

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020



היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון



היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון

רקע

חבל הארץ הקרוי שומרון הוא אזור הררי ברובו, המצוי במרכז ארץ ישראל ומתפרס על 2,800 קמ"ר. בשומרון מצויות שמונה רשויות מקומיות יהודיות: עיריית אריאל, המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, עמנואל, קדומים וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון. התחיקה הייעודית בשומרון מבוצעת על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש). בנושאים מסוימים משרד הפנים מחיל את חוזרי מנכ"ל המשרד על הרשויות המקומיות באיו"ש באמצעות הממונה עליהן מטעמו.

נתוני מפתח

850 מיליון ש"ח

סך ההכנסות של שמונה הרשויות המקומיות בשומרון בשנת 2018

יותר מ-100,000

מספר התושבים ביישובים היהודיים בשומרון בסוף שנת 2019

6,000 עד 70,000 ש"ח

עלות הסעת תלמיד לשנה ברשויות המקומיות בשומרון בשנות הלימודים תשע"ז עד תשע"ט

37 מיליון ש"ח

הגירעון הנצבר של שמונה הרשויות המקומיות בשומרון בסוף שנת 2018

83%

שיעור חוקי העזר שנחקקו בשמונה הרשויות בשומרון לפני יותר מ-20 שנה, ואשר יש צורך לעדכןם או להחליפם (134 מתוך 162 חוקי העזר)

9,000 ש"ח

אגרת השתתפות שגבתה עיריית כפר סבא מרשויות עבור תלמידי חוץ שלמדו במוסדותיה בשנות הלימודים התשע"ח והתשע"ט

פעולות הביקורת

בחדשים יוני - נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים באופן התנהלותן של שמונה הרשויות המקומיות היהודיות בשומרון בנוגע לארבעה נושאים: תאונות דרכים כבבש 55, אגרת תלמידי חוץ, חוקי עזר וביקורת פנימית. בדיקות השלמה נעשו במחוז ש"י של המשטרה ובמשרד הפנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תאונות דרכים בציר 55: בקרבת כביש 55 בשומרון מצויות שלוש רשויות מקומיות יהודיות ועשרות יישובים פלסטיניים, שבהם מתגוררים כ-300,000 תושבים. בשנים 2015 - 2018 אירעו על ציר הכביש כ-380 תאונות דרכים. נתון זה אינו כולל תאונות דרכים שמעורבים בהן פלסטינים בלבד אשר אינן מקוטלגות על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ואינן נכללות בנתונים שמפרסמת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרלב"ד). בשל כך משרד התחבורה אינו מחשיב אותן בתקצוב הטיפול בתשתיות התחבורה בשומרון.

אגרת תלמידי חוץ: עיריות כפר סבא, רעננה והוד השרון והמועצה המקומית כוכב יאיר - צור יגאל, הקולטות במוסדותיהן תלמידים מהרשויות בשומרון, גבו אגרה שנתית בסך 3,000 ש"ח - 9,000 ש"ח עבור כל תלמיד - סכומים גבוהים פי כמה מן התעריפים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. הסכומים נגבו עבור שירותים נוספים, מבלי שמשרד החינוך קבע מהם אותם שירותים ולפי איזה מפתח תחושב עלות כל שירות.

עדכון חוקי העזר: שמונה הרשויות המקומיות לא עדכנו במרוצת השנים את חוקי העזר, גם לא כאשר היה צורך להתאים את חלקם לשינויים בחקיקה.

פרסום באתרי המרשתת: על רשות מקומית בישראל מוטלת החובה לפרסם באתר המרשתת שלה מידע רב המקיף עשרות פריטים. החובה לפרסם פריטי מידע אלו לא הוטלה על הרשויות באיו"ש.

ביקורת פנימית: מן הבדיקה בשש רשויות מקומיות עלה כי בכולן לא הוכנו דוחות ביקורת לשנה אחת או יותר בשנים 2014 - 2018; בשתיים מהרשויות הוכן דוח ביקורת אחוד לשנתיים. בארבע רשויות לא הוכנו תוכניות ביקורת שנתיות או רב-שנתיות. ועדות הביקורת באותן רשויות כלל לא התכנסו במקצת השנים, או שהתכנסו פעמים ספורות בלבד.

הגברת האכיפה בכבישים: בשנים 2016 - 2018 ביצע אגף התנועה במחוז ש"י פעולות אכיפה ומבצעי תנועה. הודות לכך - לפי הנתונים שבידיו - צומצם מספר התאונות על ציר כביש 55 מכ-100 ויותר בכל אחת מהשנים 2015 - 2017 ל-73 בשנת 2018.



עיקרי המלצות הביקורת

על הלמ"ס והרלב"ד לעדכן את נתונייהם, כך שיכללו בכל הכבישים ברחבי יהודה ושומרון נתונים אודות תאונות דרכים שבהן מעורבים פלסטינים - בהתבסס על נתוני משטרת ישראל, המינהל האזרחי וגורמים נוספים. בהתאם, על משרד התחבורה לשקלל נתונים אלו לצורך קבלת החלטות בדבר שדרוג כבישים והסדרת אמצעי בטיחות נוספים, בהם מצלמות תנועה, מעקות בטיחות ועוד, בכלל כבישי איו"ש.

על מנת להסדיר את סוגיית גובה תשלום אגרת תלמידי חוץ בכללותה, על משרד החינוך ומשרד הפנים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, לבחון את הסוגיה ולגבש מתכונת הסדרים רצויה, ובכלל זה ציון השירותים הנוספים שהרשות הקולטת רשאית לגבות עבורם תוספת תשלום, תמחורם, ובחינת הסכומים המרביים לגבייה.

על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים להקפיד על ייזום חקיקת עזר עדכנית שמתאימה לצורכיהן המשתנים, ולבדוק מפעם לפעם את הרלוונטיות של הוראות חוקי העזר. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את סוגיית עדכון חוקי העזר ברמה הארצית, כך ששינויים ועדכונים יוחלו באופן גורף על כלל הרשויות.

על הממונה במשרד הפנים על היישובים הישראליים באיו"ש מומלץ לשקול להטיל על הרשויות המקומיות באיו"ש לפרסם באתרי המרשתת שלהן את שנדרש מהרשויות המקומיות בישראל לפרסם, הן כדי להגביר את מידת השקיפות על החלטותיהן ופעולותיהן השוטפות והן כדי שהתושבים המתגוררים בהן יקבלו את מלוא המידע שיש להעמיד לרשותם.

על המועצה המקומית אלפי מנשה מוטלת החובה למנות מבקר כנקבע בתקנון. עליה ועל הרשויות המקומיות בשומרון מוטלות החובות הקבועות בדיון לעניין הביקורת הפנימית.

סיכום

דוח זה מצביע על ליקויים במתן שירותים מוניציפליים לתושבי השומרון בכמה תחומים, ועל גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפעול לתיקונם. מממצאי הדוח עולה כי על גופים ממשלתיים ומוניציפליים לעדכן את הנתונים שבידיהם על כלל תאונות הדרכים באיו"ש, בפרט לאורך כביש 55, ולשקלל נתונים אלו לצורך שדרוג כבישים והסדרת אמצעי בטיחות. נדרש טיפול של משרד החינוך בתחום גביית אגרת חוץ, והרשויות המקומיות נדרשות לתקן ליקויים בתחום חוקי העזר והביקורת הפנימית.

**תאונות דרכים קטלניות וקשות
בתוואי כביש 55, שנים 2018 - 2019**



נתונים: אתר הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



היבטים בהתנהלות הרשויות המקומיות בשומרון

מבוא

חבל הארץ הקרוי שומרון (להלן - שומרון) הוא אזור גיאוגרפי המצוי במרכז ארץ ישראל ורוב שטחו הררי. הוא נקרא על שם העיר ההיסטורית שומרון, ששימשה בירת ממלכת ישראל בימי אחאב. השומרון גובל בצפון בעמק יזרעאל, במזרח - בבקעת הירדן, בדרום - ביהודה, ובמערב - בשרון.

מפה 1: חבל הארץ שומרון



המקור: אתר מרשתת תפוז.

לאורך הצירים של כבישי הרוחב 5 ו-55 שבשומרון ובקרבתם שוכנות שמונה רשויות מקומיות יהודיות¹ שמספר התושבים בהן בסוף שנת 2019 היה יותר מ-100,000. בשומרון שוכנות גם ארבע ערים ערביות גדולות: קלקיליה, ג'נין, שכם וטולכרם. לפי נתוני משטרת ישראל, האוכלוסייה הערבית בשומרון מונה כ-600,000 איש.

1 מרבית היישובים היהודיים במועצה האזורית שומרון שוכנים ליד כבישי רוחב נוספים, כגון כביש 57, כביש 505, כביש 596 ועוד.

מפה 2: גבולות הרשויות המקומיות בשומרון*



המקור: צילום מפה של משרד הפנים לתחומי שיפוט של רשויות מקומיות, מעודכנת לינואר 2011.

* תחום השיפוט של המועצה האזורית שומרון, בדומה לשאר המועצות האזוריות ביהודה ושומרון, מתבסס בעיקר על תחומי היישובים בלבד, בלא רצף קרקעי ביניהם. שטחים נרחבים מחוץ לתחומי היישובים אינם נכללים בתחומי השיפוט של המועצה. זאת, בשונה משטחי שיפוט של מועצות אזוריות בתוך הקו הירוק, המשתרעים באופן רציף על כל המרחב שבתוך גבולות השיפוט וכוללים שטחים פתוחים ומרחבים גדולים בין יישובי המועצות.



הדין החל באזור יהודה ושומרון

מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש)², בהיותו "חליף הריבון", אוצר בידי את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע, ונושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש, לרבות אכיפת חוק וסדר לשם שמירה על הביטחון ועל הסדר הציבורי.

החל ביוני 1967, מפקד פיקוד המרכז, שהוא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, מחוקק צווים צבאיים המכונים "תחיקת הביטחון". אלו צווים שנוגעים לתחומים הפלילי, הביטחוני, הכלכלי, החברתי והאזרחי, המתווספים למערכת החקיקה ולדינים החלים באיו"ש, ולהם השפעה על מרקם החיים של האוכלוסיות הישראלית והפלסטינית המתגוררות באזור. מכוח צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, וצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979, הותקנו תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנון המועצות המקומיות), ותקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979 (להלן - תקנון המועצות האזוריות). תקנונים אלה אימצו, בשינויים המחויבים, מגוון דברי חקיקה ישראליים הנוגעים להתנהלות המוניציפלית של הרשויות המקומיות ולחיי תושביהן. תחולת התקנונים מוגבלת טריטוריאליית לשטחי המועצות בלבד. בתקנונים אלה יש, בין היתר, התייחסות לחובתה של ועדת הביקורת של מועצת הרשות לדון בדוחות של מבקר המדינה. חקיקה זו מחילה על תושבי המועצות האזוריות והמקומיות באיו"ש דין הדומה ברובו לדין החל על התושבים המתגוררים בישראל.

2 שטחי יהודה ושומרון מצויים תחת שליטת צה"ל מאז מלחמת ששת הימים, והם מוחזקים בהתאם לדיני "התפיסה הלוחמתית" של המשפט הבין-לאומי הפומבי. בהתאם למערכות הדינים שנוגנה באזור עם כניסת כוחות צה"ל אליו נקבע "המפקד הצבאי" לשליט הזמני, והוא המחזיק בכלל הסמכויות בשטח התפוס.

נתונים מאפיינים וכספיים של שמונה הרשויות המקומיות הישראליות בשומרון

לוח 1: נתונים מאפיינים של שמונה הרשויות המקומיות בשומרון, 31.12.18

שם הרשות	אריאל	אורנית	אלפי מנשה	אלקנה	עמנואל	קדומים	קרני שומרון	שומרון
שנת ההקמה	1978	1983	1983	1977	1983	1975	1978	1975*
המעמד המוניציפלי כיום	עירייה	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה מקומית	מועצה אזורית
שנת קבלת המעמד המוניציפלי	1998	1990	1987	1981	1985	1992	1991	1979
מספר התושבים	20,500	8,800	7,900	3,800	3,700	4,600	7,700	41,100**
המצב החברתי-כלכלי***	6	8	8	7	2	5	6	6
שטח השיפוט (בקמ"ר)	14.36	2.23	4.58	1.19	5.04	2.28	7.25	2,800
מספר חברי המועצה	13	9	9	9	9	9	9	29

המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

* שנת הקמת היישוב הראשון במועצה האזורית.

** הנתונים נכונים לסוף דצמבר 2017.

*** הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות בארץ לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן. אשכול 1 מציין את המצב החברתי-כלכלי הנמוך ביותר.



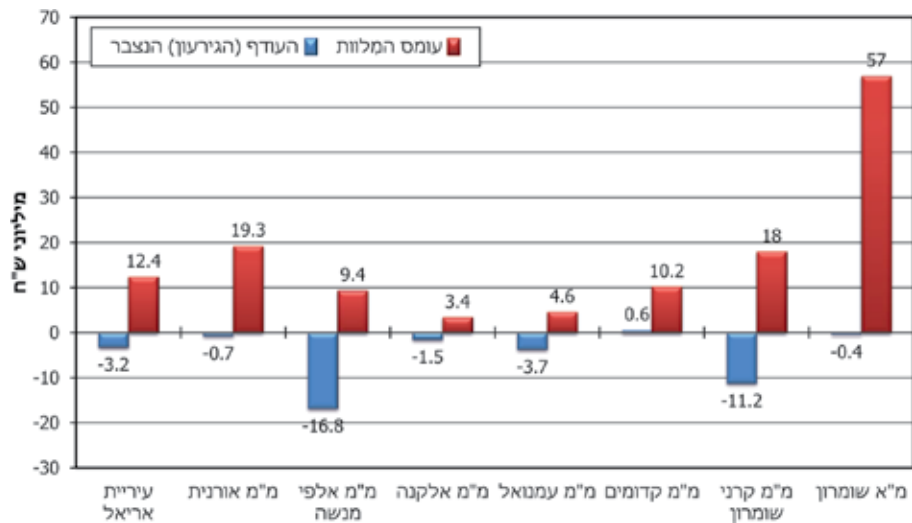
לוח 2: נתונים על ההכנסות, ההוצאות, העודף (הגירעון) השוטף ושיעור גביית הארנונה, 2018 - 2016, ועל עומס המלוות ב-31.12.18* (במיליוני ש"ח)

סה"כ	מ"א שומרון	מ"מ קרני שומרון	מ"מ קדומים	מ"מ עמנואל	מ"מ אלקנה	מ"מ אלפי מנשה	מ"מ אורנית	עיריית אריאל	שם הרשות המקומית	
746.3	315.2	76.4	49.9	39.1	33.9	53.3	57.8	120.7	2016	סך ההכנסות
799.2	345.6	82.5	51.7	40.5	35.2	54.7	62.6	126.4	2017	
849.5	380	86.3	55.4	44.8	36.8	54.3	60.5	131.4	2018	
748.2	315.2	77.1	49.9	39.3	33.9	54.4	57.8	120.6	2016	סך ההוצאות
800.9	345.6	84.0	50.8	40.3	35.2	56.9	62.6	125.5	2017	
860.7	380	90.4	55.7	44.5	37.3	60.9	60.5	131.4	2018	
(1.9)	0	(0.7)	0	(0.2)	0	(1.1)	0	0.1	2016	העודף (הגירעון) השוטף
(1.7)	0	(1.5)	0.9	0.2	0	(2.2)	0	0.9	2017	
(11)	0	(4.1)	(0.3)	0.2	(0.5)	(6.6)	0	0	2018	
(37)	(0.4)	(11.2)	0.6	(3.7)	(1.5)	(16.8)	(0.7)	(3.2)	העודף (הגירעון) הנצבר ב-31.12.18	
	86.7	90.8	95.8	82.0	95.5	92.9	94.3	93.3	2016	שיעורי הגבייה השוטפים של הארנונה (באחוזים)
	89.2	91.8	95.7	85.4	96.2	93.6	93.8	95.5	2017	
	89.9	94.4	93.2	85.0	96.4	98.1	97.3	95.9	2018	
134.3	57.0	18.0	10.2	4.6	3.4	9.4	19.3	12.4	עומס המלוות ב-31.12.18	

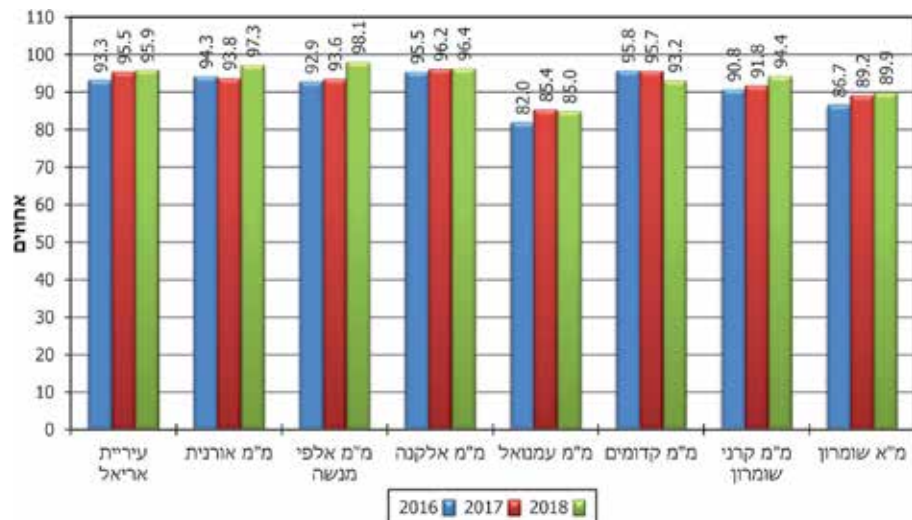
* לפי הדוחות הכספיים המבוקרים של כל רשות.

מהלוח עולה כי המועצות המקומיות אלפי מנשה וקרני שומרון סיימו את פעילותן הכספית בכל אחת מהשנים 2016 - 2018 בגירעונות שוטפים, שהגדילו את הגירעון הנצבר שלהן ב-31.12.18 במידה ניכרת, והדבר עלול להגביל במידת מה את התנהלותן הכספית השוטפת בשנים הבאות.

תרשים 1: הגירעון הנצבר ועומס המלוות בשמונה הרשויות המקומיות בשומרון, 31.12.18



תרשים 2: שיעורי גביית הארנונה בשמונה הרשויות המקומיות בשומרון, 2016 - 2018 (באחוזים)





מהתרשים עולה כי שיעור הגבייה השוטפת של הארנונה בשנים 2016 - 2018 בעיריית אריאל ובמועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקרני שומרון היה מעל 90%, ובדרך כלל אף גבוה יותר (באלפי מנשה היה שיעור הגבייה מעל 98% בשנת 2018). גם במועצה האזורית שומרון ובמועצה המקומית עמנואל עלו שיעורי הגבייה בשנים אלה והגיעו אל סף 90% בשומרון וכ-85% בעמנואל בשנת 2018. לעומת זאת במועצה המקומית קדומים קטנו שיעורי הגבייה באותן שנים, אם כי בשיעור מתון: מכ-96% בשנת 2016 למעט יותר מ-93% בשנת 2018. עם זאת עדיין היו גבוהים מ-90%. יצוין כי הממוצע הארצי של כלל הרשויות המקומיות בגביית ארנונה בשנים אלה היה 84% - 85%. אשר על כן, שיעור גביית הארנונה בכל הרשויות המקומיות בשומרון (למעט בעמנואל) עלה על הממוצע הארצי, בדרך כלל אף בשיעור ניכר.

כדי לעמוד על המצב הכספי באלפי מנשה השווה משרד מבקר המדינה את נתוניה עם נתוניהן של ארבע רשויות מקומיות בסדר גודל דומה - אורנית, כוכב יאיר-צור יגאל, כפר ורדים ומיתר (בהתבסס על שני מאפיינים: מחזור כספי ומצב חברתי-כלכלי). ההכנסות של כל אחת מארבע הרשויות הללו בשנת 2018 היו עד 60 מיליון ש"ח, ודירוגן החברתי-כלכלי היה 8 - 9. נתוניהן הכספיים של חמש הרשויות האמורות לעיל מוצגים בלוח 3 להלן.

3 כפי שעולה מהדוחות השנתיים המרוכזים שמפרסם משרד הפנים על הנתונים הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות.



