבה, למניעת מפגעים ולשמירת הניקיון.

עיריית כפר קאסם

לעיריית כפר קאסם 17 חוקי עזר מאושרים, ובהם שני חוקי עזר לדוגמה שהעירייה אימצה אך בד בבד השאירה על כנם שני חוקי עזר קודמים באותו נושא. בבדיקה גם נמצא כי רק חוק עזר אחד מיושם על ידי העירייה: סלילת רחובות. חוק העזר בדבר תיעול וניקוז אינו מיושם כלפי התושבים אלא רק כלפי הזימים באזור התעשייה "לב הארץ" שבתחום העירייה, וזהו חוק העזר היחיד שלעירייה יש הכנסות ממנו (כ-9 מיליון ש"ח בשנת 2015). חוקי העזר העוסקים בחזיתות בתים, בבנייה, במודעות ושלטים, במניעת רעש, בהריסת מבנים מסוכנים, בפתיחת בתי עסק וסגירתם, בתברואה וסילוק מפגעים ובסימון רחובות ולוחיות מספר בבניינים אינם מיושמים כלל, והעירייה איננה אוכפת את הוראותיהם, וממילא אין לה הכנסות מהם.

העירייה אימצה חוק עזר לדוגמה בדבר החזקת מקלטים, אך לדברי גורמים בעירייה, אין בשטחי העיר מקלטים ציבוריים, ואף לא מקלטים פרטיים.

מנכ"ל העירייה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2016, כי בעקבות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008 ממרץ 2008, שלפיו רשות שלא אישרה את חוקי העזר העיקריים שלה, וגם לא עדכנה את תעריפיהם בחמש השנים האחרונות, תחויב להתחיל בהליך הטיפול בהם עד יוני 2008 - יזמה העירייה חקיקת חמישה חוקי עזר.

בדיקה בהנהלת החשבונות של העירייה העלתה כי גם חוק העזר בדבר אגרת תעודת אישור מ-2010 (ובו נקבעה אגרה בסך 70 ש"ח) אינו מיושם, ובשנת 2015 לא נגבתה האגרה. מנכ"ל העירייה מסר למשרד מבקר המדינה כי בכונתו (ובכונת הגזבר) לקבוע בתכנית העבודה לשנת 2016 בחינה והסדרה של נושא אגרת תעודת אישור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כפר קאסם כי בהימנעה מאכיפת חוקי העזר שחוקקה הם נעשו לא רלוונטיים, ואיכות החיים של תושביה, רווחתם והקופה הציבורית נפגעו מכך.

עיריית לוד

עיריית לוד אינה אוכפת 15 מחוקי העזר שחוקקה, חלקם לפני שנים רבות, בין היתר בנושאי ניקוי מדרכות, שמירה על הניקיון ואיסור העישון ושמירה ושיפוץ של חזית הבית.

עיריית לוד מסרה בתשובתה כי חלק ניכר מחוקי העזר אינם נאכפים הן בגלל אי-הרלוונטיות למציאות והן בשל מגבלות כוח אדם במחלקות הפיקוח והאכיפה. אכיפת חוקי העזר העוסקים בשמירה על הניקיון ובשמירה על חזית הבית נעשית באופן חלקי באמצעות חוק העזר בנושא תברואה וסילוק מפגעים.

עיריית שדרות

עיריית שדרות אינה אוכפת את חוקי העזר בעניין אגרת תעודת אישור (משנת 1961), וחמישה חוקים נוספים, בין היתר בעניין מקלטים. בבדיקה גם נמצא כי תוקפם של חוקי העזר בדבר היטל סלילת כבישים, היטל סלילת מדרכות ותיעול וניקוז פג בראשית ינואר 2014, ומיום זה אין העירייה גובה היטלים בגין עבודות אלה. גם האגרות בגין חוקי העזר בעניין שחיטת עופות ובשר ומוצריו אינן נגבות.