לוח 3: הנתונים הכספיים של אלפי מנשה ושל ארבע מועצות מקומיות בעלות מאפיינים דומים לה, 2016 - 2018 (במיליוני ש"ח)

אורנית	כפר ורדים	כוכב יאיר	מיתר	אלפי מנשה	המועצה המקומית	
57.8	49.6	56.5	52.3	53.3	2016	סך ההכנסות
62.6	49.4	59.4	55.1	54.7	2017	
60.5	51.4	59.9	58.8	54.3	2018	
57.8	49.8	56.2	52.3	54.4	2016	סך ההוצאות
62.6	49.4	59.3	57.6	56.9	2017	
60.5	51.4	59.7	61.3	60.9	2018	
0	(0.2)	0.3	0	(1.1)	2016	העודף (הגירעון) השוטף
0	0	0.1	(2.5)	(2.2)	2017	
0	0	0.2	(2.5)	(6.6)	2018	
(0.7)	(4.4)	(5.3)	(12.4)	(16.8)	העודף (הגירעון) הנצבר ב-31.12.18	
94.3	98.0	95.3	96.3	92.9	2016	שיעורי הגבייה השוטפים של הארנונה (באחוזים)
93.8	98.2	96.4	94.3	93.6	2017	
97.3	97.9	96.3	92.7	98.1	2018	
19.3	4.7	9.8	15.2	9.4	עומס המלוות ב-31.12.18	



מהלוח עולה כי הגירעון הנצבר של המועצה המקומית אלפי מנשה עולה בשיעור ניכר - לעיתים אף פי שלושה ויותר - על הגירעונות הנצברים של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים. מומלץ אפוא לנקוט פעולה לצמצום הגירעון שצברה. עם זאת, כפי שעולה מן הלוח, ניתן לציין בחיוב את שיעור עומס המלוות באלפי מנשה, שאינו גבוה בהשוואה לרשויות האלה (למעט אחת).

כדי לעמוד על המצב הכספי בקרני שומרון השווה משרד מבקר המדינה את נתוניה עם נתוניהן של שלוש רשויות בסדר גודל דומה - אבן יהודה, אזור וקריית עקרון (לפי המאפיינים לעיל: מחזור כספי ומצב חברתי-כלכלי). ההכנסות בכל אחת משלוש הרשויות הללו בשנת 2018 היו מ-81 עד 87 מיליון ש"ח, ודירוגן החברתי-כלכלי 6 - 8. נתוניהן הכספיים של כל ארבע הרשויות מוצגים בלוח 4 להלן.

לוח 4: הנתונים הכספיים של קרני שומרון ושל שלוש מועצות מקומיות בעלות מאפיינים דומים לה, 2016 - 2018 (במיליוני ש"ח)

המועצה	קרני שומרון	אבן יהודה	אזור	קריית עקרון
סך ההכנסות	2016	78.2	78.2	74.1
	2017	75.6	81	78.7
	2018	81.5	87.1	84
סך ההוצאות	2016	77.9	78.4	74
	2017	84	84.5	78.6
	2018	90.4	87.7	84.4
העודף (הגירעון) השוטף	2016	0.3	(0.2)	0.1
	2017	0.1	(3.5)	0.1
	2018	0.6	(0.6)	(0.4)
העודף (הגירעון) הנצבר ב-31.12.18 (11.2)				
שיעורי הגבייה השוטפים של הארנונה (באחוזים)	2016	94.2	92.3	96.1
	2017	95.3	92.4	95.3
	2018	94.4	91.4	97.7
עומס המלוות ב-31.12.18				
	18	2.6	12.9	27.9

מהלוח עולה כי הגירעון הנצבר של המועצה המקומית קרני שומרון עולה בשיעור ניכר על הגירעונות הנצברים של שלוש רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים. גם שיעור עומס המלוות בה גבוה בהשוואה לשתיים מתוך שלוש הרשויות האלה. מומלץ למועצה המקומית קרני שומרון לפעול לצמצום הגירעון שנצבר ולנהל מעקב אחר עומס המלוות.

המועצה המקומית קרני שומרון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי אחת הסיבות העיקריות לגירעון הנצבר של המועצה היא זו: מ-2014 עד 2019 צמח היישוב ביותר מ-25% ונוספו לו כ-600 משפחות חדשות, אולם מענק האיזון נותר ללא שינוי ולא הייתה צמיחה באזורי התעשייה והמסחר. לעומת זאת, המועצה נדרשה לקחת הלוואות להקמת מבני ציבור לקליטת האוכלוסייה שהצטרפה. עוד ציינה המועצה את היעדר קיומם של הסכמי גג⁴ באיו"ש⁵ ואת התנודות בסיווגה של המועצה במדד הכלכלי-חברתי⁶ (שהקטינו את הכנסותיה ממשרדי הממשלה).

בתשובתה פירטה המועצה כי היא נוקטת צעדים להפחתת הגירעון: דרישות עקביות ממשרדי הממשלה הרלוונטיים - שאינם מגיבים - לפתרון הבעיות לעיל; פעולות להגדלת אזור התעשייה ולהקמת שלושה מרכזי מסחר חדשים; וכן צעדי התייעלות וצמצום שנקטה המועצה עצמה.

עוד מסרה המועצה כי אי-אישור העלאת תעריפי הארנונה ב-2% בשנת 2014 גרם לחוסר בהכנסות בגובה 250,000 ש"ח בכל שנה, ולחוב מצטבר בהכנסות של 1.5 מיליון ש"ח; גובה תעריפי הארנונה למ"ר נופלים בהרבה מאלו שקבע משרד הפנים למועצה, אך בכל 29 שנות קיום המועצה סירבו חברי מליאת המועצה להעלותם. משרד הפנים מצידו אינו מחייב זאת.

על המועצה המקומית קרני שומרון להמשיך לפעול להגדלת אזור התעשייה ולהקמת מרכזי מסחר, וכן לפעול למיצוי הכנסותיה העצמיות, על מנת לתת שירות הולם לתושביה. עליה לפעול בעניין זה בשיתוף פעולה עם משרד הפנים.

4 הסכמים בין מדינת ישראל, רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון ובין רשויות מקומיות שמטרתן להגדיל את היצע הדירות. ההסכמים מאפשרים הקמת שכונות חדשות בנוות אלפי יחידות דיור בתחום הרשויות המקומיות איתן נחתם ההסכם.

5 לפי חישובים שערכה המועצה נגרם לה הפסד הכנסה של כ-9 מיליון ש"ח בשלוש שנים.

6 עד שנת 2014 היה המדד הכלכלי-חברתי של המועצה 5, ובאותה שנה הועלה ל-6, עובדה שגרעה כ-2.5 מיליון ש"ח מהכנסות המועצה. ב-2016 הורד מדד המועצה ל-5, ואולם המענק לא הוחזר. ב-2019 הועלה שוב מדד המועצה ל-6, ופעם נוספת ניזוקו הכנסות המועצה.



פעולות הביקורת

בחודשים יוני - נובמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים באופן התנהלותן של שמונה הרשויות המקומיות בשומרון. הבדיקה התמקדה במועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, קדומים וקרני שומרון, ופרקי משנה נבדקו גם בשלוש הרשויות האחרות בשומרון: עיריית אריאל, המועצה המקומית עמנואל והמועצה האזורית שומרון. הבדיקה הקיפה ארבעה נושאים ראשיים: תאונות דרכים בכביש 55 (המשתרע על "אם הדרך" המובילה לשלוש רשויות מקומיות); תשלום אגרת תלמידי חוץ (הנושא נבדק בארבע רשויות מקומיות); חוקי עזר (סקירה כללית נעשתה בכל שמונה הרשויות, ופרקי משנה מסוימים נבדקו בארבע רשויות); וביקורת פנימית (נושא זה נבדק בשש רשויות). בדיקות משלימות נערכו במחוז ש"י (מחוז יהודה ושומרון) של המשטרה ובמשרד הפנים. נושאי הביקורת נבחרו בעיקר בעקבות סקר שעשו עובדי משרד מבקר המדינה.⁷

תאונות דרכים לאורך כביש בין-עירוני 55

הכביש הבין-עירוני 55 הוא כביש רוחב ודרך היסטורית, המובילה מכפר סבא שבשרון עד מבואות העיר שכם שבשומרון. הכביש נסלל בשנת 1935, ועד תחילת שנות ה-90 עבר תוואי הכביש דרך קלקיליה ועזון. מאז נסלל קטע כביש אשר עוקף את עזון מצפון. מלבד זאת נסלל קטע כביש המחבר את כביש הגישה לאלפי מנשה עם כביש 55 ממזרח לקלקיליה, ובכך הוא עוקף את קלקיליה.

אורכו של הכביש מצומת כפר סבא מזרח עד מבואות העיר שכם 25.5 ק"מ⁸, ותוואי הכביש (ממערב למזרח) עובר, בין השאר, בצומת מעלה שומרון, בצומת עמנואל ובצומת קדומים. במרחב לאורך הציר (לרבות הערים הגדולות קלקיליה ושכם) מתגוררים כ-300,000 תושבים, מרביתם (90%) פלסטינים.

7 הסקר כלל שיחות עם ראשי הרשויות המקומיות בשומרון ועם בעלי תפקידים מרכזיים ברשויות. בעקבות הסקר מופו נושאי הסיכון שיש להתמקד בהם בביקורת: נושאים ייחודיים לשומרון או נושאים משותפים לכמה מהרשויות שנבדקו.

8 שם הוא מתחבר עם כביש 57, המוביל לבקעת הירדן, ועם כביש 60 (הנקרא גם "דרך ההר" או "דרך האבות"), שהוא כביש אורך המתחיל בבאר שבע ומסתיים בנצרת, אולם חלק הארי של הכביש עובר באזור יהודה ושומרון.

מפה 3: תוואי כביש 55



המקור: גוגל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ממסמך של אגף התנועה במחוז ש"י מיוני 2019 עולה כי כביש 55, מאזור הקילומטר השמיני (אזור המשתלות) ועד כמעט סוף מתווה הכביש (הקילומטר ה-24), מוגדר על ידי מחוז ש"י ציר בעייתי במיוחד. זהו כביש ראשי, דו-סטרי וחד-מסלולי, שהמהירות המרבית המותרת בו היא 80 קמ"ש; בכביש נעות מדי יום עשרות אלפי מכוניות. מדידות שנעשו בשלהי שנת 2018 בשעות העומס (על ידי חברת נתיבי ישראל - מע"צ לשעבר) העלו כי בצמתים מרכזיים לאורכו של הכביש חולפים מעל 2,500 כלי רכב בכל שעה; בכביש נעים כלי רכב פרטיים לצד משאיות ועגלות עם בעלי חיים; לצידם של הקילומטרים הראשונים של הכביש נמצאות משתלות רבות, ללא כביש גישה פנימי אליהן; בין הנתיבים לא קיימת גדר הפרדה; התאורה בצמתים לאורך הכביש אינה פעילה, קיימים צמתים ללא עמודי תאורה, צמתים עם משולשי ראות מוגבלים וצמתים ללא הסדרי תנועה; שכבת האספלט המצפה את הכביש סדוקה, ובמקצת מהמקומות אף שקועה; קטעי דרך רבים הם ללא שוליים, ובקטעי כביש אחרים השוליים אינם תקינים; כלי רכב יוצאים פעמים רבות לכביש הראשי מדרכים צדדיות לא מוסדרות וממטעי זיתים.

אגף התנועה במחוז ש"י (להלן - את"ן) מטפל בתאונות דרכים בכלל ובכביש 55 בפרט, לפי נוהל מת"ן (מחלקת התנועה), המעודכן מאוקטובר 2015.

את"ן מבחין בתאונות הדרכים בארבעה סוגים: תאונת דרכים (קטלנית, קשה או קלה) שבגינה נפתח תיק חקירה המצריך המשך טיפול חקירתי והבאתם לדין של המעורבים בשל ביצוע עבירת תנועה חמורה; תאונת דרכים שאירעה שלא בשל עבירת תנועה חמורה, שהפגיעה בה קלה, ושאינן צורך בהבאת המעורבים לדין; תאונת דרכים ללא נפגעים, שנגרם בה נזק לרכוש בלבד, והמשך הטיפול נעשה מול חברת ביטוח; ותאונת דרכים שהמשך הטיפול בה בסמכות יחידת חקירות אחרת,

9 נוהל מת"ן העוסק בטיפול ובסיוע בתאונות דרכים עם נפגעים (מס' 02.233.13 מ-25.10.15).



כגון תאונות שבהן מעורבים פלסטינים בינם ובין עצמם, והמשך הטיפול מועבר לרשות הפלסטינית.

לפי נתוני מחוז ש"י באשר לכביש 55, בשנים 2015 - 2018 אירעו בו 102, 106, 100 ו-73 תאונות דרכים, כסדר השנים¹⁰. בכלל תאונות הדרכים שאירעו בכביש 55 לא נמנו תאונות עם מעורבות פלסטינית בלבד, ובידי מחוז ש"י נמצאו נתונים על תאונות ספורות בלבד: תאונת דרכים אחת (קשה) שהיו מעורבים בה רק פלסטינים בשנת 2018, ושלוש תאונות דרכים בין פלסטינים לבין עצמם בשנת 2019 (שתי תאונות דרכים קטלניות ואחת קשה). תיקי תאונות הדרכים הללו מדווחים במערכת מנת"ב (מערכת ניתוח תוצאות בתנועה) לצורך הצבעה על צומת כמוקד סיכון. משטרת ישראל מסרה בתשובתה במאי 2020 כי בדיווח על תאונת דרכים בה מעורב פלסטיני, היא פותחת תיק חקירה. אשר מועבר לרשות הפלסטינית להמשך טיפול. התיק מסווג כתיק ח.כ (חקירה כללית) ואינו נכלל בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס).

אי-הכללת תאונות הדרכים שבהן מעורבים פלסטינים בינם ובין עצמם בנתונים שמפרסמות הלמ"ס והרשות לאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרלב"ד) מביאה למצג חלקי של היקף תאונות הדרכים, דבר שעלול להשפיע על הקצאת המשאבים הנדרשים לשיפור תשתיות הכביש. מומלץ כי משטרת ישראל תסווג בנפרד את הנתונים על תאונות דרכים בהן מעורב כלי רכב פלסטיני כדי שהסיווג ייכלל בנתוני הלמ"ס ויווצר מצג מדויק יותר על היקף תאונות הדרכים בכביש 55.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 מסרה הלמ"ס כי תאונות שמעורבים בהן פלסטינים בינם לבין עצמם (ללא מעורבות ישראלים בתאונה), לא תמיד מגיעות לידיעת משטרת ישראל, היות שהן מטופלות על ידי המשטרה הפלסטינית. תאונות מסוג זה שמובאות לידיעת משטרת ישראל מכילות נתונים ראשוניים וחלקיים בלבד, ומשטרת ישראל אינה ממשיכה לעדכן בהמשך הטיפול בהן.

הרלב"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כלהלן: אכן שיטת רישום תאונות דרכים באיו"ש כוללת רישום של תאונות רק אם מעורב בהן אזרח בעל תעודת זהות כחולה או רכב עם לוחית זיהוי צהובה. תאונות שקיימת בהן מעורבות פלסטינית בלבד אינן נרשמות, גם אם אירעו בשטחי C¹¹ כיוון שאינן

10 לדוגמה, בקטע כביש קצר של כ-1.5 ק"מ בלבד לאורך ציר כביש 55 (עוקף נבי אליאס) אירעו בתקופה ינואר - אוקטובר 2016 כ-60 תאונות דרכים שבהן היו מעורבים כלי רכב ישראלים, כלי רכב פלסטיניים, בעלי חיים, וכן שלושה נפגעים מקרב הולכי הרגל של הכפר נבי אליאס (כך פורט במכתבו של ראש מועצת קרני שומרון לעוזר שר הביטחון להתיישבות באוקטובר 2016).

11 שטחים באיו"ש המצויים בשליטה ביטחונית ואזרחית ישראלית.

בסמכות החקירה של משטרת ישראל, ולכן גם אין תמונת מצב מלאה אודותן. הרלב"ד פנתה למינהל האזרחי ואף לנציגי הרשות הפלסטינית וביקשה לקבל נתונים נוספים באשר לתאונות שמעורבים בהן כלי רכב פלסטיניים, על מנת שהתמונה תהיה מלאה, אך השלמת הנתונים עודנה חלקית ביותר. לאחרונה גיבשה הרלב"ד מקדם לחישוב מוקדי סיכון ביהודה ושומרון, אשר יביא לבחינתם באופן שווה למוקדים בשאר הדרכים הבין-עירוניות בישראל, זאת, באמצעות חישוב מקדם להכפלת כל תאונה באי"ש שנרשמה בנתוני משטרת ישראל והלמ"ס. ואולם, אין באפשרות המודל להתייחס לחומרת תאונות אחרות הנרשמות במחוז ש"י, כיוון שהיקף הרישום של התאונות ואיכותו לוקים בחסר בתאונות שאינן קטלניות; לא כל אירוע ידווח, ולעיתים כלי הרכב אף יפונה מהזירה עוד לפני הגעת כוחות הביטחון לאזור. עוד מסרה הרלב"ד כי ההצעה החדשה לשינוי שיטת ניתוח הנתונים הועברה ב-26.2.20 לחברי הוועדה הבין-משרדית לקביעת מוקדי סיכון, כדי שזו תגדיר את המוקדים הדורשים תיקון. הרלב"ד ממתינה לתשובת הוועדה, וביקשה לקבוע דיון להצגת הנושא.

מפה 4: תאונות דרכים קטלניות וקשות בתוואי כביש 55 (לא כולל תאונות דרכים שהיו מעורבים בהן פלסטינים בלבד), 2018 - 2019



אתר הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 5: פרטים על מספר הנפגעים בתוואי כביש 55 בשנים 2018 ו-2019*

השנה	מספר הרוגים ופצועים		
	הרוגים	פצועים קשה	פצועים קל
2018	3	10	91
2019	0	7	80
סה"כ	3	17	171

* לא כולל תאונות דרכים שהיו מעורבים בהן כלי רכב פלסטיניים בלבד.

בשנים 2017 ו-2018 הגבירה משטרת מחוז ש"י את אכיפתה לאורך ציר כביש 55. דוחות התנועה שהשיתה על עברייני תנועה עלו מכ-2,500 בשנת 2016 לכ-3,000 בשנת 2017 ולכ-4,500 בשנת 2018. בשנים אלה ערך מחוז ש"י מבצעי תנועה רבים, ובהם נעזר ביחידת האופנועים, ביחידת הרכב הכבד באת"ן, במשרד התחבורה, ביחידה האווירית של משטרת ישראל, בחטיבות המבצעיות של צה"ל באזור, במשטרה הצבאית (בפיקוד מרכז) ובמג"ב איו"ש.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי ברשות שוטרי התנועה במחוז קיים ציוד אכיפה אלקטרוני רב, עם זאת, יש לציין כי חלק מאמצעי האכיפה הטכנולוגיים המצויים בידי מחוז ש"י אינם פעילים בגלל סיבות שונות.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את פעילותו של מחוז ש"י בשנים 2016 - 2018 לאורך ציר כביש 55. פעולות האכיפה ומבצעי התנועה שערך הם גורם משמעותי בירידה שחלה בהיקף התאונות על ציר הכביש - מ-100 תאונות בשנת 2017 ל-73 בשנת 2018.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר וביוני 2020 כי כדי לשדרג את כביש 55 מכפר סבא מזרח עד כביש 60 (קדומים) לכביש דו-מסלולי ודו-נתיבי ולהתאימו למהירות של 100 קמ"ש חולק הכביש לארבעה מקטעים כלהלן: במקטע צופים-קדומים יש שלושה קטעים קצרים שבהם אין תוכנית סטטוטורית מאושרת המאפשרת את שדרוגו, ומקטע זה נמצא בייזום לצורך ההשלמות הסטטוטוריות הדרושות; במקטע צופים-אלפי מנשה יש תוכניות סטטוטוריות מאושרות לשדרוג והרחבה, והפרויקט נמצא בתכנון מפורט וקידום זמינות; במקטע אלפי מנשה-נווה ימין נדרשת תוכנית סטטוטורית חדשה לצורך הרחבת הדרך, היא מקודמת ונמצאת לפני דיון בהתנגדויות שהוגשו לה; גם במקטע נווה ימין-צומת כפר סבא מזרח נדרשת תוכנית סטטוטורית חדשה לצורך הרחבת הכביש, והתכנון התחיל השנה.

משטרת ישראל בתשובתה מסרה כי במסגרת פרויקטים בתכנון בשנת 2020 לגבי כביש 55 יש תכנון להקמת מעגל תנועה באחד הצמתים המסוכנים (צומת ג'יש)



ותכנון של מעגלי תנועה ופניות ימינה בצומת מסוכן אחר (מעלה שומרון-קרני שומרון, עזון).

עד אמצע מאי 2020 טרם מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה את הנתונים התקציביים המיועדים לכל מקטע המתוכנן להתבצע בשנים הקרובות.

על הלמ"ס והרלב"ד לעדכן את נתוניהם, כך שיכללו בכל הכבישים ברחבי יהודה ושומרון נתונים אודות תאונות דרכים שבהן מעורבים פלסטינים - בהתבסס על נתוני משטרת ישראל, המינהל האזרחי וגורמים נוספים. בהתאם, על משרד התחבורה לשקלל נתונים אלו לצורך קבלת החלטות בדבר שדרוג כבישים והסדרת אמצעי בטיחות נוספים, בהם מצלמות תנועה, מעקות בטיחות ועוד, בכלל כבישי איז"ש.

הסעות תלמידים למוסדות חוץ

הסעת תלמידים במערכת החינוך נועדה לאפשר את יישום חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), על תלמידים שבאזור מגוריהם אין בית ספר, או שבית הספר שהם לומדים בו מרוחק מבייתם. מערכת ההסעות היא חלופה לבניית בית ספר, בעיקר עבור תלמידים ביישובים קטנים ועבור תלמידי החינוך המיוחד, בעלי הצרכים המיוחדים.

עלות ההסעות בכל רשות מקומית בשומרון גבוהה בשל כמה סיבות: במרבית הרשויות - בעיקר ביישובים במועצה האזורית שומרון - מספר התושבים מועט; אין בהם בתי ספר תיכוניים, (לעיתים אף לא בתי ספר יסודיים); חלק גדול מהתלמידים בשומרון מוסע אל מחוץ לשומרון באמצעות הפעלת קווי הסעה רבים¹²; מרבית ההסעות מתבצעות בכלי רכב ממוגנים.

12 בכללם רוב רובם של תלמידי החינוך המיוחד, שלהסעתם נדרש מלווה כמעט לכל ילד.



לוח 6: פרטים על מספר קווי ההסעות, מספר חברות ההסעה, מספר התלמידים המוסעים ועלות הסעת תלמיד

שם הרשות המקומית	מספר קווי ההסעות			מספר חברות ההסעה			סה"כ תלמידים מוסעים			העלות הכוללת של ההסעות בש"ח			עלות תלמיד (בש"ח)			שם המקומית
	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	תשע"ז	תשע"ח	תשע"ט	
עיריית אריאל	35	39	46	3	3	3	238	257	269	5,366,127	6,415,935	7,846,039	22,547	24,965	29,167	עיריית אריאל
מ"מ אורנית	3	3	2	4	4	3	420	340	246	4,907,948	4,892,916	4,420,872	11,686	14,391	17,971	מ"מ אורנית
מ"מ אלפי מנשה	19	22	31	2	2	2	384	502	546	4,454,186	5,923,054	5,920,516	11,599	11,799	10,843	מ"מ אלפי מנשה
מ"מ אלקנה	18	14	18	2	2	2	336	357	349	2,338,489	1,964,303	2,294,234	6,960	5,502	6,574	מ"מ אלקנה
מ"מ עמנואל	39	38	36	2	2	3	95	107	78	4,915,099	6,408,318	5,430,085	51,738	59,891	69,616	מ"מ עמנואל
מ"מ קדומים	51	56	62	4	4	5	825	843	940	5,717,248	7,252,049	7,202,538	6,930	8,603	7,662	מ"מ קדומים
מ"מ קרני שומרון	19	29	29	8	9	5	1,248	1,726	2,005	12,017,605	11,645,678	11,452,283	9,629	6,747	5,712	מ"מ קרני שומרון
מ"א שומרון	1,009	1,095	927	16	10	12	4,993	5,139	5,442	52,304,116	61,684,885	60,691,619	10,475	12,003	11,152	מ"א שומרון



מהלוח ניתן ללמוד כי ההוצאה עבור הסעות תלמידים מסתכמת במיליוני ש"ח בשנה בכל רשות (במועצה אזורית **שומרון** אף בעשרות מיליוני ש"ח בשנה): בשנת התשע"ז בכ-92 מיליון ש"ח, בשנת התשע"ח בכ-106 מיליון ש"ח ובשנת התשע"ט בכ-105 מיליון ש"ח.

מומלץ כי הרשויות המקומיות יבחנו היתכנות ביצוע תהליכי ייעול מעת לעת במערך הסעות התלמידים, לרבות בדרך של שיתוף קווים בין הרשויות השונות, הן על מנת לשפר את השירות והן כדי לחסוך בעלויות. שיתוף קווים מומלץ בפרט לרשויות שבהן עלות ההסעה "פר" תלמיד היא גבוהה.

המועצה המקומית **קרני שומרון** מסרה בתשובתה כי מערך ההסעות שלה כולל קווי הסעה משותפים עם רשויות שכנות, כי היא משתמשת בתוכנה לניהול קווי ההסעה, וכי לצורך ביצוע תהליכי התייעלות ושמירה על סדר במערך, היא מעסיקה עובד במשרה מלאה. גם המועצה המקומית **עמנואל** מסרה בתשובתה במאי 2020 כי היא מעסיקה עובדת במועצה שאחד מתפקידיה העיקריים הוא נושא ההסעות וכי שיתוף קווים מתקיים כבר היום ונעשה ניסיון בכל עת לשלב כוחות עם הרשויות הרלוונטיות.

המועצה האזורית **שומרון** מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי בהסעות החינוך המיוחד היא מקיימת מזה שנים שיתוף פעולה עם רשויות שכנות. עוד מסרה המועצה כי בימים אלה מקיימת מחלקת ההסעות במועצה בחינה מדוקדקת של שיתופי פעולה עם רשויות שכנות ושל השפעתם הכלכלית.

המועצה המקומית **קדומים** מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי היא מסיעה תלמידי חינוך רגיל על-יסודי לשיבה התיכונית בקרני **שומרון** בלבד. האוטובוסים היוצאים מדי בוקר מלאים, כך שאין מקום להתייעל בנושא זה. לגבי הסעות תלמידי החינוך המיוחד למוסדות חינוך שונים ברחבי השומרון ובמרכז הארץ מסרה המועצה כי קיים שיתוף פעולה ממוסד, ואכן יש הסעות המשלבות תלמידים מרשויות שונות. הנושא אף מפוקח על ידי אגף הסעות במשרד החינוך, אשר מדי סוף שנת לימודים מכנס את נציגי כל הרשויות, על מנת להבטיח, בין השאר, מערך הסעות יעיל ואופטימלי בהיבט זה.

המועצה המקומית **אלפי מנשה** מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי האפשרות החוקית היחידה להתייעל בהסעות היא מעבר לתחבורה ציבורית, אשר קיימת בחסר באיו"ש בכלל ובאלפי **מנשה** בפרט.

המועצה המקומית **אורנית** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת, ותבחן אפשרויות לשיתוף פעולה עם רשויות ומועצות שכנות במטרה לייעל את הסעות התלמידים ולשפר את השירות הניתן לרווחת התושבים כולם.



עיריית אריאל מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי מנכ"ל העירייה ומנהלת אגף החינוך הונחו לקבוע עם מועצות ועיריות באזור תהליכי התייעלות וחיסכון כספי. העירייה הדגישה כי בכל שינוי או הוספה של קו הסעה נדרש אישורו של משרד החינוך. גם המועצה המקומית אלקנה מסרה בתשובתה במאי 2020 כי שיתוף קווים נעשה רק על פי הנחיות ואישורים של משרד החינוך, ואין זה מסמכותן של המועצות המקומיות להחליט בעניין שיתופי קווים על דעת עצמן.

תשלום אגרת תלמידי חוץ

רשות מקומית הקולטת במוסדות החינוך שבתחומה - בין בחינוך הרגיל ובין בחינוך המיוחד - תלמידים מרשות מקומית אחרת (להלן: "תלמיד חוץ")¹³, זכאית לגבות "תשלום עבור תלמידי חוץ" מהרשות המקומית השולחת שאליה שייך התלמיד (להלן - הרשות הקולטת). התשלום מיועד לכיסוי החלק היחסי של הוצאות החינוך הבסיסיות לתלמיד בגין רכיבים תפעוליים¹⁴ של המוסד החינוכי שאינם מכוסים על ידי משרד החינוך או על ידי משרדי ממשלה אחרים¹⁵.

משרד החינוך, בשיתוף עם משרד האוצר, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, קבע תעריפים לתשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל, ואלה עוגנו בתקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות לימוד חובה), ומתעדכנים מדי שנה.

תשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל העל-יסודי

רשות השולחת תלמיד הגר בתחומה ללמוד ברשות מקומית אחרת, מחויבת לשלם עבורו אגרה לרשות המקומית הקולטת מכוח סעיף 7 לחוק לימוד חובה¹⁶.

התעריפים המעודכנים לתשלום עבור תלמידי חוץ בחינוך הרגיל מפורסמים פעם בשנה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך (להלן - חוזר מנכ"ל), לאחר תחילת שנת הלימודים. התעריף לחינוך הרגיל העל-יסודי בשנות הלימודים תשע"ז - תשע"ט היה 842 ש"ח, 856 ש"ח ו-860 ש"ח, כסדר השנים.

בחוזרי המנכ"ל המתפרסמים מדי שנה נקבע גם כי הרשות השולחת והרשות הקולטת רשאיות לקבוע בהסכם שהרשות השולחת תשתף בתשלומים נוספים הנדרשים "בשל תוספת בשעות לימוד שמשקיעה הרשות הקולטת נוסף לשעות התקן שמוקצות למוסד על ידי משרד החינוך, וכן בשל שירותים נוספים הניתנים על ידי הרשות הקולטת", זאת בהתאם לסעיף 3 לתקנות לימוד חובה.

משרד החינוך בתשובתו במאי 2020 מסר כי התשלום הנוסף הינו עבור השקעה נוספת של הרשות המקומית בחינוך, כגון תגבורים לימודיים שעות פיצול, פרויקטים

13 הוא הדין לתאגיד המפעיל בית ספר ברישיון לפי חוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט-1969, הקולט תלמידים מהחינוך המיוחד.

14 משרד החינוך פירט בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי הרכיבים התפעוליים כוללים הוצאות כגון: חומרי משרד, הוצאות תחזוקה שוטפות של מחשבים, מזגנים, הוצאות לכיסוי חשבונות חשמל, מים, טלפון, בדק בית, שכירות וכן השלמה להוצאות שכרם של שרתים, מזכירים ופסיכולוג.

15 הורים המעוניינים מסיבותיהם שלהם כי ילדיהם ילמדו ברשות אחרת במסגרות חינוך ממלכתיות, אך שיש לילדים מענה ברשות שהם גרים בה ("בחירת הורים"), נדרשים לשאת בתשלום "אגרת תלמידי חוץ".

16 וכן מסעיפים (ב) ו-4(ג) לחוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988.



חינוכיים, יוזמות פדגוגיות וכדומה. משרד החינוך מסר עוד כי במקרה שהרשות הקולטת לא השקיעה משאבים נוספים בתלמידים, היא אינה רשאית לדרוש שיפוי בגין פעולה זו. עוד ציין משרד החינוך כי לרשות הקולטת שיקול דעת אם לדרוש מהרשות השולחת החזר עבור פעילות פדגוגית נוספת; התקנות אינן מקיימות חובה לדרוש את השיפוי.

בחוזרי המנכ"ל לא הוגדרו מהם אותם שירותים נוספים ולפי איזה מפתח תחושב עלותם.

בתחומי המועצות המקומיות אלפי מנשה וקרני שומרון וברוב היישובים המשתייכים למועצה האזורית שומרון אין בית ספר על-יסודי. אשר על כן נאלצות המועצות האלה (להלן - הרשות השולחת) לשלוח את תלמידיהן בגיל החינוך העל-יסודי (הרגיל והמיוחד) ללמוד במוסדות מחוץ לתחומי המועצה, בתחומי רשויות מקומיות סמוכות (להלן - הרשויות הקולטות): כפר סבא, רעננה, הוד השרון וכוכב יאיר-צור יגאל.

משרד מבקר המדינה בדק את התעריפים ששילמו המועצות המקומיות האלו לרשויות המקומיות שאליהן מוסעים תלמידים ללימודים בבתי ספר על-יסודיים בחינוך הרגיל. נבדקו גם התעריפים ששילמו עיריית הוד השרון (לכפר סבא) והמועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל (לכפר סבא). הנתונים על סכומי האגרות ששילמו הרשויות השולחות לרשויות הקולטות מרוכזים בלוח 7 להלן:

לוח 7: תשלומי אגרת חוץ עבור תלמיד בחינוך הרגיל העל-יסודי בשנות הלימודים התשע"ז עד התשע"ט (בש"ח)

הרשות השולחת									הרשות השולחת
הרשות הקולטת(*)									
כוכב יאיר- צור יגאל		הוד השרון		רעננה		כפר סבא		שנת הלימודים	
סכום המשולם על כל תלמיד	מספר תלמידים מוסעים	סכום המשולם על כל תלמיד	מספר תלמידים מוסעים	סכום המשולם על כל תלמיד	מספר תלמידים מוסעים	סכום המשולם על כל תלמיד	מספר תלמידים מוסעים		
1,500	26	3,500 (**)3,200	16 115	3,300	92	3,000	1	תשע"ט	אלפי מנשה
1,500	23	3,500 (**)3,200	15 117	856	1	3,000 9,000	91 1	תשע"ח	
1,500	24	3,500 (**)3,200	10 48	849	1	3,000	173	תשע"ז	
		860	13			3,000 9,000	5 1	תשע"ט	קרני שומרון
						3,000	28	תשע"ח	
						3,000	46	תשע"ז	
						3,000 9,000	5 8	תשע"ט	מועצה אזורית שומרון
						9,000 3,000	3 11	תשע"ח	
						3,000	14	תשע"ז	
						9,000 3,000	5 1	תשע"ט	עיריית הוד השרון
						856	4	תשע"ח	
						-	-	תשע"ז	
						3,000	2	תשע"ט	מועצה מקומית כוכב יאיר- צור יגאל
						3,000	72	תשע"ח	
						3,000	158	תשע"ז	

* ברשויות הקולטות מדובר בבתי הספר התיכוניים בחינוך הרגיל, להלן: בכפר סבא: גלילי, הרצוג, כצנלסון ורביץ; ברעננה: אביב, אוסטובסקי ומור-מטרווסט; בהוד השרון: מוסינזון ורמון; בכוכב יאיר- צור יגאל: דקל.

** אגרת החינוך עבור תלמידים שנשלחים אל תיכון מוסינזון, שהוא תיכון של החינוך ההתיישבותי ולכן אינו מתנהל כאחד התיכונים הרגילים של הוד השרון, משולמת על ידי הרשות השולחת ישירות לבית הספר.



מהלוח עולים הממצאים האלה:

עיריות כפר סבא, רעננה והוד השרון דרשו מהרשויות השולחות תלמידים למוסדותיהן תעריפים העולים פי כמה על התעריפים שנקבעו בחוזרי המנכ"ל. המועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל דרשה אף היא תעריפים מוגדלים מאלה שנקבעו בחוזר המנכ"ל. בהיעדר אלטרנטיבה נאלצו מקצת הרשויות השולחות לשלם את התעריפים המוגדלים. להלן פירוט:

1. בשנים תשע"ז עד תשע"ט גבתה עיריית כפר סבא 3,000 ש"ח אגרת חוץ עבור כל תלמיד מכל רשות ששלחה אליה תלמידים לחינוך הממלכתי¹⁷. בשנות הלימודים תשע"ח ותשע"ט העלתה עיריית כפר סבא את סכומי האגרה לתשלום שגבתה משלוש רשויות מקומיות ששלחו אליה תלמידים בשנים אלו - לחלק מהתלמידים מ-3,000 ש"ח ל-9,000 ש"ח - פי שלושה מן הסכום שגבתה מהם בתשע"ז. בהיעדר תחליף הולם נאלצו שלוש הרשויות (אלפי מנשה, שומרון והוד השרון) לשלם עבור התלמידים אלה אגרות חוץ בתעריף הגבוה פי עשרה ויותר מן הסכומים שאושרו לתשלום באותן שנים בחוזרי המנכ"ל.

2. בשנת תשע"ז גבתה עיריית הוד השרון אגרת חוץ בסך 3,200 ש"ח ו-3,500 ש"ח מכל תלמיד שנשלח אליה מהמועצה המקומית אלפי מנשה (58 תלמידים), ו-3,500 ש"ח בעבור כל תלמיד בשנות הלימודים תשע"ח ותשע"ט (132 ו-131 תלמידים, כסדר השנים).

3. בשנות הלימודים תשע"ז ותשע"ט גבתה המועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל מהמועצה המקומית אלפי מנשה אגרת חוץ בסך 1,500 ש"ח עבור כל תלמיד, לאמור: כמעט פי שניים מסכום האגרה שאושר לתשלום באותן שנים בחוזרי המנכ"ל.

הרשויות המקומיות בשומרון נוהגות לגבות אגרת חוץ לפי התעריפים שבחוזר מנכ"ל משרד החינוך, ואכן הבדיקה העלתה כי רשות מקומית בתחומי השומרון שהסיעה תלמידי חוץ לרשויות מקומיות אחרות בשומרון (או ביהודה) לא התבקשה לשלם תעריפים העולים על אלה שנקבעו בחוזר המנכ"ל. כך לדוגמה, בשנים שנבדקו שלחה המועצה המקומית קרני שומרון עשרות רבות של תלמידים למועצה האזורית שומרון ולמועצה המקומית קדומים¹⁸, וחויבה בגינם בסכום האגרה שנקבע בחוזרי המנכ"ל.

17 יצוין כי עבור עשרות תלמידים שנשלחו אליה לבתי ספר הממלכתיים-דתיים בתחומיה היא גבתה אגרה בסכומים כפי שנקבעו בחוזרי המנכ"ל.

18 בשנת הלימודים תשע"ט שלחה המועצה המקומית קרני שומרון 64 תלמידים למוסדות בתחום היישובים במועצה האזורית שומרון ו-184 תלמידים למוסדות בתחום המועצה המקומית קדומים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הרשות השולחת רשאית להחליט שהיא אינה מעוניינת לשלם את התשלומים הנוספים מעבר לאגרת החוץ, ואז יהיה עליה לבחון האם הפתרון החינוכי המתאים לתלמיד הינו במסגרת מוסד החינוך של הרשות הקולטת המסוימת, או שעליה לקבוע מוסד מתאים בתחומה של רשות חינוך מקומית אחרת. לחלופין, יכולה הרשות לבקש ולפתוח בית ספר למתן פתרון חינוכי לתלמידיה, ולשאת בכל ההוצאות הקשורות בקיומו והפעלתו של מוסד חינוכי.

עוד העלתה הבדיקה את הממצאים האלה:

1. בין המועצה המקומית **אלפי מנשה** ועיריית כפר סבא נכרת הסכם (פשרה) בשנת 2012, לפיו תשלם המועצה עבור שנים קודמות 3,000 ש"ח אגרת תלמידי חוץ בגין כל תלמיד בתמורה לשירותים נוספים שקיבלה. גם בין עיריית רעננה ובין המועצה המקומית **אלפי מנשה** קיים הסכם שנחתם במרץ 2018 בדבר סכומי אגרת חוץ שתשלם המועצה בגין כל תלמיד עבור שירותים נוספים שיקבלו, אולם אותם "שירותים נוספים" שניתנו לא פורטו בהסכמים. יתרה מזו, גם בדרישות התשלום השנתיות (או בכל מסמך אחר) ששלחו הרשויות הקולטות לא פורטו השירותים הנוספים שיסופקו לתלמידי הרשויות השולחות, אף לא טיבם ועלותם.

בין עיריית הוד השרון והמועצה המקומית **אלפי מנשה** לא נחתם כלל הסכם על מהות תשלומי "היתר".

גם בין עיריית כפר סבא ובין המועצה המקומית **קרני שומרון** והמועצה האזורית **שומרון** אין הסכמים (או דרישת תשלום או כל מסמך אחר) לקביעת סכומי "היתר" ששולמו, וכן אין הסכם בין עיריית כפר סבא למועצה המקומית **אלפי מנשה** לשנים 2012 ואילך.

המועצה האזורית **שומרון** מסרה בתשובתה כי קיים מסמך הבנות והתחייבות של המועצה לעיריית כפר סבא, המפרט עבור כמה תלמידים משלמת המועצה ומהו הסכום שישולם.

2. ביולי 2011 פנה ראש המועצה של **קרני שומרון** דאז לשר החינוך באותה עת בבקשה למנות ועדת בדיקה מקצועית כדי לסייע בקביעת תעריף "הגיוני שישולם עד לבניית בית ספר אזורי וישמש גם להתחשבנות העבר". במכתבו ציין ראש המועצה כי עיריית כפר סבא ורעננה מתנות אישור קליטת בוגרי חטיבת הביניים של **אלפי מנשה**, **קרני שומרון**, המועצה האזורית **שומרון** וכוכב יאיר-צור יגאל בתשלום גבוה של אגרת תלמידי חוץ. עוד כתב כי ניסיונות ההידברות עם עיריית כפר סבא לא צלחו, ופנייתם למנכ"ל משרד החינוך לקבלת סעד לתקופת הביניים, עד שייבנה תיכון אזורי - לא צלחה אף היא.