עוד הועלה בביקורת כי בשנים 2013-2015 היו הבדלים גדולים בין החיובים בגין אגרת שילוט בעיריית שדרות ובין הסכומים שנגבו בפועל: בשנת 2013 הוצאו חיובים בסך כ-435,000 ש"ח, אך נגבו רק כ-6,200 ש"ח (כ-1.4% מהחיוב); בשנת 2014 היה סכום החיובים כ-720,000 ש"ח, אך נגבו רק כ-133,000 ש"ח (כ-18.5% מהחיוב); ובשנת 2015 היה סכום החיובים כ-630,000 ש"ח, ונגבו כ-28,000 ש"ח.

עיריית שדרות גם התחייבה בתכניות ההבראה שלה מאפריל 2014 ומינואר 2016 לעדכן את חוקי העזר התקפים שלה, אך במועד סיום הביקורת היא טרם עדכנה אותם.

עיריית כפר יונה

1. עיריית כפר יונה קבעה בחוקי העזר שלה אכיפה באמצעות הגשת דוחות קנס. לשם כך היה עליה לקבוע צווי עבירות קנס לחוקי העזר בעניין רוכלים, הסדרת גדר חיה, מבנים מסוכנים ושימור רחובות. בפועל היא לא קבעה לחוקי העזר צווי עבירות קנס, וממילא אין היא אוכפת את חוקי העזר האמורים באמצעות צווי עבירות קנסות⁸³.

העירייה מסרה בתשובתה כי בטיטת חוק העזר החדש (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון), התשע"ו-2016 נקבעו הסדרים חדשים לאכיפת הוראות בעניין רוכלים, הסדרת גדר חיה ושימור רחובות, וכאשר יאשר אותו משרד הפנים "ישלם המהלך להסדרת האכיפה של העבירות הקבועות במסגרתו".

2. מחלקת הפיקוח של עיריית כפר יונה נוהגת להגיש למנכ"ל העירייה בתחילת כל שנה תכנית עבודה שנתית ובה הפעילות המתוכננת לצורך אכיפת חוקי העזר. פעילות זו כוללת סיורים וביקורת יזומים, וכן פעילות אכיפה שוטפת בעקבות תלונות תושבים למוקד העירוני.

83 צוין כי משנת 2012 העירייה נוהגת לאכוף נושאים הקשורים להשלכת פסולת מרשות היחיד לרשות הרבים (כגון רחוב) ומרשות הרבים לרשות היחיד, וכן לכלוך רשות הרבים, באמצעות חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. עם זאת, סעיפים מרכזיים שבחוק העזר להסדרת שימור רחובות אינם כלולים בחוק זה: חיוב שמירה על ניקיון הנכס; איסור זריקת חפצים מיושנים לרשות היחיד והנחתם ברשות זו; הסרת מפגעים ברשות היחיד הפונים לרשות הרבים - גדר חיה, בורות ברשות הרבים וכו'.

הביקורת העלתה כי מחלקת הפיקוח לא דיווחה בנוסף לתכניתה השנתית להנהלת העירייה מה היה מספר הסיורים והביקורות שביצעה בשנים 2013-2015, לעומת מספר הסיורים והביקורות המתוכננים.

העירייה מסרה בתשובתה כי המעקב אחר פעילות האכיפה נעשה באמצעות מערכת ממחושבת המתעדת את כל פעולות האכיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אין די בניהול מעקב פנימי פרטני ממוחשב במחלקת הפיקוח על פעולות האכיפה, ועליה לדווח להנהלת העירייה על ביצוע התכנית מול התכנון לצורך בקרה ומעקב של ההנהלה על פעולותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בהיעדר דיווח על ביצוע הסיורים והביקורות גורמי הבקרה בעירייה אינם יכולים לדעת אם המשימות המתוכננות לאכיפת חוקי העזר אכן בוצעו במלואן.

3. בצווי עבירות הקנסות של עיריית כפר יונה נקבע קנס בסך 320 ש"ח בגין "הטלת נייר, אשפה או כל פסולת אחרת ברשות הרבים [ההדגשה אינה במקור] או בבניין ציבורי"⁸⁴. בשנים 2013-2015 נתנה מחלקת הפיקוח של המועצה כ-370 דוחות קנס בגין עבירה זו.

4. בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון), נקבעו סעיפים זהים לחוק העזר בעניין השלכת פסולת ברשות הרבים וכן נקבעו קנסות בדרגות שונות. לעומת זאת, לפי חוק העזר העירוני יינתן קנס בסכום זהה על עבירות בדרגות חומרה שונות.

בשנים 2013-2015 נתנה מחלקת הפיקוח יותר מ-150 דוחות קנס בגין עבירות שונות של השלכת פסולת. סכומי הקנסות שניתנו בגין עבירות אלו היו 250 ש"ח, 500 ש"ח ו-750 ש"ח. יוצא אפוא כי העירייה נתנה דוחות קנס בסכומים שונים על עבירות זהות של השלכת פסולת ברשות הרבים ואפשר שנהגה בחוסר שוויון.

העירייה מסרה בתשובתה כי קנסות על השלכת פסולת ניתנים לפי חוק העזר למפגעי תברואה ואילו קנסות על השלכת גזם ופסולת בניין ניתנים לפי חוק שמירת הניקיון. עם זאת בכוונת העירייה לבחון את נושא הקנסות פעם נוספת באופן שימנע חשש לאכיפה שאיננה שוויונית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כפר יונה כי צריכה להיות הלימה בין נוסח סעיפי חוק העזר ובין נוסח סעיפי חוק שמירת הניקיון, וכי עליה להתאים את חוק העזר לחוק שמירת הניקיון או לפעול לביטול הסעיפים הכפולים בחוק העזר.

המועצה האזורית חוף השרון

1. המועצה האזורית חוף השרון קבעה בחוקי העזר שלה אכיפה באמצעות הגשת דוחות עבירות קנס. לשם כך היה עליה לקבוע צווי עבירות קנס לכמה חוקי עזר שחוקקה, ובין היתר החוקים בעניין הריסת מבנים מסוכנים, ניקוי מגרשים ושימור רחובות. בפועל היא לא קבעה צווי עבירות קנס לחוקים אלו, וממילא הם אינם נאכפים באמצעות קנסות⁸⁵.

המועצה האזורית מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ביוני 2016 כי "מדיניות המועצה היא כי לא בכל הנושאים האמורים יש לפעול לפי צווי עבירות קנס. בהתאם לכך, נקבעו החוקים בהם נקבע צו עבירות קנס".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חוף השרון כי קביעת צווי עבירות קנס לחוקי עזר מאפשרת אכיפה יעילה של חוקי העזר ואילו אי-קביעתם, בייחוד לגבי חוקים בנושאים מהותיים, כגון שמירת הסדר הציבורי והניקיון ומניעת אסונות ומפגעים, מגבילה מאוד את יכולתה של המועצה לאכוף אותם ופוגעת פגיעה משמעותית בהשגת מטרותיהם.

2. בהכנת תכנית עבודה שנתית מוגדרים יעדיה, אבני הדרך שלה, משאביה, מקורותיה התקציביים ולוחות הזמנים ליישומה, ולפיכך יש חשיבות רבה להכנתה.

מחלקת הפיקוח של המועצה האזורית לא הגישה בשנים 2014-2016 להנהלת המועצה תכנית עבודה שנתית מפורטת, לרבות יעדי פעילות מתוכננים לצורך אכיפת חוקי העזר ומדדי ביצוע להשגתם, כגון מספר הסורים או הביקורות המתוכננים לעומת ביצועם בפועל בשנים 2013-2015.

המועצה האזורית מסרה בתשובתה כי למחלקת הפיקוח יש תכנית עבודה וכן בקרה הנעשית על בסיס שבועי ומפוקחת גם על ידי מנכ"ל המועצה. המועצה צירפה לתשובתה מסמכים המפרטים את שיבוץ הפקחים ברחבי המועצה לפי אזורים ודוח המרכז את דיווחיהם ומפרט את פעולות האכיפה שלהם.

85 צוין כי מאוגוסט 2015 המועצה נוהגת לאכוף הוראות בנושאים מסוימים הקשורים להשלכת פסולת לפי חוק שמירת הניקיון. עם זאת, סעיפים מרכזיים שבחוק העזר לשימור רחובות אינם כלולים בחוק זה, כגון חיוב שמירה על ניקיון הנכס; איסור זריקת חפצים מיושנים לרשות היחיד והנחתם בה; הסרת מפגעים ברשות היחיד הפונים לרשות הרבים - גדר חיה, בורות ברשות הרבים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית חוף השרון כי התיעוד הוא אמנם אמצעי פיקוח ובקרה על פעילות האכיפה של הפקחים, אולם הוא אינו תחליף לתכנית עבודה לפעולות אכיפה, באשר אין בו מידע על מספר הסיורים או הביקורות המתוכננים, ולפיכך לא ניתן להשוות את התכנון לביצוע. בדיווחי הפקחים גם אין פירוט בדבר פעולות האכיפה ולא נאמר אילו חוקי עזר נאכפים, ולא ניתן אפוא לדעת אילו חוקי עזר אינם נאכפים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה האזורית כי תכנית עבודה משמשת כלי בקרה להשגת יעדי האכיפה שקבעה, לבחינת טיב העבודה של מחלקות הפיקוח ולבחינת נחיצות חוקי העזר ועדכונם. מן הראוי שמחלקת הפיקוח של המועצה האזורית חוף השרון תכין תכנית עבודה שנתית הכוללת פעולות אכיפה מתוכננות שניתן יהיה להשוותן לביצוע בפועל.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה

1. המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לא אכפה את מרבית חוקי העזר שלה⁸⁶ באמצעות הגשת דוחות קנס, מאחר שהיא לא קבעה להם צווי עבירות קנס. בין חוקים אלה חוקי עזר בנושאים מהותיים, כגון תברואה וסילוק מפגעים, מודעות ושלטים (שמירת הניקיון - עד ספטמבר 2015).
 2. בחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008, נקבע כי בתנאים מסוימים (כגון קבלת הכשרה מתאימה והיעדר עבר פלילי וכו') ניתן להסמיך פקחים מעובדי הרשות המקומית ולהעניק להם סמכויות לפי חוקי הסביבה (ובהן חוק שמירת הניקיון), וכי יש לפרסם ברשומות הודעה על הסמכת הפקח.
- היועץ המשפטי של המועצה ציין בישיבת מליאת המועצה באוגוסט 2014 שבה אישרה המועצה את צווי עבירות הקנס לחוקי העזר שלה - כי "כיום אי אפשר לתת קנסות בגלל שאין צווי עבירות קנס". לפיכך לא יכלה המועצה לאכוף את חוקי העזר ביעילות.
- המועצה מסרה בתשובתה כי עד לחקיקת צווי עבירות קנס תיעדו הפקחים ביצוע עבירות קנס והעבירו את המידע עליהן לתובע העירוני כדי שיבחן אם יש מקום להגשת כתבי אישום. המועצה צירפה לתשובתה מסמכים שמהם עולה כי בשנת 2015 היא הגישה שני כתבי אישום בלבד לפי חוק העזר לשמירת ניקיון וחמישה כתבי אישום בלבד בגין רישוי עסקים.

86 למעט חוק להסדרת החניה, הנאכף באמצעות מתן דוחות קנס על פי צו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ז-2007, וחוק לפיקוח על כלבים, הנאכף באמצעות מתן דוחות לפי החוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג-2002, ותקנות להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ה-2005.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי הליך הגשת תביעה משפטית הוא מסורבל ואטי יותר מאשר השתתפות על פי צווי עבירות קנס.

בבדיקה נמצא כי בספטמבר 2015 הסמיכה המועצה המקומית את הפקח הסביבתי הראשון שלה לאכיפת החוקים לשמירת הניקיון שלא באמצעות חוקי העזר שלה, אלא שהפקח שהוכשר יכול לאכוף רק חלק מההוראות הקשורות לשמירת הניקיון, על פי החוק לשמירת הניקיון⁸⁷.