ביולי 2012 השיבה מנכ"לית משרד החינוך דאז לראשי המועצות שומרון, קרני שומרון, אלפי מנשה וכוכב יאיר-צור יגאל¹⁹ כי הרשויות, השולחת והקולטת, רשאיות להסכים להעניק לתלמידים שלומדים בתחומה של הרשות הקולטת שירותי חינוך נוספים במהלכו של יום הלימודים, ובמסגרת הסכמה זו עליה לקבוע את התשלומים הנוספים לסכום שקבוע בתקנות. באותו מכתב ציינה המנכ"לית כי הבסיס לתשלום בגין תלמידי חוץ נקבע בעבר על ידי ועדה, ובהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי, ואולם בכוונתה ליזום הקמתה של ועדה חדשה בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, אשר תבחן מחדש את סכומי ההשתתפות שנקובים בתקנות. עוד הוסיפה במכתבה כי הוכר הצורך בפתיחת בית ספר תיכון לילדי היישובים, ובעניין זה יעמדו לרשות הפונים סמנכ"ל מינהל פיתוח ומנהלת מחוז מרכז של משרד החינוך.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי בשנת 2013 מונתה ועדת היגוי משותפת למשרד החינוך ולמרכז לשלטון מקומי, ובעקבותיה תוקנה תקנה בה נקבעו סכומי ההשתתפות²⁰.

הבדיקה העלתה כי שבע שנים ויותר ממועד תשובתה של מנכ"לית משרד החינוך לא הוקם בית ספר תיכון עבור ילדי היישובים; לאחר שהתקין משרד החינוך את התקנה בה נקבעו סכומי ההשתתפות של הרשויות השולחות, לא הוסיפו ראשי המועצות בשומרון לפעול כדי להפחית את סכום האגרה המשולמת עבור תלמידיהן הלומדים בבתי ספר תיכון מחוץ ליישובים.

3. במהלך הביקורת באוקטובר 2019 מסרה עיריית כפר סבא לעובדי משרד מבקר המדינה כי הסכום שגבתה, בסך 3,000 ש"ח, הוא סכום היסטורי שנקבע בהסדר פשרה לתקופה קצובה; אין חובה כי העירייה תקלוט תלמידים מיישובים אלה; ולאור הגידול הדמוגרפי בעיר גם אין לה מקום לקלוט אותם בצורה מלאה. אי לכך, ולאור העלויות הכבדות הנגזרות מכך, ביקשה להפסיק לקלוט תלמידים לתיכונים העירוניים מבחוץ. לדבריה, העלות הממוצעת נטו עומדת כיום על 9,000 ש"ח לכל תלמיד לשנה²¹.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי היא מקבלת את ממצאי הדוח, והסבירה כי גבתה תשלומים עבור דמי

19 על פנייתו של ראש מועצת קרני שומרון מיולי 2011.

20 תקנות לימוד חובה (תלמידים הלומדים ברשות חינוך מקומית אחרת) (תיקון), התשע"ה-2014.

21 בהסבר לא פורטו מרכיבי העלויות ה"כבדות" הנגזרות ותחשיב כל עלות, כך שלא ניתן לדעת כיצד נקבעו עלויות המסתכמות פי עשרה ואף יותר מן הסכום שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

השתתפות בלימודי חוץ במסגרת "שירותים נוספים" בהתאם להוצאה הממוצעת לכל תלמיד או בכפוף לסיכום שנקבע עם כמה רשויות. עוד מסרה העירייה לגבי שנת הלימודים הנוכחית (התש"ף), כי רשויות שיש עמן הסכם, ימשיכו לשלם כפי שנקבע בהסכם, ואילו ברשויות שאין עמן הסכם, תעמוד תוספת התשלום במסגרת "שירותים נוספים" בהתאם לחישוב ההוצאה הממוצעת לתלמיד כפי שייקבע בעירייה וכפי שהעירייה מוציאה על כלל תלמידיה.

עיריית הוד השרון מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת באוקטובר 2019 כי בתיאום בין ראשי הרשויות של הוד השרון ואלפי מנשה, ובתיווך מנהלת המחוז (של משרד החינוך) ובקשתה של מנכ"לית משרד החינוך - הוסכם כי עיריית הוד השרון תיתן מענה לילדי אלפי מנשה, שביישובם אין בית ספר תיכון, ונקבע סכום האגרה; עוד מסרה העירייה כי תושבי אלפי מנשה רשאים כמובן לבחור בין בית ספר בתחום הרשות שלהם, שהוא חינוכי, ובין בית-ספר בעיר אחרת, עיר [הוד השרון] אשר משקיעה ממיטב כספי משלם המיסים עבור מתן שירותי חינוך ברמה גבוהה.

גביית אגרת חוץ בסכומים גבוהים, החורגים בהרבה מהסכומים המחייבים שנקבעו בחוזרי המנכ"ל, כפי שגובות הרשויות הקולטות הוד השרון, כפר סבא ורעננה - ראוי שתלווה בפירוט מהותם של ה"שירותים הנוספים", שעות הלימוד שמעבר לתקן והפעילויות הנוספות שתספק הרשות הקולטת לתלמיד החוץ, וכן בפירוט עלותן.

עיריית רעננה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי אלפי מנשה חויבה בגין תלמידיה בסכום זהה לעלות החינוך העל-יסודי ברעננה, וכן לזה שהעירייה משלמת בגין תלמידיה לרשת חיצונית המנהלת בתי ספר בתחומה. על פי תחשיב שערכה העירייה בשנת 2015, עלות זו מסתכמת ב-3,200 ש"ח לשנה. סכום זה מגלם בתוכו בעיקר שעות לימוד מעבר לתקן של משרד החינוך וכן שירותים נרחבים לתלמיד, כגון שירותים פסיכולוגיים וייעוץ. העירייה מסרה גם כי "בימים אלו" גובשו הסכמות עם אלפי מנשה ונערך הסכם שטרם נחתם, ולפיו התשלומים אשר ישולמו לעיריית רעננה בגין תלמידי החוץ, החל מספטמבר 2019 ובגין השנים תש"ף ותשפ"א, יופחתו לסך 2,200 ש"ח עבור כל תלמיד לשנה.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי התעריפים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך משקפים רק הוצאה שוטפת, ואינם כוללים הוצאות נוספות שהרשות משקיעה "פר" תלמיד. העירייה הסבירה כי עליית התעריף בשנים תשע"ח ותשע"ט נבעה מהשקעתה במשאבים נוספים שהיא מספקת לתלמידיה,



דוגמת שעות תגבור, ציוד מחשוב מתקדם ומעבדות מתקדמות. עוד מסרה העירייה כי היא מקבלת את ההערה בדבר הצורך בפירוט מהותם של ה"שירותים הנוספים" והפעילויות הנוספות שהיא משקיעה "פר" תלמיד, וכי תפעל לרישוםם ולהצגת פירוטם, ולהעברתם לרשות השולחת.

המועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל מסרה בתשובתה במאי 2020 כי אגרת לימודי החוץ הנקבעת בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך אינה משכללת בתוכה פרמטרים מגוונים נוספים שהרשות הקולטת נושאת בהם מידי שנה במסגרת תקציב החינוך, כגון: אחזקת ספרייה, אחזקה וטיפול במערכות מיחשוב, הוצאות השתלמות, אשר מעניקים למערכות החינוך ביישוב ומוסדות החינוך שבה את הערך המוסף. המועצה הסבירה כי התנהלות זו של גביה עבור שירותים נוספים רווחת בקרב מרבית הרשויות שכן זוהי הדרך היחידה שבה ניתן יהיה לקיים את מוסד החינוך באופן מאוזן וללא גירעונות תפעוליים. המועצה מסרה עוד כי בפגישה ייעודית בנושא תשלום אגרת תלמידי חוץ שהתקיימה במרץ 2014, הציגה גזברית המועצה נתונים מפורטים, מהם עלה כי הוצאות התפעול והשירותים הנוספים של בתי הספר אליהם אמורים היו להישלח תלמידי המועצה המקומית אלפי מנשה מסתכמות ב-1,500 ש"ח "פר" תלמיד. גזברי הרשויות שנכחו בפגישה, נתנו הסכמתם לנתונים שהוצגו והנגבים עד היום.

בפועל, בהיעדר חלופות לחינוך על-יסודי בתחומי הרשויות המקומיות בשומרון, הרשויות השולחות נתונות לרצונן הטוב של הרשויות הקולטות, שחלקן גובות תשלום בגין מתן שירותים נוספים לתלמידי חוץ, הגם שסכום זה הינו בשיעור הגבוה פי כמה מסכום האגרה שנקבע בתקנות. כל זאת, מבלי שמרביתן יפרטו את עלות הוצאות התפעול ואת מהותם של השירותים הנוספים.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי הוא סבור שאין מקום להגביל את הסכומים או לקבע אותם בגלל שרמת השירותים התוספתיים שמספקת הרשות הקולטת משתנה בין רשות לרשות, כמו גם ההוצאות שנלוות לכך ולכן הוא סבור שקביעת התשלום עבור שירותים תוספתיים תתבצע בשיח בין הרשות השולחת והרשות הקולטת. עוד מסר משרד החינוך כי הוא סבור שאין מקום להתערבותו ואף אין זה ברור שיש לו הסמכות לעשות כן.

משרד הפנים מסר בתשובתו במאי 2020, כי הסוגיה הנוגעת לגביית אגרת חינוך הינה סוגיה שבסמכות משרד החינוך והנושא אינו נוגע לתחום סמכותו ואחריותו של משרד הפנים.



על מנת להסדיר את סוגיית גובה התשלום של אגרת תלמידי חוץ, על משרד החינוך - הגוף המאסדר והקובע את התעריפים לתשלום אגרת תלמידי חוץ - בשיתוף עם משרד הפנים - הגוף המאסדר והאחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות - ומרכז השלטון המקומי, לבחון את הסוגיה ולגבש מתכונת הסדרים רצויה. בכלל זה יש להגדיר בחוזרי מנכ"ל מהם אותם שירותים נוספים שהרשות הקולטת רשאית לגבות עבורם תוספת תשלום ולפי איזה מפתח תחושב עלותם, וכן לבחון אם יש מקום לקבוע סכומים מרביים לגבייה בגינם.

חוקי עזר

חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית למלא את תפקידיה, לפעול לפי סמכויותיה, להסדיר את דרכי הפעילות של מחלקותיה במתן שירותים לתושבים, וכן להטיל על בעלי נכסים או על המחזיקים בנכסים את החובה לבצע פעולות מסוימות בנכסים אלו ולהימנע מפעולות אחרות, כדי לשמור על טובת הציבור, בריאותו וביטחונו. ללא חוק עזר אין הרשויות המקומיות מוסמכות להטיל על התושבים תשלומים שונים (היטלים, אגרות, דמי השתתפות ותשלומי הוצאות) כדי לממן שירותים מסוימים²².

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

אכיפת חוקי העזר נעשית על ידי הפקחים של הרשות המקומית.

רקע נורמטיבי

בתקנון המועצות המקומיות נקבעה סמכותה של רשות מקומית באי"ש להתקין חוקי עזר²³.

הסמכות להתקנת חוקי עזר נתונה 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,

22 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006 (2007), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 60 - 71, ודוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, עמ' 529 - 596.

23 סעיף 88 לתקנון.



והוא עומד בדרישות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/98 מפברואר 1998²⁴. כן עליו לצרף לנוסח החוק דברי הסבר בנוגע למטרת החוק ולנחיצותו²⁵. אם החוק קובע היטלים או תשלומי חובה אחרים, יש לצרף לו תחשיב המפרט את התעריף שנקבע בו. כמו כן, בחוזר לעיל ובנוהלים שפרסם המינהל לתקצוב ולפיתוח במשרד הפנים ביוני 2005 נקבעו נוהלים להליך העברת חוקי עזר לטיפול משרד הפנים לצורך פרסומם.

מועצת רשות מקומית באיו"ש שאישרה חוק עזר נדרשת להודיע על כך לממונה במשרד הפנים על היישובים הישראליים באיו"ש (להלן - הממונה האזרחי)²⁶. בתקנון נקבע כי חוק עזר ייכנס לתוקפו בחלוף 90 ימים מהיום שהממונה האזרחי אישר בכתב לראש המועצה כי קיבל את העתק חוק העזר שאושר בידי המועצה. בתקופה זו רשאי הממונה להורות על עיכוב פרסומו של חוק העזר, ובלבד שפרט את הסתייגותיו וייתן לראש המועצה הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב הפרסום. ניתן יהיה לפרסם חוק עזר לפני תום 90 הימים אם במהלכם הודיע הממונה שאין לו התנגדות לחוק העזר.

תהליך החקיקה והעדכון של חוקי העזר

אופן הטיפול של הרשויות המקומיות בהכנת חוק העזר או בעדכונו

כאשר מועלה ברשות המקומית הצורך להכין חוק עזר או לעדכונו - בדרך כלל על ידי ראש הרשות, גזבר הרשות או הלשכה המשפטית שלה - מתנהלים דיונים במועצת הרשות 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, מתבצעת לרוב התקשרות עם חברה חיצונית לעריכת תחשיב לתעריף התשלום. החברה אוספת נתונים מן הגורמים הרלוונטיים (בדרך כלל מחלקות ההנדסה, הגזברות והארנונה), בעיקר כדי שלא תקבע תעריף לא סביר. לאחר קביעת התעריף נדרשת מועצת הרשות לאשר את החוק ואת התעריף שנקבע בו²⁷.

24 חוזר זה הוחל על ידי משרד הפנים באיו"ש במאי 1998.

25 על פי החוזר, שכותרתו "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר", הרשות המקומית נדרשת להסביר את נחיצות החוק בדברי הסבר המצורפים להצעת חוק העזר.

26 הדרישה לאישור שר הפנים קבוע בסעיף 258(ב) לפקודת העיריות וסעיף 22(ב) לפקודת המועצות המקומיות. כמו כן, בתיקון של פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות משנת 1998 נקבע כי פרסום חוקי העזר מעתה והלאה אינו מצריך את אישורו של שר הפנים, ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/98 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". ההוראה הרלוונטית לעניין רשויות מקומיות ביו"ש מצויה בסעיף 88 לתקנון המועצות המקומיות ובסעיף 72 לתקנון המועצות האזוריות.

27 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (פורסם בנובמבר 2016), "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 543 (להלן דוח 2016).

טיפול משרד הפנים בהצעות חוקי העזר

תרשים 3: הליך הטיפול של משרד הפנים בהצעות לחוקי העזר לאחר שאושרו על ידי מועצת הרשות המקומית והועברו לטיפולו



בלוח 8 להלן מוצגים הנתונים שהתקבלו מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במשרד הפנים על משך הליך טיפולו בהצעות חוקי העזר שהעבירו אליו הרשויות המקומיות בשומרון, בשנים 2017 - 2019.



לוח 8: מעקב אחרי חוק העזר החל מקבלתו במשרד הפנים ועד אישורו אצל הממונה האזרחי, 2017 - 2019^(*)

שם הרשות המקומית	שם חוק העזר	תאריך קבלתו במשרד הפנים	תאריך אישורו הסופי של הממונה האזרחי	משך החודשים במשרד הפנים
אורנית	חוק עזר לאורנית היטל ביוב, התשע"ט-2018	6.9.18	16.3.20	18
אורנית	חוק עזר לאורנית היטל מים, התשע"ח-2018	24.10.18	27.1.19	3
עמנואל	חוק עזר לעמנואל תיעול, התשע"ז-2017	29.5.17	4.6.18	12
עמנואל	חוק עזר לעמנואל שטחים ציבוריים פתוחים, התשע"ח-2018	29.5.17	10.4.18	10
עמנואל	חוק עזר לעמנואל סלילת רחובות, התשע"ח-2018	29.5.17	6.6.18	12
שומרון	חוק עזר לשומרון (ביוב) התשע"ח-2018	2.2.17	2.10.18	8

* התאריכים כפי שנמסרו על ידי משרד הפנים.

מהלוח עולה כי הזמן הממוצע לחוק עזר, מעת קבלתו במשרד הפנים ועד אישורו הסופי של הממונה (לגבי החוקים שאושרו), הוא כ-10 חודשים.

המועצה המקומית אלפי מנשה

חוק העזר התקף של המועצה המקומית אלפי מנשה לשילוט הוא משנת 1989. אומנם במאי 2014 אישרה המועצה חוק עזר מעודכן לשילוט, אך רק לאחר כשנה (במאי 2015) העבירה המועצה את נוסח החוק לטיפול במשרד הפנים²⁸. באפריל 2018 ביקש משרד הפנים מהמועצה לתקן הערות אחרונות בחוק העזר.

עד סיום מועד הביקורת באוקטובר 2019, כחמש שנים וחצי לאחר אישורו על ידי המועצה, טרם קידמה המועצה את הטיפול בחוק, וחוק העזר טרם אושר.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי היא מצויה בשלבי טיפול סופיים בחוק העזר מול משרד הפנים.

²⁸ מאז ועד אפריל 2018 הועבר חוק העזר ממשרד הפנים למועצה מספר פעמים לתיקונים ולהערות שנדרשו על ידי משרד הפנים, כשמדי פעם נדרשו תזכורות ששלחה הרשות המקומית למשרד הפנים ("טרם נשלחה תגובה על התיקונים שעשינו"), או שנשלחו ממשרד הפנים למועצת הרשות ("טרם יושמו הערותינו").

המועצה המקומית אלקנה

1. ביולי 2013 חתמה המועצה המקומית **אלקנה** הסכם עם יועץ להכנת תחשיבים לחמישה חוקי עזר: היטל סלילת כבישים, היטל תיעול וניקוז, היטל ביוב, היטל מוסדות ציבור ואגרת מודעות ושלטים. בפברואר 2014 חתמה המועצה הסכם נוסף עם אותו היועץ, להכנת המעטפת המשפטית לחמשת חוקי העזר.

נמצא כי בהסכמים שנחתמו בין המועצה המקומית ליועץ לא נקבעו לוחות זמנים למועד תום הכנת התחשיבים והמעטפת המשפטית לחוקי העזר.

המועצה המקומית **אלקנה** לא קידמה את הליך הכנת חוק העזר בנושא אגרת מודעות ושילוט, אף על פי שהיועץ הגיש לה את תחשיבי האגרה כבר בשנים 2014 ו-2015, התחשיבים נבדקו ואושרו בידי היועץ, ונכונותם נבדקה על ידי חברה א'. עד מועד סיום הבדיקה, באוגוסט 2019, טרם אושרו גם שאר חוקי העזר על ידי מליאת המועצה, ובתום חמש שנים פג תוקפם של התחשיבים שנערכו בזמנו.

2. למועצה המקומית **אלקנה** חוק עזר לשירותי שמירה, התשנ"ג-1992, אשר תוקן במרוצת השנים פעמים אחדות, האחרונה בהן בשנת 1997. בינואר 2018 פנתה המועצה ליועץ כדי שיעדכן את חוק העזר הזה.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2019, טרם עדכנה המועצה את חוק העזר.

3. בנוסחי הטיוטות של חוקי העזר להיטל סלילת כבישים ולהיטל תיעול וניקוז שהכין היועץ²⁹ נקבע, בין השאר, כי ניתן להטיל גם בגין בנייה חריגה. בחוקי העזר הקיימים של המועצה לא נקבעה חובה להטיל גם בגין בנייה חריגה³⁰.

בין השנים 2014 - 2016 ערכה המועצה סקר מדידת נכסים למגורים לצורך חיוב בארנונה. מנתוני הסקר עולה כי השטח המחויב בארנונה גדל ב-21,743 מ"ר (מ-149,376 מ"ר בשנת 2014 ל-171,119 מ"ר בשנת 2016), ואולם בהיעדר עדכון של חוק העזר באופן המאפשר לחייב בהיטל גם בגין בנייה חריגה, ובהיעדר בדיקה של מחלקת ההנדסה אם הבנייה בהיתר - אין בידי המועצה נתונים אם בשטח שגדל על פי סקר הארנונה נכללות חריגות בנייה, ומכאן שאין דרך לבחון אם יש לחייב בהיטלי פיתוח, ואם כן - מהו היקפם.

29 הנוסחים זהים לאלה שאישר משרד הפנים ברשויות אחרות (כך לדוגמה, חוק העזר לסלילת כבישים שאושר לעיריית אריאל בשנת 2015).

30 בנייה חריגה הוגדרה בחוקי העזר האמורים כ"בנייה חדשה (תוספת לבניין קיים הניצב בנכס) שנבנתה ללא היתר בנייה או בסטייה מהיתר בנייה".



נמצא כי בהיעדר חוקי עזר מוסדרים, בנייה חריגה במועצה המקומית אלקנה אינה מחויבת בהיטלים.

המועצה המקומית קדומים

בפברואר 2012 חתמה המועצה המקומית קדומים הסכם עם אותו יועץ להכנת ארבעה תחשיבים לשלושה חוקי עזר: אגרת מבני ציבור, היטל שטחים ציבוריים פתוחים והיטל סלילת כבישים ומדרכות³¹. בינואר 2017 חתמה עמו המועצה הסכם להכנת המעטפת המשפטית לחוקי העזר. נמצא כי בהסכמים שנחתמו בין המועצה המקומית ליועץ לא נקבעו לוחות זמנים למועד תום הכנת התחשיבים לחוק העזר.

עוד נמצא כי בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים המעידים על מועד השלמת הכנתם של התחשיבים. במרץ 2017 אישרה המועצה את התחשיבים של חוקי העזר. בדיון ציין ראש המועצה כי למועצה אין קרנות פיתוח (למעט ביוב), וכי בהיעדר הכנסה מהיטלים נאלצים נציגי הרשות "לעמוד כעניים בפתח" מול משרדי ממשלה כדי לפתח תשתיות, לבנות מבנים ציבוריים וגני משחקים.

ואולם נמצא כי רק בפברואר 2019, שבע שנים לאחר מועד ההתקשרות עם היועץ להכנת התחשיבים לחוקי העזר, העבירה המועצה לאישור הממונה את חוקי העזר בעניין היטל לשטחים ציבוריים והיטל לסלילת כבישים ומדרכות, ורק במרץ 2019 העבירה את חוק העזר בעניין אגרת מבני ציבור³².

נמצא כי חלפו למעלה משמונה שנים מאז תחילת הליך הטיפול באסדרת חוקי העזר במועצה המקומית קדומים, ואולם חוקי העזר טרם הוסדרו.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה במרץ 2020 כי היטל שטחים ציבוריים פתוחים והיטל סלילת כבישים ומדרכות נכנסו לתוקף לאחר סיום הביקורת, וכי חוק עזר אגרת מבני ציבור אושר עקרונית על-ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים ויקבל תוקף בקרוב. עוד מסרה המועצה כי "בימים אלו" היא עוסקת בעדכון חוק עזר ביוב וחוק עזר שמירה.

31 הוכנו שני תחשיבים נפרדים: אחד להיטל סלילת כבישים, והאחר להיטל מדרכות.

32 בנובמבר 2017 אישרה מליאת המועצה (בהמשך לאישור התחשיבים של חוקי העזר במרץ 2017) את חוקי העזר. בשל טעויות בהכנתם, שהתגלו מאוחר יותר, ובשל שיהוי בתיקונם, הם הובאו - לרבות התחשיבים - לאישור המועצה רק באוקטובר 2018 ואושרו פעם נוספת.



על המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה וקדומים להשלים את הטיפול בחוקי העזר. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את התמשכות לוחות הזמנים לאישור חוקי העזר ויפעל לקיצורם, לרבות בחינת מנגנון האישור הפרטני של החוקים. כן מוצע לקיים מעקב עיתי אחר משך הטיפול באישור חוקי עזר מעת קבלתם במשרד הפנים ועד אישורם.

התקשרות הרשויות המקומיות עם חברות ועם משרדים העוסקים בחישובי תעריפים

דרישת משרד הפנים לעדכן את התעריפים של חוקי העזר שיש בהם אגרות והיטלים (ראו להלן) הניעה את מרבית הרשויות המקומיות לשכור שירותים מקצועיים מחברות העוסקות בחישובי תעריפים³³.

בסעיף 114(א) לתקנון הוטלה על המועצות המקומיות ועל העיריות באזור יהודה ושומרון חובת מכרז, בין השאר גם לרכישת טובין. סעיף 114(ב) לתקנון מסמיך את הממונה האזרחי לקבוע כללים בעניין פטור מחובת עריכת מכרז הן בסוגי התקשרויות מסוימים והן בעניינים מיוחדים.

הממונה האזרחי פרסם כללים למועצות המקומיות, ונקבעו בהם סכומי ההתקשרות המחייבים את הרשות המקומית לערוך מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא), וכן את הסכומים המחייבים אותה לערוך מכרז פומבי³⁴.

כאמור לעיל, המועצה המקומית אלקנה התקשרה ביולי 2013 ובפברואר 2014 עם יועץ לצורך הכנת תחשיבים ומעטפת משפטית לשישה חוקי עזר בסכום כולל של כ-102,000 ש"ח כולל מע"מ³⁵.

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

34 סכומים אלה מתעדכנים מפעם לפעם. בפברואר 2012 עמד הסכום המעודכן לקבלת ארבע הצעות מחיר לנותני שירות דומה על 69,900 ש"ח.

35 כ-67,000 ש"ח להכנת תחשיבים לחוקי העזר (לאחר מתן הנחה בשיעור של 12.5%) וכ-35,000 ש"ח להכנת המעטפת המשפטית.



הבדיקה העלתה כי טרם ההתקשרות לא פנתה המועצה לקבלת הצעה מנותני שירות דומה נוספים, כנדרש מהכללים שפרסם הממונה האזרחי, אשר לפיהם כל סכום שבפברואר 2012 עלה על 69,900 ש"ח כולל מע"ם, חייב את המועצה לפנות לקבלת ארבע הצעות מנותני שירות דומה³⁶.

על המועצה המקומית אלקנה להקפיד לפנות כנדרש לנותני שירותים דומים נוספים לקבלת הצעות מחיר לפני התקשרותה עם יועץ להכנת תחשיבים, על מנת להבטיח כי תתקשר בהצעה הטובה ביותר עבורה ותיתן הזדמנות שווה למציעים נוספים.

חוקי עזר ישנים

עד לשנת 2016, במאגר משרד הפנים מפורטים כ-6,000 חוקי עזר המשויכים לכלל הרשויות המקומיות, כ-90% מהם תקפים, והנותרים - חוקים שבוטלו. יותר מ-2,000 חוקי עזר נחקקו בשנות השבעים של המאה העשרים או קודם לכן: 15 חוקי עזר נחקקו בשנים 1934 - 1949, כ-400 חוקים נחקקו בשנות החמישים, כ-1,100 - בשנות השישים, וכ-550 - בשנות השבעים.

לוח 9: מספר חוקי העזר בשמונה הרשויות המקומיות בשומרון ומועד חקיקתם

סה"כ	מועד חקיקתם			שם הרשות המקומית
	שני העשורים הראשונים של המאה העשרים ואחת	שנות התשעים של המאה העשרים	שנות השמונים של המאה העשרים	
23	6	17	0	אורנית
16	6	3	7	אלפי מנשה
22	1	5	16	אלקנה
25	4	3	18	אריאל
20	4	7	9	עמנואל
15	1	13	1	קדומים
18	4	13	1	קרני שומרון
24	2	15	7	שומרון
162	28	76	58	סה"כ

* לא כולל כ-40 תיקונים שנעשו ברבות השנים במקצת חוקי העזר.

³⁶ עוד יצוין כי המועצה התקשרה עם אותו יועץ בינואר 2018 להכנת שלושה תחשיבים וחוקי עזר נוספים בסכום כולל של כ-50,000 ש"ח כולל מע"ם, אף זאת ללא פנייה לנותני שירות דומים נוספים לקבלת הצעת מחיר.

שמונה הרשויות המקומיות בשומרון לא עדכנו במרוצת השנים את חוקי העזר, ואף לא עשו כדי להתאים - לפחות את חלקם, לשינויים בחקיקה.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי בחודשים האחרונים מונתה למועצה יועצת משפטית חדשה, והמועצה תבדוק את כל חוקי העזר ותעדכנם בהתאם לצורך.

עיריית אריאל מסרה בתשובתה כי החליטה על הקמת ועדה לנושא חוקי העזר. בוועדה חברים מנכ"ל העירייה, שיכהן כיושב הראש שלה, גזבר העירייה, מבקר העירייה ויועמ"ש העירייה. עוד מסרה כי הוועדה תתכנס כדי לדון ולקבוע מסמרות לעניין התאמת חוקי העזר של העיר אריאל לזמן הזה, תוך קביעת סדרי עדיפויות לעדכון חוקי העזר ולהתאמתם.

להלן כמה דוגמאות לחוקי עזר שיש להתאים - את כולם או את מקצתם - לשינויים בחקיקה או ל"רוח התקופה":

1. למועצות המקומיות אלפי מנשה, אורנית ואלקנה חוק עזר מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים בדבר תוכן אזורי³⁷, חוק שאינו רלוונטי לתקופה שבה השימוש במקלטי טלוויזיה אינו נעשה באמצעות אנטנות.

2. מטרתו של החוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג-2002 (אשר חוקק לראשונה בשנת 1998 ועודכן ב-2002), היא לקבוע הוראות לעניין החזקתם של כלבים, ובכלל זה הוראות מיוחדות לגבי אופן ההחזקה של כלבים מסוכנים ומאולפים לתקיפה, והטיפול בכלבים אשר היו מעורבים בתקיפות אדם.

בתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה-2004, נקבעו הנחיות מפורטות למחזיקי כלבים מסוכנים. מקצת הדרישות כבר נכללו בחוק העזר העוסק בכלבים ובחתולים, שפורסם על ידי משרד הפנים בשנת 1996³⁸.

הבדיקה העלתה כי כל הסייגים האלו אינם באים לידי ביטוי בחוקי העזר של אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים, העוסקים בנושא הסדרת הפיקוח על כלבים, ואשר חוקקו שנים רבות קודם לחקיקת החוק והתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים.

37 חוק עזר לאורנית (תורן אזורי), 1994.

חוק עזר לאלפי מנשה (תרנים אזוריים לאנטנות טלוויזיה), 1993.

חוק עזר לאלקנה (תורן אזורי), 1994.

38 חלק מהדרישות הן: צורך בסימון אלקטרוני כתנאי לקבלת רישיון, החזקת הכלב בחוץ על ידי אדם המסוגל לשלוט בו, ורצועה להובלת הכלב שאורכה אינו עולה על שני מטרים.



3. בחוקי העזר של המועצה המקומית אלפי מנשה (מודעות ושלטים), 1989, ושל המועצה המקומית קדומים (מודעות ושלטים), 1998, לא נכללו דרישות מעודכנות בנוגע למאפייני השלט, תנאי הבקשה לרישיון ודרישות בטיחות³⁹.

4. בחוק עזר לאורנית (צעצועים מסוכנים), 1990, לא נכללת דרישה כי צעצוע יעמוד בדרישות התקן הרשמי שעודכן על ידי מכון התקנים הישראלי בשנת 2011⁴⁰.

5. התקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992, עודכנו בשנים 2011 ו-2016 בנושאים שאינם מופיעים בחוקי העזר לאורנית, לאלפי מנשה ולקדומים, שחוקקו בשנות התשעים של המאה שעברה⁴¹.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי במועצות המקומיות באיו"ש חלים החוק להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ג-2002, החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, וכן חקיקת המשנה שנחקקה מכוחם, זאת, מכוח הנספח לתקנון המועצות המקומיות. לעומת זאת, תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - כלבת ופיקוח על כלבים), התשס"ז-2007, וצו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס מניעת רעש), התש"ס-2000, אינם חלים באיו"ש. יחד עם זאת, אין בכך כדי למנוע את אכיפת החוק. באפשרות הרשויות המקומיות באיו"ש לתקן ולעדכן את חוקי העזר באופן שיאפשר אכיפה.

על שמונה הרשויות המקומיות בשומרון להקפיד על ייזום חקיקת עזר עדכנית שמתאימה לצורכיהן המשתנים, ולבדוק מפעם לפעם את הרלוונטיות של הוראות חוקי העזר.

39 למשל, הגבלת מידות השילוט ברחבי המועצה כדי ליצור אחידות, תנאים לבקשה לרישיון (בהם דרישה להגיש בקשה בכתב, שתפרט בין היתר את סוג השלט, צורתו, חומרי, צבעו, תוכנו וכו'). אם השילוט מואר, נדרש לצרף לתוכנית אישור חשמלאי מוסמך המעיד כי הוא אחראי לתקינות השילוט, וכי המתקן כולל מפסק פחת. דרישות אלו מופיעות כיום בחוקי עזר מעודכנים יותר של רשויות מקומיות אחרות. לדוגמה, בחוק העזר לגבעת זאב (מודעות ושלטים), משנת 2012, ובחוק עזר לאורנית (שילוט), משנת 2013.

40 דרישה כזו מצויה בחוקי עזר מעודכנים של רשויות מקומיות. לדוגמה, בחוק עזר לבית אריה (צעצועים מסוכנים), משנת 2010, ובחוק עזר לערד (צעצועים מסוכנים), משנת 2010.

41 כך לדוגמה בשנת 2011 הוסף בתקנות סעיף בעניין איסור להשתמש ב"נפצים חזיזים, זיקוקים". כמו כן הוספו במרוצת השנים מועדים נוספים שהותרה בהם עשיית רעש.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי האחריות לפעול לרה-ארגון בחקיקת המשנה של הרשות, מוטלת על הרשות המקומית בלבד, בהיותה הגורם המוסמך לכך וביתר דגש על מליאת המועצה שהינה הגוף המחוקק של הרשות המקומית. סמכותו של משרד הפנים בכל הנוגע לחוקי העזר והכלים שהוקנו לו בהקשר זה, הינה מצומצמת כאשר על פי קביעת המחוקק, המדובר בסמכות "עיקוב" ביחס לחוק עזר ככל שהרשות המקומית מבקשת לקדמו ולחוקק אותו, במהלך התקנתו.

מומלץ כי משרד הפנים - בהיותו המאסדר של כלל הרשויות המקומיות והאחראי לתפקודן בתחומי סמכויותיהן השונים - יבחן את סוגיית עדכון חוקי העזר ברמה הארצית, כך ששינויים פרטניים הנעשים ברשויות המקומיות השונות יחולו על כלל הרשויות באופן גורף.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי תקפיד על ייזום חקיקת עזר עדכנית המתאימה לצרכים המשתנים, וכי היא תבדוק מדי פעם בפעם את הרלוונטיות של הוראות חוקי העזר.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי באוקטובר 2019 נכנס לתפקידו גזבר מועצה חדש, אשר החל במיפוי מסודר של כלל חוקי העזר במועצה תוך התחשבות בצורך בשינויים שונים בהתאם לצרכים העדכניים, הכנתם לצורך הגשתם לממונה האזרחי ועדכון התעריפים השונים. ב"ימים אלו" הגזבר פועל גם לייעול הליכי הגבייה של הקנסות הקיימים ולקביעת נהלים מחמירים לשם גביית קנסות עתידיים.

פרסום חוקי העזר במרשתת

פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי משרד הפנים

באתר המרשתת של משרד הפנים מתפרסמים 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).

הבדיקה העלתה כי רשימת חוקי העזר של המועצות המקומיות אורנית וקדומים בלבד זהה לרשימת חוקי העזר המעודכנים שבמאגר משרד הפנים. ברשימת חוקי העזר של חמש רשויות מקומיות אחרות בשומרון התגלתה שונות בין רשימות חוקי העזר שבאתר המרשתת של משרד הפנים ובין הרשימות של חוקי העזר באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות. קיימים הבדלים, חלקם ניכרים, בין נתוני הרשויות ובין הנתונים שבאתר משרד הפנים. להלן הפירוט:



לוח 10: חוקי העזר הכלולים באתר הרשות שאינם כלולים באתר משרד הפנים

מספר החוקים שאינם כלולים באתר משרד הפנים	מספרם הכולל של חוקי העזר	הרשות המקומית
9	25	אלקנה
1 (שני תיקונים)*	26	אלפי מנשה
רק תיקון אחד, וכן הארכת תוקפם של שני חוקים	17	קרני שומרון
10	28	אריאל
24	24	שומרון

* כמו כן, באתר עצמו כלולים 11 חוקי עזר כפולים (מדובר באותו החוק עצמו).

מהאמור לעיל עולה כי מאגר המידע של משרד הפנים העוסק בחוקי עזר ברשויות המקומיות בשומרון אינו מלא ואינו מעודכן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין חובה חוקית המחייבת אותו לייצר מאגר חקיקה כאמור והחובה לפרסם את חוקי העזר חלה על הרשות המקומית בלבד. וכי הוא הקים את מאגר החקיקה כשירות נוסף לציבור. המשרד מתחזק ומעדכן את המאגר באופן עתי, באמצעים הנתונים לרשותו. עוד מסר משרד הפנים כי ברשויות באיו"ש אין חובת פרסום ברשומות ולפיכך קיים קושי מהותי באיתור חוקי העזר כפי שנחקקו והותקנו לאורך השנים בקביעת נוסחם התקף. לפיכך, הקמת מאגר חוקי העזר של רשויות איו"ש נמצא עדיין בתהליך הקמה שטרם הסתיים והמידע המפורסם אינו ממצה.

מן הראוי שרשימת חוקי העזר במאגר החקיקה שהקים משרד הפנים בשירות לציבור תהיה זמינה, שלמה ומעודכנת. על משרד הפנים לפעול לעדכן במאגר את חוקי העזר שנחקקו על ידי הרשויות המקומיות באיו"ש.

פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי הרשויות המקומיות

חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), מעגן את זכותו של כל אזרח או תושב לקבל מידע מרשויות ציבוריות. סעיף 140ג לתקנון החיל את חוק חופש המידע על הרשויות המקומיות באזור יהודה ושומרון.

בסעיף 94 לתקנון נקבע כי חוקי עזר, לרבות חוקי עזר לדוגמה, יפורסמו על לוח המודעות שבמשרדי המועצה ובמקומות ציבוריים אחרים שבתחום המועצה המקומית, כפי שהחליטה המועצה.



בסעיף 144א לתקנון נקבע כי מועצה תקים ותפעיל ללא תשלום אתר מרשתת נגיש לציבור, שבו תפרסם, בין השאר, מידע שעליה לפרסם וכן מידע שפרסם הממונה בנוגע אליה. מסעיף זה עולה כי על הרשות המקומית מוטלת החובה לפרסם את חוקי העזר.

בלוח 11 להלן, פרטים על הרשויות המקומיות שלא פרסמו באתרי המרשתת שלהן את כל חוקי העזר כפי שפורסמו באתר המרשתת של משרד הפנים.

לוח 11: חוקי העזר ברשויות בשומרון שפורסמו באתר המרשתת של משרד הפנים אך לא באתר המרשתת של הרשות המקומית

חוקי העזר שלא פורסמו באתר הרשות		מספרם הכולל של חוקי העזר	שם הרשות המקומית
אחוז	מספר		
83%	15	18	עמנואל
100%	25	25	אלקנה
41%	7	17	קרני שומרון
12%	3	24	שומרון
8%	2	26	אלפי מנשה

חובתן של הרשויות המקומיות למסור לציבור מידע כדי להגביר את השקיפות ולהנגיש שירותים לציבור. אתר המרשתת של רשות מקומית הוא כלי זמין ונגיש לכלל התושבים, והוא מאפשר לרשות המקומית לפרסם מידע בדרך נוחה ויעילה.

מן הראוי היה שהמועצות המקומיות אלקנה ועמנואל יפרסמו באתרי המרשתת שלהן את חוקי העזר שלהן, כדי ליידע את תושביהן בדבר הדינים התקפים ברשות.

מן הראוי שהמועצות המקומיות אלפי מנשה, קרני שומרון והמועצה האזורית שומרון - שפרסמו את רוב חוקי העזר שלהן - יעדכנו באתרי המרשתת שלהן את המידע בנוגע לחוקי העזר החלים בהן.

בעקבות הערות הביקורת העלו המועצות המקומיות עמנואל וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון לאתרי המרשתת שלהן את חוקי העזר שלא פורסמו בהם קודם לכן.



המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה כי תפעל לפרסם באתר המרשתת שלה את שני חוקי העזר החסרים.

המועצה המקומית אלקנה מסרה כי תפרסם את חוקי העזר באתר המרשתת החדש של המועצה שנמצא בהרצה.

אי-עדכון תעריפים בחוקי עזר

בחוזר מנכ"ל ממאי 2006 (3/06) הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר ממועד העדכון האחרון, ובמידת הצורך - לעדכןם ולתקנם על-ידי הגשת תיקון לחוק העזר. עוד צוין בחוזר 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 אותם שירותים. לפיכך ייתכן שהתעריפים אינם משקפים את ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו במהלך השנים שחלפו.

בחוזר מנכ"ל מינואר 2008 (1/2008) נקבע כי על הרשות המקומית להיערך "מבעוד מועד" לסיום חמש השנים מאז עודכן חוק העזר, וכי לשם בחינת תעריפי האגרות וההיטלים במועד סיום תוקף חוק העזר עליה לפעול להכנת תחשיב כלכלי עדכני, ולקבל את אישור משרד הפנים להמשך גביית התשלומים. אם על בסיס התחשיב המעודכן יתברר כי יש צורך לשנות את התעריפים, על הרשות יהיה לעדכןם באמצעות חוק עזר מתקן.