בבדיקה גם נמצא כי רק באוגוסט 2014 הגישה המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לראשונה למשרד הפנים בקשה להתקנת צווי עבירות קנס⁸⁸. הצו אושר על ידי הוועדה לחוק ומשפט של הכנסת בתחילת מאי 2016.

המועצה המקומית מסרה בתשובתה כי החלה בהליך חקיקת צווי עבירות קנס לפני כמה שנים. מדובר בהליך ארוך שמטבעו לוקח זמן לא מבוטל, והיא סבורה כי קידמה את ההליך בפרק זמן סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי שנים רבות מאז איחודה בשנת 2003 היא לא אכפה את מרבית חוקי העזר שלה באמצעות מתן דוחות קנס, משום שלא חוקקה צווי עבירות קנס. כך נפגעת מאוד סמכות הפקח לאכוף את החוקים, וכן יכולתה של המועצה לשמור על הסדר והניקיון, למנוע מפגעים בתחומה ולשמור על איכות השירות שהיא נותנת לתושביה.

87 הפקח הסביבתי אינו יכול לאכוף לפי החוק לשמירת הניקיון כמה נושאים הקשורים לשמירת הניקיון, כמו חיוב שמירה על ניקיון הנכס וסביבתו ואיסור זריקת חפצים מיושנים לרשות היחיד והנחתם בה. נושאים אלו נכללו בחוקי העזר של המועצה לשמירת הניקיון, תברואה וסילוק נפגעים, וכן בטיוטת חוק עזר שהמועצה מכינה כאמור בימים אלה בנושא איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירה על הניקיון.

88 בקשה זו נועדה לאפשר מתן דוחות קנס לאכיפת חוקי העזר של בנימינה בנושא שמירת הסדר והניקיון, ושל גבעת עדה בנושאים תברואה וסילוק מפגעים, שמירה על הניקיון ואיסור העישון, וכן חוק העזר למודעות ושלטים של הרשות המאוחדת בנימינה-גבעת עדה.

סיכום

מטרתם של חוקי העזר היא לדאוג לטובת הציבור בנושאים החשובים לרשות המקומית ולתושביה, כגון איכות הסביבה, ביטחון, בריאות, ניקיון ושמירת הסדר הציבורי.

הביקורת העלתה ממצאים מהותיים בהתנהלותם של משרד הפנים והרשויות המקומיות בכל הנוגע למשך הליך הטיפול בחקיקת חוקי העזר, לתיקונם ולהארכת תוקפם, וכן להצגת מאגר החוקים באתרי האינטרנט והנגשתו לציבור.

על משרד הפנים לפעול לאלתר לתיקון ליקויים שהיה אמור לתקנם כבר לפני שנים רבות: לבחון את הצורך בהקמת מאגר רחב ועדכני של חוקי עזר לדוגמה ונוסחים מומלצים של חוקי עזר, לרבות קביעת לוחות זמנים להקמתו, באם נמצא כי יש צורך לכך; וייעול הטיפול בחוקי העזר החל משלב הגשתם לאישור המשרד וכלה בהעברתם למשרד המשפטים לצורך פרסומם.

ממצאי הביקורת גם מלמדים על התנהלות לא יעילה של משרד הפנים כלפי חברות שנותנות לו שירות בתחום חוקי העזר, המתרשלות במילוי התחייבויותיהן שנחתמו בהסכם עמו.

על משרד הפנים והרשויות המקומיות מוטלת אפוא החובה לטפל מיד ביישום ההמלצות ולפעול לייעול מנגנון החקיקה של חוקי העזר.

על הרשויות המקומיות לאכוף ללא דיחוי את חוקי העזר התקפים בתחומיהן, ואם קיימים חוקי עזר שהעניינים הנידונים בהם אינם רלוונטיים עוד, על הרשות המקומית לבטלם לאלתר.