אומנם חוזרי מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2006 ומינואר 2008 לא הוחלו באיו"ש, אולם הממונה האזרחי דורש מהרשויות המקומיות באיו"ש ליישם את האמור בהם במסגרת חוקי העזר והתחשיבים שהן מכינות.

בבדיקת חוקי עזר שבהם נכללים תעריפים לתשלום הועלו הממצאים האלה: קיימים תחשיבים שלא הוגבלו בזמן ולא עודכנו מיום קביעתם, או תחשיבים לא מעודכנים (שתוקפם פג)⁴², כמפורט להלן:

42 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 (ברשויות המקומיות ביהודה ושומרון נדרש אישור של הממונה האזרחי).

לוח 12: תחשיבים ישנים ותחשיבים לא מעודכנים בארבע רשויות מקומיות בשומרון

תחשיבים לא מעודכנים			תחשיבים ישנים		שם הרשות המקומית
מועד הגשת בקשה לממונה האזרחי לקבלת אישור להמשך הגבייה	מועד פקיעת תוקפו	שם חוק העזר	מועד חקיקתו	שם חוק העזר	
טרם הוגש*	ינואר 2019	היטלי סלילה ומדרכות	-	-	אורנית
-	-	-	1993	שירותי שמירה	אלפי מנשה
אוגוסט 2018**	דצמבר 2018	היטל מבני ציבור	1988	היטל ביוב	אלקנה
-	-	-	1994	שירותי שמירה	אלקנה
טרם הוגדר	יוני 2013	שירותי שמירה	1998	היטל ביוב	קדומים

* רק שבוע לאחר שפג התוקף הזמינה המועצה מיועץ הכנת תחשיב מעודכן להיטלים אלו.

** בתאריך 30.1.19 אישר משרד הפנים את הבקשה להארכת התוקף לשנה.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית אלקנה לא ערכה את התחשיב בדבר היטל מבני ציבור מבעוד מועד, כנדרש בחוזר משרד מנכ"ל הפנים, ורק ב-13.1.19, לאחר מועד פקיעת תוקפו של חוק העזר, פנתה ליועץ חיצוני להכנת תחשיב לחוק העזר. עד מועד הביקורת ביולי 2019, כשבעה חודשים לאחר פקיעת תוקף חוק העזר, טרם הכינה המועצה תחשיב חדש.

המועצות המקומיות אלקנה, קדומים ואורנית השתהו מעבר לתאריך תפוגת חוקי העזר שלהן בנושא גביית אגרות והיטלים, דבר העשוי לפגוע בהכנסותיהן. על המועצות הללו לעדכן את התעריפים המופיעים בחוקי העזר.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי היא שוקדת כעת על עדכון התעריפים בחוקי העזר הנוגעים לביוב ולשמירה.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי בתחילת שנת 2020 החלה לבחון את נושא שירותי השמירה ותמחורם, וכי תפעל לפי מסקנות הבדיקה שיתקבלו בחודשים הקרובים.



אגרת תעודת אישור

בתקנון נקבע כי בין סמכויותיה של מועצה "להוציא תעודות אישור בדבר כל עניין מן העניינים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם לפי הפקודה או לפי כל דין אחר"⁴³.

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות אורנית וקדומים כלל לא קבעו חוק עזר בנושא אגרת תעודת אישור, המסמיך אותן לגבות אגרות בגין הנפקת אישורים ותעודות לתושביהן.

למועצה המקומית אלקנה יש חוק עזר שנדון עוד משנת 1985, ואולם היא לא גבתה אגרה מתושביה בגין הנפקת אישורים ותעודות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה המקומית אלקנה לגבות את אגרת תעודת אישור בהתאם למה שנקבע בחוק העזר שלה, ולבחון אם יש מקום לעדכן את הסכום שנקבע בו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול אם יש מקום לנחיצות גביית תעודת אגרת אישור, או לחלופין - לעודד אפשרות לרשות להנפיק אישורים באופן מקוון באמצעות אתר הרשות, ללא תמורה.

אכיפת חוקי העזר

אי-מתן דוחות בגין הפרת חוקי עזר

1. בשנים 2016 עד אוקטובר 2019 נתנה המועצה המקומית אלקנה מספר מועט של דוחות שקנס בצידם (ומספר מועט עוד יותר של התראות⁴⁴) בגין אכיפת שלושה חוקי עזר בלבד: מניעת מטרדים, שמירת הסדר והניקיון ופיקוח על כלבים. חמישה חוקי עזר אחרים שניתן להטיל קנסות בגין אי-מילוי הוראותיהם, לא נאכפו כלל⁴⁵.

לוח 13: דוחות והתראות שנתנה המועצה המקומית אלקנה, 2016 - 2019*

שם חוק העזר						השנה
פיקוח על כלבים		סדר וניקיון		מניעת מפגעים		
דוחות	התראות	דוחות	התראות	דוחות	התראות	
6	6	0	0	3	0	2016
11	1	2	2	0	0	2017
10	0	4	0	0	0	2018
1	0	0	0	0	2	2019

* עד סוף אוקטובר 2019.

2. בשנים 2017 עד 2019 נכללה בתוכנית העבודה השנתית לאכיפת חוקי העזר של המועצה המקומית קדומים פעולות אכיפה בתחום "אכיפת פינוי גזם, טיפול בתלונות מעקב גזם" (המתייחס לשמירת הניקיון) בלבד. פעולות אכיפה לחוקי העזר בעניין מודעות ושלטים, פינוי חפצים מיושנים, צעצועים מסוכנים ואספקת מים לא תוכננו, ולא נמצאו במועצה מסמכים שיעידו כי קוימו.

3. המועצה המקומית אורנית לא אכפה כלל את חוקי העזר שחוקקה בעניין אספקת מים, מבנים מסוכנים, מניעת רעש, פתיחת בתי עסק וסגירתם וצעצועים מסוכנים, וגם לא בדקה אם יש מקום לעדכנם או לבטלם.

על המועצות המקומיות אורנית, אלקנה וקדומים לבחון את נחיצות חוקי העזר שחוקקו ואת מידת הרלוונטיות שלהם, ובהתאם לכך לפעול לביטולם או לקדם תוכנית עבודה לאכיפתם.

44 התראה היא אזהרה לפני הטלת קנס.

45 מודעות ושלטים, פתיחת בתי עסק וסגירתם, רוכלים, תשתיות תת-קרקעיות ואספקת מים.

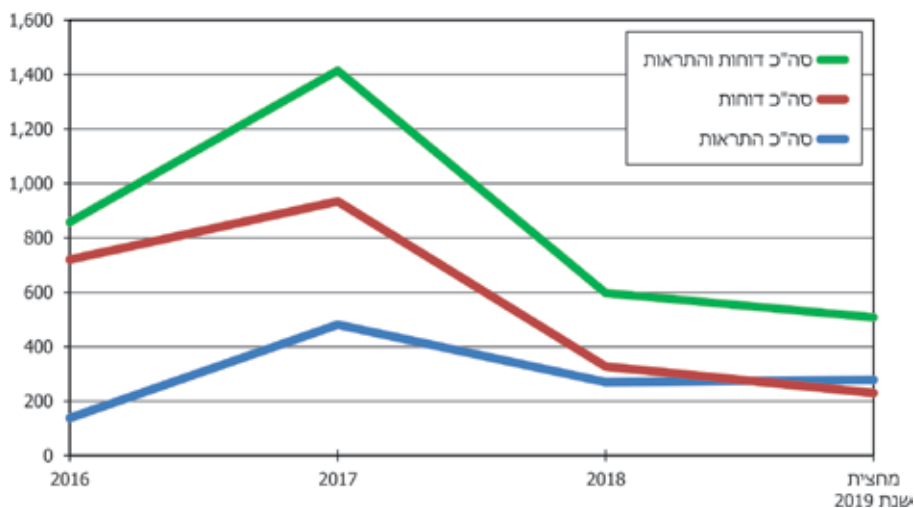


להלן פרטים על מספר דוחות והתראות שנתן פקח המועצה המקומית אורנית לתושביה, משנת 2016 עד מחצית שנת 2019.

לוח 14: דוחות והתראות שניתנו לתושבי המועצה המקומית אורנית, 2016 עד אמצע שנת 2019

היחס בין כלל ההתראות לכלל הדוחות שניתנו	סה"כ דוחות והתראות	סה"כ דוחות	סה"כ התראות	חניה		כלבים		סדר וניקיון		שילוט		חפצים מיושנים		נושא חוק העזר	השנה
				דוחות	התראות	דוחות	התראות	דוחות	התראות	דוחות	התראות	דוחות	התראות		
19%	858	720	138	497	48	144	17	60	58	12	3	7	12	2016	
51%	1,415	934	481	663	146	141	117	125	197	5	5	0	16	2017	
83%	597	327	270	280	89	34	28	13	113	0	9	0	31	2018	
121%	508	230	278	190	211	35	21	5	45	0	1	0	0	מחצית שנת 2019	

תרשים 4: מספר הדוחות וההתראות שניתנו על ידי המועצה המקומית אורנית, 2016 עד אמצע 2019



מן התרשים ניתן ללמוד כי בשנת 2018 (שנת בחירות ברשויות המקומיות) חלה ירידה חדה של כ-65% במתן הדוחות בהשוואה לשנת 2017. עיון בלוח 14 מלמד כי במיוחד בלטה הירידה באכיפת חוק העזר בעניין פיקוח על כלבים.



עוד נמצא כי ב-494 התראות שניתנו מתחילת שנת 2016 ועד מחצית שנת 2019 על עבירות חנייה במקומות אסורים⁴⁶ לא צוינו פרטים הנוגעים לאזהרות, כגון: מספר הרכב, שם הנהג או שם בעל הרכב וכתובת מגוריו.

בהעדר שמירת המידע על מקבלי דוחות אזהרה (התראות) במאגר הממוחשב, לא ניתן לדעת אם קיימים נהגים אשר עברו אותה עבירת חניה יותר מפעם אחת, ואשר על כן יש לקנסם.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי בשנת 2016 התקשרה עם חברה המעניקה שירותי מחשוב באופן מאובטח, לשם שליטה, בקרה ופיקוח. באמצעות החברה היא פועלת לגביית הדוחות, בהם גם דוחות עבר.

על המועצה המקומית אורנית לפעול למלא את הפרטים החסרים בדוחות העבר ולפעול לאכיפה אחידה בכל השנים.

4. המועצה המקומית קדומים לא העסיקה פקח מאז מרץ 2019 ועד סמוך לסוף שנת 2019.

לוח 15: דוחות והתראות שנתנה המועצה המקומית קדומים בשנים האחרונות*

שם חוק העזר				השנה
פיקוח על כלבים וחתולים		סדר וניקיון - פינוי מפגעים		
התראות	דוחות	התראות	דוחות	
0	4	71	4	לפני 2018 (ללא ציון תאריך)
0	0	18	0	2018
0	0	21	1	2019
0	4	110	5	סה"כ

* הנתונים נלקחו מכל העתקי דוחות הקנסות שנמצאו במשרדי המועצה ואשר הומצאו לעובדי משרד מבקר המדינה לפי בקשתם.

מומלץ כי המועצה המקומית קדומים תבחן את מדיניותה בכל הנוגע ליחס ההתראות למול הקנסות.

46 אין מדובר בחנייה ב"כחול לבן".



המועצה המקומית **קדומים** מסרה בתשובתה כי במהלך שנת 2019 היא אכן התקשתה במציאת פקח עירוני, כיוון שאין ביקוש לתפקיד כזה ביישוב קהילתי, וגם השכר אינו מתגמל. מזה כארבעה חודשים מועסק במועצה פקח שאותות פעילותו כבר ניכרים, הן בדאגה לניקיון המרחב הציבורי והן במתן התראות והטלת קנסות.

5. א. משנת 2016 ועד ספטמבר 2019 לא נתנה המועצה המקומית **אלפי מנשה** דוחות חניה.

ב. ביולי 2019 החלה המועצה לתת התראות בכתב על ביצוע עבירות הקשורות לחוקי העזר. בחודשים יולי - ספטמבר 2019 נתנו פקחי המועצה 45 התראות, 26 מהן על אי-שמירת חוק העזר בנושא סדר וניקיון, 10 בגין הפרת חוק העזר בעניין העמדת רכב וחנייתו ו-9 על עבירות חוק העזר בעניין פיקוח על כלבים.

לוח 16: דוחות שנתנה המועצה המקומית אלפי מנשה בגין עבירות על חוקי העזר בעניין פיקוח על כלבים ושמירת הסדר והניקיון, 2016 - 2019*

השנה	פיקוח על כלבים	שמירת סדר	סה"כ
2016	36	19	55
2017	29	22	51
2018	36	8	44
2019	39	6	47
סה"כ	140	55	195

* לא כולל דוחות שבוטלו לאחר שניתנו.

מהלוח עולה כי בשנת 2018 חלה ירידה של כ-60% במתן דוחות בתחום שמירת הסדר והניקיון בהשוואה לשנים 2016 - 2017 (הירידה נמשכה גם בשנת 2019). לעומת זאת, במתן דוחות בעניין פיקוח על כלבים לא חל ב-2018 וב-2019 כמעט שינוי לעומת שנים עברו.

6. היועץ המשפטי לממשלה פרסם הנחיות בעניין הליכי חקיקת חוקי עזר, סמכויות הרשות המקומית ומגבלותיה (להלן - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה), לרבות הדרכים לאכיפת הוראות חוקי העזר⁴⁷. בפברואר 2009 הכין משרד המשפטים מדריך להכנת חוקי העזר וצווי עבירות קנס, המיועד ליועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות, ובו צוינו כללים ודגשים לגבי הכנת חוקי העזר, לרבות הוראות לבדיקתם והכרזה על הוראה כעבירת קנס בצו לשם אכיפתה.

47 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "חקיקת-משנה: נוהל והנחיות" (נובמבר 1985). ההנחיות עודכנו בנובמבר 2003.



קיימות שתי דרכים לאכוף את הוראות חוקי העזר: האחת - הגשת כתב אישום כנגד מי שלכאורה עבר על החוק; השנייה - הודעה בדבר עבירות קנס שקבע הממונה מכוח סמכותו על פי סעיף 92 לתקנון המועצות המקומיות⁴⁸.

לשם נקיטת דרך האכיפה השנייה - מתן דוח על ידי פקחי הרשות המקומית והזמנה למשפט עם ברירת קנס - דרך שבה נחסכים הליכים משפטיים ממושכים, 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".

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה לא אכפו חלק מחוקי העזר שלהן באמצעות הגשת דוחות קנס, מאחר שלא קבעו להם צווי עבירות קנס.⁴⁹

קביעת הודעה בדבר עבירות קנס לחוקי עזר מאפשרת אכיפה יעילה של חוקי העזר. על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה לבחון פרסום צו כנדרש לשם הגברת יעילות האכיפה.

48 למפירי חוקי העזר ניתנת הברירה לשלם קנס בתוך תקופת זמן קצובה ללא הליך של הגשת כתב אישום. צווי עבירות קנס טעונים אישור של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

49 באורנית - חוקי העזר העוסקים באספקת מים, במבנים מסוכנים ובמניעת רעש. באלפי מנשה - חוקי העזר העוסקים בהריסת מבנים מסוכנים ובשמירת הסדר והניקיון (פרקים העוסקים בניקוי מגרשים, חצרות וכניסות לבניינים). באלקנה - חוקי העזר העוסקים בהריסת מבנים מסוכנים, ובחלק מהסעיפים - בפיקוח על כלבים.



היעדר תוכנית עבודה לפעילות מתוכננת לצורך אכיפת חוקי עזר

1. נמצא כי המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה לא הכינו תוכנית עבודה שנתית או תקופתית שתכלול את הפעילות המתוכננת לאכיפת חוקי העזר, ובכלל זה פירוט תדירות הסיורים, הנושאים שייבדקו בסיורים, אופן הטיפול בתלונות הנוגעות לחוקי העזר ופעילות אכיפה שוטפת.
2. המועצה המקומית קדומים אומנם הכינה תוכנית עבודה יומית לפקח העוסק באכיפת חוקי העזר, שפורטו בה שעות הסיורים בשכונות, אופן הטיפול בתלונות והשכונות שיש לסייר בהן, אולם רק בכל הקשור לאכיפת חוק העזר בעניין שמירת הסדר והניקיון.
3. בתיקי המועצות המקומיות אלפי מנשה, אלקנה, אורנית וקדומים לא נמצאו דיווחים על הסיורים שערך הפקח ולא הממצאים שהועלו בסיורים אלו.

בהיעדר תוכנית עבודה (במועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה), ובהיעדר מסמכים שניתן ללמוד מהם על פעילות הפקחים ועל תוצאותיה, לא ניתן לקבוע כי המשימות המתוכננות לאכיפת חוקי העזר שהוטלו על הפקחים אכן בוצעו כנדרש.

תוכנית עבודה משמשת כלי בקרה להשגת יעדי האכיפה שקבעה הרשות, לבחינת טיב העבודה של מחלקות הפיקוח ולבחינת נחיצות חוקי העזר ועדכונם. מן הראוי שמחלקות הפיקוח של המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה ואלקנה יכינו תוכנית עבודה שנתית או תקופתית שתכלול פעולות אכיפה מתוכננות, שניתן יהיה להשוותן לביצוע בפועל.

המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי תבחן בחיוב הכנת תוכנית עבודה שנתית או תקופתית.

המועצה המקומית אורנית מסרה בתשובתה כי כחלק מהליך הייעול וההשתפרות פרסמה בפברואר 2020 מכרז לתפקיד מנהל שיפור פני העיר ואיכות הסביבה. עם כניסתו לתפקיד החל המנהל שנבחר בגיבוש תוכנית עבודה הכוללת יעדי פיקוח.



אי-גביית חובות קנס בגין עבירות על חוקי העזר

בעבירות על אי-קיום חוקי העזר שני סוגי קנסות: (1) ברירת קנס - אדם מקבל הזמנה למשפט, אך ניתנת לו ברירה לתשלום קנס במקום להישפט; (2) ברירת משפט - האדם מקבל הודעה על תשלום קנס, ואם הוא מעוניין להישפט על העבירה - עליו לבקש זאת במפורש, אחרת יועבר הקנס לגבייה⁵⁰.

גביית קנסות חניה

בתקנון נקבע כי דוחות קנס חניה הניתנים על ידי הרשויות המקומיות באזור שומרון יינתנו בדרך של ברירת משפט⁵¹, היינו: אם האדם שהקנס הוטל עליו לא שילם אותו ולא ביקש להישפט על העבירה, על הרשות המקומית שנתנה את הקנס מוטל לגבות את הקנס.

לגבי קנסות מסוג ברירת משפט נקבע בתקנון כי "לא שילם את הקנס במועד ולא הודיע שברצונו להישפט על העבירה... הוראות פרק י' לתקנון יחולו על גביית הקנס לפי סעיף 192(ג)". פרק י' לתקנון עוסק בהליכי אכיפת גבייה באמצעות הטלת עיקולים על נכסי חייבים⁵².

במועצה המקומית אורנית הצטברו בשנים 2016 עד 2018 חובות בגין קנסות על דוחות חניה שלא שולמו בסכום כולל של כ-214,000 ש"ח ואולם המועצה לא פעלה לגביית החובות באמצעות הטלת עיקולים.

כפל קנס חניה המוטל באיו"ש

בנוגע לרשויות מקומיות, בסעיף 67 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, (להלן - חוק העונשין) נקבע לגבי עבירות קנס מסוג ברירת משפט, ובכלל זה עבירות חניה⁵³, גם אלו שניתנו על ידי הרשות, כי אם הקנס שהוטל לא שולם במועד "שיעור התוספת [על סכום הקנס המקורי] יהיה חמישים אחוזים מן הקנס או מחלקו שלא שולם, לפי העניין; בתום כל תקופה של ששה חדשים שעברו מן המועד הקבוע - חמישה אחוזים נוספים מן הקנס או מחלקו כאמור."

50 תיקון מס' 78 לחוק סדר הדין הפלילי משנת 2017 שקבע את ביטולן של עבירות מסוג ברירת קנס והפיכת כל עבירות הקנס לברירת משפט. התיקון לא הוחל באיו"ש.

51 סעיף 192. (א) וטופס 2 שבתוספת השלישית.

52 הליכים אלה מבוצעים ישירות (לא באמצעות בית משפט) על ידי גובה עירוני שמונה על ידי ראש הרשות (להלן - גובה מס עירוני).

53 בסעיף 228(א) לחוק דין הסדר הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, נקבע כי על "עבירת קנס של ברירת משפט [כמו דוח חניה] יחולו... הוראות סעיף זה וסעיפים 229 עד 230. בסעיף 229(ב) לחוק האמור נקבע: "לא שילם אדם את הקנס במועד ולא הודיע שיש ברצונו להישפט על העבירה, תיווסף על הקנס תוספת פיגור בשיעור האמור בסעיף 67 לחוק העונשין, התשל"ז-1977."



בנוגע לרשויות מקומיות השוכנות באי"ש נקבע בתקנון כי אדם שנמסרה לו הודעת תשלום קנס⁵⁴, אך "לא שילם את הקנס במועד ולא הודיע שיש ברצונו להישפט על העבירה [ברירת משפט] ישלם את כפל הקנס; לא שילם ולא הודיע כאמור ועברו ששה חודשים - תיווסף לכפל הקנס תוספת פיגור בשיעור של מאה אחוזים מן הקנס או מחלקו שלא שולם וכן תיווסף תוספת פיגור זו בתום כל תקופה של שישה חודשים".

סעיף 67 לחוק העונשין, אשר הגביל את שיעור התוספת על הקנס ל-50%, לא הוחל על הרשויות המקומיות באי"ש.

מהאמור לעיל עולה כי בעוד שתוספת הפיגורים על קנסות חניה המוטלת על ידי הרשויות המקומיות באי"ש גדלה מדי שישה חודשים בשיעור של 100% מערך הקנס, תוספת הפיגורים המוטלת על ידי יתר הרשויות המקומיות שאינן באי"ש תעמוד על 50% עם חלוף המועד לתשלום ותגדל מדי שישה חודשים בחמישה אחוזים בלבד.

על משרד המשפטים והיועץ המשפטי באי"ש בהתייעצות עם משרד הפנים, לדאוג לעדכן את התקנון, כך שתוספת הפיגורים המוטלת על ידי הרשויות המקומיות באי"ש תהיה לזו המוטלת על ידי הרשויות המקומיות בישראל; שיהוי בתיקון התקנון מטיל נטל לא-שוויוני על תושבי אי"ש למול מגבלות התוספת של הקנס שנקבעו בסעיף 67 לחוק העונשין.

צה"ל מסר בתשובתו כי סוגיית הפערים הקיימים בין תקנוני המועצות באי"ש לבין החקיקה המקבילה בישראל בנוגע לאגרת כפל הקנס מצויה בטיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים בישראל, אשר מיפתה את הפערים ותעדפה אותם.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי במהלך השנים פותחו מנגנונים שנועדו להשוות את החקיקה ביהודה ושומרון לזו הנהוגה בישראל, בעיקר בתחומים הרלוונטיים לחיי אזרחים ישראלים המתגוררים באזור יהודה ושומרון. ואולם עדיין ישנם פערי חקיקה בתחומים שונים ומגוונים, פערים שיש מקום לתקנם. הפרקליטות הצבאית (יועמ"ש אי"ש) בליווי משרד המשפטים מקיימים עבודת מטה תדירה ואינטנסיבית לצמצום הפערים בנושאים אלה. עוד מסר משרד המשפטים כי הפערים שתיאר משרד מבקר המדינה אכן דורשים תיקון, ולמיטב ידיעתם הם חלק מתוכנית העבודה של יועמ"ש אי"ש.

כן מסר צה"ל כי יועמ"ש אי"ש ערוך לבצע את התיקון, ככל שהדבר יובא בפניו על ידי משרד הפנים ובאישור משרד הביטחון.

54 סעיפים 192.(ב), (ג).



קנסות על חוקי עזר שאינם חניה

בשומרון מצוי בית משפט אחד לעניינים מקומיים, המשמש ערכאה ראשונה, ומקום מושבו באריאל (להלן בית המשפט).⁵⁵

בתקנון נקבע כי קנסות הניתנים על ידי הרשויות המקומיות באיו"ש בשל עבירה על חוקי העזר שאינה עבירת חניה יינתנו בדרך של ברירת קנס⁵⁶. לפיכך ניתן לגבות את הקנסות באמצעות תובענה משפטית בלבד. היה ומקבל הקנס לא שילם את הקנס לאחר מתן גזר הדין, על המועצה לפתוח בהליכי הוצאה לפועל כנגד החייב באמצעות בית המשפט בישראל⁵⁷.

בשנים 2016 עד 2018 הצטברו במועצה המקומית אורנית חובות בגין דוחות שניתנו בשל עבירות על חוקי העזר (לא כולל עבירות חניה) מסוג ברירת קנס, ולא שולמו על ידי החייבים, בסכום כולל של 187,000 ש"ח. ואולם המועצה לא פנתה לבית המשפט לפתוח בהליכי הוצאה לפועל כנגד החייבים לצורך גביית החובות שהצטברו בשנים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית אורנית כי לא נקטה אמצעים שעמדו לרשותה כדי לגבות את החובות עבור הקנסות שהטילה בגין עבירות על חוקי העזר, עבירות שהיקפן הגיע לכ-414,000 ש"ח⁵⁸. בכך נפגעה קופת הרשות ונפגמה יכולת ההרתעה שלה.

ביטולו של הסדר ברירת קנס בגלל חוסר יעילות

בשנת 2017 בוטל ההסדר של ברירת קנס בישראל⁵⁹, כי "אין כל סיבה עניינית להבחנה בין שני ההסדרים [ברירת קנס וברירת משפט] וההסדר של ברירת קנס מעמיס על בתי המשפט שלא לצורך, שכן במקרים רבים אנשים אינם משלמים את הקנס מטעמים של שכחה ולא בשל מחלוקת מהותית על ההצדקה לקנס. במהלך השנים הפכו מרבית ברירות הקנס לברירות משפט ובכלל זה עבירות על חוקי עזר בעשרות רשויות המקומיות"⁶⁰. לעומת זאת, כאמור לעיל, בהתאם לתקנון הנהוג באיו"ש ביחס למרבית עבירות הקנס, עדיין נהוגה ברירת קנס.

55 בית משפט נוסף כזה קיים גם במעלה אדומים.

56 סעיף 137. לתקנון וטופס 1 לתוספת השלישית לתקנון.

57 סעיפים 137(א)-(ד) לתקנון. יצוין כי בסעיף 137(ב) נקבע כי "על ביצוע פסקי דין והחלטות שניתנו על ידי בית המשפט לעניינים מקומיים יחולו דיני הוצאה לפועל החלים על ביצוע החלטות ופסקי דין של בית משפט בישראל". לפיכך, על הרשות המקומית לפעול לפי ההליכים המפורטים בדיני הוצאה לפועל הקיימים בישראל.

58 כ-214,000 ש"ח עבור עבירות חנייה וכ-200,000 ש"ח בגין עבירות על חוקי העזר האחרים.

59 ראו תיקון 78 לחוק סדר הדין הפלילי משנת 2017.

60 לפי דברי ההסבר לחוק.



במאי 2017 פנה משרד הפנים למשרד המשפטים וליועמ"ש איו"ש והסב תשומת ליבם שבכל הנוגע לעבירות קנס על חוקי עזר של גופי השלטון המקומי, המצב המשפטי באיו"ש בהקשר זה לכאורה שונה מזה השורר בישראל, ואף לא מן הנמנע כי המצב שונה אף ביחד לעבירות קנס נוספות החלות באיו"ש, אשר אינן בזיקה לגופי השלטון המקומי באיו"ש. משרד הפנים ביקש כי מכיוון שלא ברורה האבחנה בהקשר זה בין רשויות מקומיות באיו"ש לרשויות מקומיות בישראל, תיבחן האפשרות "להחיל את הוראות תיקון מס 78, בשינויים המתחייבים, באיו"ש למצער לעניין עבירות קנס על חוקי עזר של הרשויות המקומיות באיו"ש".

משרד מבקר המדינה ממליץ למפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ולמשרד המשפטים לשקול לבטל את ההסדר של ברירת קנס, בדומה לנעשה בישראל, לנוכח עמדת משרד הפנים ולנוכח העובדה שהליך ההוצאה לפועל לפי מתווה הסדר כזה מתבצע באמצעות הליך משפטי ארוך, וביעילות פחותה בהשוואה להליך המבוצע באמצעות גובה רשותי.

במהלך הביקורת בספטמבר 2019 מסר יועמ"ש איו"ש מטעם הפרקליטות הצבאית כי "הצעה לביטול ברירת הקנס בתקנון המועצות, מצויה בתוכנית העבודה של מחלקת יועמ"ש איו"ש ומקודמת".

בתשובתה הוסיפה הפרקליטות הצבאית כי בימים אלו נערכת עבודת מטה ביחס לביטול כולל של הסדרי ברירת הקנס, וייתכן כי הדבר ישפיע גם על סוגיית כפל הקנס.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי סדר היום לתיקון החקיקה באיו"ש נקבע על ידי דרג מדיני במשרד הביטחון, בהתאם לשיקול דעתו בתעדוף הנושאים ולאור הדחיפות הנדרשת בכל מקרה ומקרה.



פרסום באתרי המרשתת של הרשויות המקומיות

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי רשות מקומית באיו"ש תפרסם באתר המרשתת שלה את המידע "שעליה לפרסם [לא מפורט איזה מידע] וכן מידע בנוגע אליה שהממונה [האזרחי] פרסם בהתאם להודעת המועצה, לאחר שהממונה פרסמו". נוסף על כך, עליה לפרסם פרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות, הקלטות או תמלילים של ישיבות המועצה, וכן הודעה בעניין שיעורי ארנונה⁶¹. על רשות מקומית בישראל מוטלת החובה (בחוקים שונים ובתקנות שונות) לפרסם באתר האינטרנט שלה מידע רב המקיף עשרות פריטים. החובה לפרסם פריטי מידע אלו לא הוחלה על הרשויות באיו"ש⁶².

הרשויות המקומיות באיו"ש מחויבות לפרסם לציבור תושביהן מידע מועט בלבד. אין הצדקה עניינית שמידע שתושב ישראל זכאי לו לא יונגש גם לתושב באיו"ש. אשר על כן, משרד מבקר המדינה ממליץ בפני הממונה האזרחי להטיל על הרשויות המקומיות באיו"ש לפרסם באתרי המרשתת שלהן את שנדרש מהרשויות המקומיות בישראל לפרסם, הן כדי להגביר את מידת השקיפות על החלטותיהן ופעולותיהן השוטפות והן כדי שהתושבים המתגוררים בהן יקבלו את מלוא המידע שיש להעמיד לרשותם. מומלץ עוד כי משרד הפנים והממונה האזרחי יעמדו בקשר שוטף לשם עדכון הנחיות אלו מדי פעם בפעם.

הביקורת הפנימית

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות חשיבות רבה, משום שנועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של הרשויות, להבטיח שהן פועלות על פי סדרי מינהל ציבורי תקין, ולסייע להן לבצע את תפקידיהן באופן יעיל וחסכוני⁶³.

הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] ועל החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות

61 סעיפים 144'א ו-81(א) לתקנון.

62 להלן מספר דוגמאות לסוגי המידע שרק רשויות מקומיות בישראל נדרשות לפרסם באתרי האינטרנט שלהן: פרטים אודות ממונה חופש המידע ברשות; פרטים אודות תאגידי שבשליטת הרשות; דוח שנתי הנחיות מינהליות; חוקי עזר; מידע על איכות הסביבה; התאמות נגישות שבוצעו בשירות הציבורי ובמקומות ציבוריים; מידע בדבר הצבעת אנשים מוגבלים בניידות ובדבר מיקום הקלפיות לאנשים המוגבלים בניידות; מועדי הבחירות לרשות; תמצית התקציב המאושר של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה; תמצית התקציב המאושר; תמצית הדוחות הכספיים השנתיים; מידע בעניין איכות מי שתייה; תמצית דוח שנתי על ניהול הרשות.

63 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה לשנת 2002 (יוני 2002), "ביקורת פנימית בעיריות ובמועצות מקומיות" עמ' 83 - 105; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, (דצמבר 2011), "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות" עמ' 147 - 226.



[נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) להעסיק בכל רשות מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת.

ביהודה ובשומרון נקבעו חובת מינוי מבקר וסמכויותיו בתקנון המועצות המקומיות⁶⁴.

על פי החקיקה, הרשויות המקומיות מחויבות בקיומה ובתפקודה התקין של הביקורת הפנימית. מבקר הרשות המקומית נדרש לערוך ביקורת על פעילות הרשות ולהגיש לעומד בראשה ולוועדה לענייני ביקורת של הרשות המקומית את ממצאיו. תפקידיו וסמכויותיו של המבקר נקבעו בדין.

עוד נקבע בחקיקה כי בכל רשות מקומית תוקם ועדה לענייני ביקורת (להלן - ועדת הביקורת), שמתפקדה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולקבוע אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את הרכב הסייעתי של המועצה, וראש הרשות, סגניו וחברי ועדת הנהלה לא יהיו חברים בוועדת הביקורת. יושב ראש ועדת הביקורת יהיה המאופוזיציה, ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

בדיקת נושא הביקורת הפנימית בשמונה הרשויות המקומיות בשומרון העלתה את הממצאים האלה:

חובת מינוי מבקר ברשויות מקומיות

מבקר המועצה האזורית שומרון, שאוכלוסייתה מונה למעלה מ-20,000 תושבים, מכהן - מאז אושר מינויו במליאת המועצה בנובמבר 2015 - ב-100% משרה. המבקרים במועצה המקומית אורנית וקרני שומרון מכהנים ב-25% משרה (וב-25% נוספים בגין בירור תלונות הציבור)⁶⁵. מבקרת המועצה המקומית אלקנה מונתה לתפקיד בדצמבר 2011, וגם היא מכהנת ב-25% משרה. בספטמבר 2013 מונתה מבקרת זו לתפקיד גם במועצה המקומית קדומים (ב-25% משרה).

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-4/2014, שפורסם במאי 2014, נקבע כי הארכת שירותו של עובד בכיר (ובכלל זה מבקר הרשות) לאחר גיל פרישה (67 לגבר, 62 לאישה) לא תתאפשר אלא במקרים מיוחדים שיירשמו על פי החלטת ראש הרשות המקומית באישור המועצה.

64 אם מספר התושבים בתחום המועצה המקומית פחות מ-10,000, רשאי הממונה האזרחי לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה. אם מספר התושבים 10,000 או יותר, רשאי הממונה האזרחי לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה.

65 באפריל 2015 בחרה ועדת הבחינה מבקרת למועצה המקומית קרני שומרון, וזו החלה את עבודתה בספטמבר 2015. מליאת מועצת אורנית החליטה ב-30.6.19 לאשר את העסקת המבקר, שנבחר במרכז, "במסגרת שכר של עד 80% [משכר מנכ"ל]".



1. למבקר של המועצה המקומית אורנית, שכיהן גם כמבקר של הרשויות המקומיות אלפי מנשה ובית אריה-עופרים, מלאו 70 שנה בסוף שנת 2015. באוקטובר 2015 פנו ראשי המועצות אורנית, אלפי מנשה ובית אריה-עופרים למשרד הפנים בבקשה להאריך את כהונתו מסיבות שונות. בינואר 2017 סירב משרד הפנים לבקשה, דרש מראש מועצת אורנית לפרסם מכרז לתפקיד, ואישר להעלות את היקף משרתו של המבקר הפנימי ל-50% עד לסיום הליך המכרז, ולתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

בשל סירוב משרד הפנים פנה ראש מועצת אורנית בראשית חודש במרץ 2017 שנית בבקשה להאריך את תקופת העסקתו של המבקר בשנה נוספת. כשבועיים אח"כ משרד הפנים נענה לבקשה, אולם קצב את משך ההארכה עד סוף דצמבר 2017.

הבדיקה העלתה כי למרות הגבלת ההארכה הנוספת פנה ראש מועצת אורנית שוב למשרד הפנים בדרישה להארכת כהונת המבקר בשנה נוספת, אך הבקשה נדחתה סופית על ידי משרד הפנים (הלשכה המשפטית) בפברואר 2018.

עוד העלתה הבדיקה כי למרות סירובו של משרד הפנים המשיכה המועצה המקומית אורנית להעסיק את המבקר הפנימי עד סוף 2018. לא זו בלבד, אלא שמשרד הפנים, שסירב כאמור להאריך את תקופת כהונתו (האגף לניהול ההון האנושי), אישר את עדכון שכרו באפריל 2018, וביוני 2018 אף אישר את הגדלת היקף משרתו מ-80% ל-90%.

בסוף דצמבר 2018 פרש מבקר המועצה (בגיל 73) לגמלאות. ואולם רק במרץ 2019 פרסמה המועצה המקומית מכרז לתפקיד, ורק ביולי 2019 התחיל המועמד שנבחר במכרז לשמש בתפקיד המבקר הפנימי והממונה על תלונות הציבור במועצה.

אישורו של משרד הפנים לעדכון שכרו של המבקר באפריל 2018 ולהגדלת היקף משרתו אינו עולה בקנה אחד עם החלטתו מפברואר 2018 שלא להאריך את כהונתו. על משרד הפנים, בבואו לאשר עדכון שכר, להקפיד ולוודא כי אישר את המשך העסקתו של העובד.

2. בדצמבר 2017 אישרה המועצה המקומית אלפי מנשה מינוי מבקר למועצה ב-50% משרה, וזה החל את עבודתו בנובמבר 2018. אותו מבקר החליט לסיים את עבודתו במועצה בסוף יולי 2019.



מסיום עבודתו ועד סוף מרץ 2020 טרם מינתה המועצה המקומית אלפי מנשה מבקר למועצה במקומו. על המועצה המקומית אלפי מנשה מוטלת החובה למנות מבקר, כפי שנקבע בחוק.

3. במרץ 2017 החליטה מועצת אלקנה לאשר את מדרג שכר הבכירים לתפקידים סטוטוריים - מזכיר המועצה, גזבר המועצה ומהנדס המועצה, ואולם שדרוג השכר של מבקרת המועצה (לגובה של 90% משכר מנכ"ל החל מיוני 2017) - לא זו בלבד שלא הועלה לדיון, כמתבקש מאותו מתווה, וממילא לא אושר, אלא שבינואר 2018 הצביעה המועצה (ברוב של שלושה מול שניים) שלא להעלות את שכרה.

הליכי המכרז לבחירתו של מבקר ברשות מקומית

בחוזר שהפיץ בינואר 2012 מנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים לכל ראשי העיריות, המנכ"לים, הגזברים ומנהלי משאבי האנוש בעיריות, הנחה אותם המנהל כי בהליכים לבחירת עובדים יש לוודא כי נרשם פרוטוקול ועדה אשר ישקף את מהלך הישיבה, את עיקרי ההתרחשויות בה ואת החלטותיה, ובכך יתאפשר קיום פיקוח ובקרה על התנהלות הוועדה ותובטח שקיפות. עוד צוין בחוזר כי החובה לכתובת פרוטוקול, שורשיה במשפט המינהלי הכללי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל⁶⁶.

במרץ 2019 פרסמה המועצה המקומית אורנית מכרז למשרת מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור, בהיקף של 50% משרה. למכרז הגישו מועמדות שמונה מתמודדים, שישה מהם הופיעו למכרז. ועדת הבחינה⁶⁷ שהתכנסה ביוני 2019 בחרה מבקר לרשות.

נמצא כי הפרוטוקול של ועדת הבחינה, שבה הייתה חברה גם נציגת משרד הפנים, לא כלל את עיקרי הדברים שעליהם נסבו דיוני הוועדה. הוועדה לא נימקה את החלטתה ולא פירטה מדוע העדיפה את המועמד שנבחר על פני יתר המתמודדים.

66 בחוזר הוסברה גם מהות החובה כלהלן: "זכותו של הציבור וזכותם של המועמדים לדעת כיצד ועל יסוד איזה מידע התקבלו החלטות שהתקבלו; זכותם של חברי הוועדה היא כי הציבור והמועמדים ידעו כיצד ניהגו את דרכיהם וכיצד מילאו הם את חובתם; זכותם של אלה ושל אלה לגילוי האמת, גילוי שיאפשר ביקורת ציבורית ומשפטית; ועל כל אלה: הצורך הדחוק לחשיפת האמת ולהבטחה כי המכרז אכן מילא את ייעודו והעניק שוויון הזדמנויות מלא למתחרים בו".

67 הרכב הוועדה: יו"ר: ראש המועצה, חברים: נציגת מינהל השירות במשרד הפנים, נציג ועדת מינהל השירות, אחד מחברי מליאת המועצה והיועץ המשפטי של המועצה.



על המועצה המקומית אורנית להקפיד לפעול לפי ההנחיות לניהול פרוטוקול, לתעד ולנמק את החלטתה לבחירת מועמד לאיוש כל משרה, ובפרט איוש משרת בכיר.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נציגת משרד הפנים לא הייתה מודעת לכך שלא נכתב פרוטוקול בהתאם לכללים, וכי כחלק מהפקת לקחים החל מחוז איו"ש במשרד לקדם יחד עם מטה המשרד מפגש עם מנהלי משאבי אנוש לצורך חידוד ורענון הנהלים וההנחיות המחייבים בהתנהלות ועדות בחינה, ובכלל זה הדגשת חשיבות כתיבת פרוטוקול המתעד את כלל ההחלטות. עוד מסר משרד הפנים כי כלקח אישי, בוועדות בחינה עתידיות תקפיד ממונת הרשויות באיו"ש לקבל את עותק הפרוטוקול המפורט מיד עם תום הישיבה, ותוודא שישמר עם כל מסמכי הוועדה.

תפקידיו של מבקר ברשות מקומית

תפקידיו של מבקר הרשות המקומית נקבעו בתקנון, ואלו הם: (א) לבדוק אם פעולות הרשות נעשו כדין, וכי בידי המוסמך לעשותן תוך כדי שמירה על טוהר המידות ועל עקרונות היעילות והחיסכון⁶⁸; (ב) לבדוק את פעולות עובדי הרשות; (ג) לבדוק אם הוראות הנוהל של הרשות מבטיחות קיום הוראות כל דין ותחיקת ביטחון, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; (ד) לבקר את הנהלת החשבונות של הרשות ולבדוק אם דרכי החזקת כספי הרשות והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת; (ה) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני הרשות שעליהם הצביע המבקר או מי שמכהן כמבקר המדינה בישראל. על פי התקנון יקבע המבקר את הדרכים לביצוע ביקורתו על פי שיקול דעתו; על פי דרישת ראש הרשות לבקר עניין פלוני; ועל פי דרישת ועדת הביקורת.

על פי הנחיות משרד הפנים, לשם הגברת יעילות העבודה על המבקר מוטלת החובה לקבוע סדרי קדימויות נכונים, אשר יתמקדו בנושאים שבהם חשיפת הרשות לסיכונים מחייבת טיפול⁶⁹.

משרד מבקר המדינה בדק אם ובאילו נושאים ערכו מבקרי שמונה הרשויות המקומיות בשומרון ביקורת בשנים 2015 - 2018.

68 במסגרת תפקיד זה על המבקר לבדוק פעולות של ועדת תכנון מיוחדת ושל רשות רישוי מקומית הפועלת בתחום המועצה המקומית, לפי צו בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), התשל"א-1971, ולפי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966, או לפי צו בדבר מתן היתרים בשטחים תפוסים לצרכים צבאיים (יהודה ושומרון) (מס' 997), התשמ"ב-1982, או חקיקת משנה מכוחם, לפי העניין.

69 חוזר מנכ"ל 5/2004 מ-20.5.04. החוזר הוחל באיו"ש.



להלן הממצאים שהועלו:

1. במועצה האזורית **שומרון**, בהיעדר מבקר באותה העת, לא נעשה דוח ביקורת לשנת 2014. גם במועצה המקומית **אלקנה** לא נעשה דוח ביקורת לשנת 2014, ואילו ל-2015 - 2016 הוכן דוח ביקורת אחוד לשנתיים.
2. גם המועצה המקומית **קדומים** הכינה דוח ביקורת אחוד לשנים 2015 ו-2016. המועצה המקומית מסרה כי מבקרת המועצה הייתה בחופשת לידה, ונשלח מכתב לקבלת אורכה להגשת דוחות אלו.
3. במועצה המקומית **קרני שומרון** לא הוכנו דוחות ביקורת לשנים 2013 - 2015, על אף שהיה למועצה מבקר. במועצות המקומיות **אורנית** ו**קדומים** לא הוכן דוח ביקורת לשנת 2018. במועצה המקומית **אלפי מנשה** לא הוכן דוח ביקורת לשנת 2017.



לוח 17: פילוח הנושאים שדוחות מבקרי הרשויות המקומיות עסקו בהם בשנים 2015 - 2018

הנושאים שנבדקו על ידי מבקר הרשות המקומית				שם הרשות המקומית
2018	2017	2016	2015	
לא הוכן דוח ביקורת.	ההקמה והתפעול של היכל התרבות; המועצה וועדותיה.	מערכת החינוך באורנית; המועצה וועדותיה.	הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; המועצה וועדותיה.	המועצה המקומית אורנית
הפיקוח על הבנייה; פיקוח על קבלן פינוי האשפה; הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).	לא הוכן דוח ביקורת.	מליאת המועצה וועדותיה; הסעות התלמידים אל מוסדות החינוך ומהם.	מליאת המועצה וועדותיה; הוועדה המקומית המיוחדת לתכנון ולבנייה; הקמת בית הספר "נופי החורש".	המועצה המקומית אלפי מנשה
ניהול עצמי בגני ילדים.	מתן הנחות בארנונה לנכסים.	הוכן דוח אחד לשנתיים: פינוי אשפה וגזם - מחלקת שפ"ע.		המועצה המקומית אלקנה
לא הוכן דוח ביקורת.	התקשרויות עם ספקים וקבלנים בסכומים שאינם מחייבים מכרז.	הוכן דוח אחד לשנתיים: מחלקת הביטוח - ניהול השמירה ביישוב.		המועצה המקומית קדומים
יישום וניהול המצאי במועצה המקומית; המוקד העירוני.	החברה הכלכלית קרני שומרון; תדירות כינוסי ועדות החובה ונוכחות חברי מליאה בוועדות החובה.	ניהול שכונת הקרוונים; מדדי ביצוע במועצה המקומית.	לא הוכן דוח ביקורת.	המועצה המקומית קרני שומרון
חלוקת מלגות לסטודנטים על ידי המועצה; התנהלות כספית של בית הספר ביקרי; רישוי עסקים; יישום חוק חופש המידע במועצה.	התנהלות של שלושה ועדים מקומיים; התנהלות המועצה הדתית אזור-שומרון; בטיחות מתקני משחקים בגני ילדים.	ביקורת עומק על הוועד המקומי בשערי תקווה; התנהלות הוועדים המקומיים קריית נטפים, שקד וחיננית; התנהלות הוועדה למאבק בסמים, הוועדה לאיכות הסביבה, הוועדה להנצחת נפגעי טרור; עיר ללא אלימות.	נוכחות חברי מועצה בשיבות מליאת המועצה.	המועצה האזורית שומרון

כפי שעולה מהלוח, מבקר המועצה האזורית שומרון ערך ביקורת ביותר מנושא אחד (שישה נושאים בשנת 2016, שלושה נושאים בשנת 2017 וארבעה נושאים בשנת 2018)⁷⁰. בשנים 2016 - 2018 ערכה מבקרת המועצה המקומית קרני שומרון ביקורת בשני נושאים. מבקר המועצה באלפי מנשה (שכיהן תקופה קצרה במועצה - ראו להלן) ערך ביקורת בשלושה נושאים בשנת 2018⁷¹.

70 אומנם מבקר המועצה המקומית אורנית ערך ביקורת בשני נושאים, אולם אחד הנושאים היה "המועצה וועדותיה" - סקירה שחזרה מדי שנה, והדוח הנוסף היה אף הוא נקודתי בלבד.

71 מבקר המועצה היוצא של אלפי מנשה אכן ערך בשנים 2015 ו-2016 דוחות ביקורת בשניים ובשלושה נושאים, אולם אחד מהם סקר את "המועצה וועדותיה", והנותרים היו אף הם נקודתיים בלבד.



על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה וקדומים מוטלת החובה להכין דוח ביקורת מדי שנה. עליהן לוודא שתוכנית הביקורת הולמת את הסיכונים והאתגרים שעומדים בפני הרשות.

תוכנית עבודה שנתית

לנוכח מגוון הנושאים העומדים לביקורתו של מבקר הרשות המקומית עולה הצורך בבניית תוכנית עבודה שייקבעו בה סדרי העדיפויות והדגשים לביקורת.

עוד נקבע בתקנון כי המבקר יקבע את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה מסוימת ואת היקף הביקורת על פי שיקול דעתו, על פי דרישת ראש הרשות לבקר עניין כזה או אחר ועל פי דרישת ועדת הביקורת, ובלבד שמספר הנושאים שתדרוש לא יעלה על שניים לשנת עבודה. בחוזר המנכ"ל מ-2004 נקבע כי על המבקר לערוך תוכנית עבודה רב-שנתית, שנועדה לוודא כי במהלך מספר שנים תקיף הביקורת את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית.

1. הבדיקה העלתה כי המבקרת של המועצה המקומית **אלקנה** לא בנתה תוכנית עבודה רב-שנתית סדורה. ראש המועצה לא העלה לאורך השנים בקשה באילו מנושאי המועצה היא תעסוק, למעט בפברואר 2017 - עת ביקש מהמבקרת "לרכז את מאמץ הביקורת השנה על נושא גבייה הנחות ארנונה" (כפי שאכן עשתה). ועדת הביקורת לא יזמה, וממילא לא דרשה ממבקרת המועצה לערוך ביקורת בעניין זה או אחר או להכין תוכנית רב-שנתית.
2. גם במועצה המקומית **אורנית** לא נמצאו מסמכים שמהם עולה כי המבקר שלה הכין בשנים 2015 - 2018 תוכנית שנתית או רב-שנתית. גם לא נמצאו מסמכים שמעידים כי המבקר התבקש על ידי ראש המועצה לבדוק נושא זה או אחר.
3. ביולי 2019 מסרה מבקרת המועצה המקומית **קדומים** למשרד מבקר המדינה כי במועצה מתקיימים כל העת דיונים אודות נושאי הביקורת שעל הפרק, ואף המציאה בדואר האלקטרוני שלה תאריכי ישיבות בעניין תכנון העבודה, ואולם לא נבנתה תוכנית עבודה סדורה רב-שנתית. מלבד זאת, לא נכתבו פרוטוקולים על מהות הדיונים שהתקיימו בעניין זה, כמו גם על נושאי הביקורת שהועלו בהם.



המועצה המקומית **קדומים** מסרה בתשובתה כי היקף המשרה של המבקר (25%) מספיק בדרך כלל לנושא ביקורת שנתי אחד באופן מקיף ופרטני, וכי בעת בחירת נושא הביקורת מופעל שיקול דעת הן לסיכונים ולאיתגרים הקיימים באותה עת, ואלו משתנים תדיר, והן ליחידות שטרם בוקרו. עוד מסרה כי גם אם תהיה תוכנית רב-שנתית, אין בכך להבטיח את קיומה באופן מוחלט, שכן סדרי העדיפויות משתנים על-פי הצורך. בעניין תיעוד הישיבות בנושא - המועצה מקבלת את המלצת הביקורת.

4. מבקרת המועצה המקומית **קרני שומרון** מכינה תוכנית עבודה לקראת כל שנה, ומפרטת בה את נושאי הביקורת לאותה שנה. התוכנית מוצגת בפני מנכ"ל המועצה, מתקיים דיון, ומנכ"ל המועצה מאשר אותה. בשנים 2017 ו-2018 אף קבע מנכ"ל המועצה אילו נושאים תקיף תוכנית העבודה לשנה השוטפת.

המועצה המקומית **קרני שומרון** מסרה בתשובתה כי מבקרת המועצה אכן מקיימת התייעצויות עם ראש המועצה, אך את נושאי הביקורת היא בוחרת על פי שיקול דעתה ועל סמך דרישת ועדת הביקורת בלבד.

5. מבקר המועצה המקומית **אלפי מנשה**, שכיהן תקופה קצרה בלבד בתפקיד (כשנה וחצי), ערך סקר סיכונים בשנת 2018, ובעקבות תוצאות הסקר צירף בפברואר 2019 תוכנית עבודה לאותה שנה, ובחר לעסוק בה בשלושה נושאים. נוסף לתוכנית העבודה השנתית הגיש המבקר גם תוכנית עבודה רב-שנתית עד שנת 2023, וביקש לקיים פגישת תיאום עם ראש המועצה לצורך קבלת חוות דעתו על הנושאים שהוצעו הן בתוכנית השנתית והן בזו הרב-שנתית. אולם בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים שיעידו כי פגישת תיאום אכן קוימה, וגם לא נמצאה חוות דעתו של ראש המועצה בדבר התוכניות.

6. במועצה האזורית **שומרון** מבקר המועצה הוא שיוזם את הנושאים לביקורת. פעם אחת בלבד (בסוף שנת 2016) התבקש מבקר המועצה על ידי ראש המועצה לערוך ביקורת - על תפקוד הוועד המקומי בשערי תקווה.



על מבקרי הרשויות במועצות המקומיות אלקנה, אורנית וקדומים ובמועצה האזורית שומרון להכין נוסף לתוכנית עבודה שנתית גם תוכנית רב-שנתית, ולוודא כי הביקורת תקיף נושאים מהותיים ביחידות הרשות השונות.

מבקר המדינה מציין כי מבקרת המועצה קרני שומרון הכינה תוכנית ביקורת שנתית והציגה אותה בפני בכירי המועצה. גם מבקר המועצה היוצא של אלפי מנשה הכין תוכנית ביקורת רב-שנתית. יחד עם זאת, יש להדגיש כי עקרון אי-התלות ועצמאותו של מבקר הרשות מחייב שהכנת תוכנית העבודה תהיה על פי שיקול דעתו, אך אפשר שתכלול גם נושאים על פי דרישת ראש הרשות ועל פי דרישת ועדת הביקורת.

דוח שנתי

הגשת הדוח לראש הרשות

על פי תקנון המועצות המקומיות יגיש המבקר לראש הרשות דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה העוקבת לשנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקונם ועל מניעת הישנותם בעתיד. בעת הגשת הדוח ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת. נוסף על האמור, המבקר רשאי להגיש לראש הרשות ולוועדת הביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שתיראה לו, או על-פי דרישת ראש הרשות או ועדת הביקורת.

1. הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת במועצות המקומיות אלקנה וקדומים - סוף יולי 2019 - טרם הוגש לראש המועצה דוח הביקורת השנתית לשנת 2018.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי במהלך הביקורת שנעשתה על הנושא שנבחר (הסעות במוסדות חינוך ומיצוי התקבולים בגינם ממשרד החינוך), התברר למבקרת המועצה שאין בידה הכלים המספיקים להשלים את בדיקת הנושא.

2. עוד העלתה הבדיקה כי 10 מתוך 18 דוחות הביקורת שהושלמו בשנים 2015 - 2017, הוגשו לראש הרשות באיחורים שבין חודש ל-17 חודשים, כלהלן:

לוח 18: הפיגור במועדי הגשת הדוחות השנתיים של מבקרי הרשויות לראשי הרשויות (בחודשים)

משך הפיגור	תאריך הגשתו לראש הרשות	שנת הדוח	שם הרשות המקומית
2	יוני 2016	2015	אורנית
5	ספטמבר 2017	2016	
4	אוגוסט 2018	2017	
1	מאי 2016	2015	אלפי מנשה
4	אוגוסט 2017	2016	
1	מאי 2019	2018	
10	פברואר 2019 *	2017	קדומים
2	יוני 2019	2018	קרני שומרון
1	מאי 2016	2015	שומרון
17	ספטמבר 2017 **	2015	

* לפי הודעות דואר אלקטרוני ששלחה מבקרת הרשות לראש המועצה ולחברי ועדת הביקורת. הדוח הוגש במכתב לוואי ללא תאריך.
 ** הדוח שנערך על ידי חברה חיצונית (פרטים להלן).

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי בשל הבחירות באוקטובר 2018 לא ניתן היה להגיש את הדוח עד לאחר הבחירות ועד לבחירת ועדת ביקורת.

המועצה האזורית שומרון מסרה בתשובתה כי מבקר המועצה מונה לתפקידו בחודש פברואר 2016, ולא היה צריך להגיש דוח לשנת 2015. משנתברר למבקר עם כניסתו לתפקיד כי לא נערכו דוחות ביקורת לשנים 2014 ו-2015 (בשל העובדה שלא היה מבקר למועצה), החליט לבצע ביקורת בפרק הזמן הקצר שנוותר, גם אם המשמעות לכך היא אי-עמידה בלוח זמנים על פי החוק, ואיחר בהגשתו בחודש ימים בלבד. בהתייחסה לפיגור בהגשת הדוח, 17 חודשים, מסרה המועצה כי הסיבה לכך נעוצה בביקורת עומק שנדרשה חברה חיצונית לעשות על ידי ראש המועצה ביישוב בשערי תקווה, בשל חשד להתנהלות לא ראויה ולא תקינה. כתב מינוי לביקורת הוצא רק בדצמבר 2016, ובספטמבר 2017 הוגש הדוח לראש המועצה. דיון במליאת המועצה התקיים באותו חודש, כך שהדוח הוגש בתוך פרק זמן כמתחייב על פי החוק.

על מבקרי הרשויות של אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, קדומים וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון להגיש את דוחות הביקורת במועדים שנקבעו בתקנון.



הגשת עותק מהדוח השנתי לחברי המועצה

מן המועדים שנקבעו בתקנון המועצות המקומיות להעברת הדוח לראש הרשות, להגשת הערותיו ולהעברת הדוח לוועדת הביקורת, וכדי שתגיש הוועדה את הדוח למועצה, עולה כי בהינתן שהדוח הוגש במועד, קרי ביום 1 לאפריל, המבקר חייב להגיש עותק מהדוח השנתי למליאת המועצה לכל המאוחר ב-1 בנובמבר של השנה העוקבת לשנה שלגביה הוגש הדוח. כלומר, הדוח לשנת 2016 אמור היה להיות מוגש עד ל-1.11.17, את הדוח לשנת 2017 היה על המבקר להגיש לראש הרשות ולוועדת הביקורת לא יאוחר מ-1.11.18, ואת הדוח לשנת 2018 - לא יאוחר מ-1.11.19. בתקנון נקבע כי בתוך חודשיים מיום שהגישה הוועדה את סיכומיה ואת הצעותיה תדון המועצה בהם ובדוח המבקר ותחליט את החלטותיה. לא הגישה הוועדה את סיכומיה ואת הצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור, או לא המציא ראש הרשות לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו - ימציא המבקר עותק לכל חברי המועצה, והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש הרשות. מקרים שבהם לא הגיש המבקר את הדוח במועד, יוביל הדבר לדחייה במועד המצאת הדוח לחברי המועצה בהתאמה.

1. הבדיקה העלתה כי דוחות הביקורת הפנימית לשנת 2016 ולשנת 2017 של המועצה המקומית **אלקנה** אושרו על ידי המועצה ביוני 2017 וביוני 2018 בהתאמה, בלא שהתקיים כלל דיון בממצאים שהועלו בהם ובלא שנדונו קודם לכן בוועדת הביקורת.
2. בפרוטוקולים של המועצה המקומית **אורנית** לא צוין כלל כי התקיים דיון על דוחות הביקורת לשנים 2015 - 2017, וממילא גם לא דנה בהם המועצה ולא אישרה אותם.
3. דוח הביקורת של מבקרת המועצה **בקדומים** לשנים 2015-2016 אושר במליאת המועצה ביולי 2017, ודוח הביקורת לשנת 2017 אושר במליאה רק ביוני 2019.
4. דוח מבקר המועצה האזורית **שומרון** לשנת 2016 הוצג בפני חברי מליאת המועצה ואושר על ידם רק בינואר 2018, ואילו דיון בדוח המבקר לשנת 2017 התקיים רק ביוני 2019.
5. דוח מבקר המועצה המקומית **אלפי מנשה** לשנת 2014 אומץ על ידי מליאת המועצה רק באפריל 2016, והמלצות ועדת ביקורת על מסקנות דוח המבקר לשנת 2016 אושרו על ידי מליאת המועצה רק ביולי 2018.



על המועצות המקומיות אורנית ואלקנה מוטלת החובה לקיים דיון במליאת המועצה על דוחות המבקרים לאחר שנידונו בוועדת הביקורת. על המועצות המקומיות אלפי מנשה וקדומים והמועצה האזורית שומרון לקיים דיונים במועדים שנקבעו בתקנון.

טיפול הרשויות המקומיות בדוחות הביקורת הפנימית

כפי שהוזכר לעיל, בתקנון המועצות המקומיות נקבעו המועדים שבהם על ראש הרשות המקומית להגיש לוועדת הביקורת את הערותיו לדוח הביקורת שהגיש לו מבקר הרשות, וכן המועדים שבהם על ועדת הביקורת ועל מועצת הרשות המקומית לדון בדוח המבקר.

ועדת הביקורת - תדירות ההתכנסות, נושאי הדיונים, סיכומים והמלצות

ועדת הביקורת ברשות המקומית היא ועדת חובה סטטוטורית, דהיינו, ועדה שהרשות המקומית מחויבת בהקמתה ובכינוסה מדי פעם בפעם על פי הוראות הדין, וככזו - עליה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. על ועדת הביקורת לדון בדוח מבקר הרשות לא יאוחר מחמישה חודשים לאחר שהוגש לה. דיון פורה בדוחות הביקורת של מבקר הרשות יש בו כדי לחזק את מעמדו ולתרום לתיקון הליקויים שהעלה.

ועדת הביקורת היא ועדת חובה, וקיומה ותפקודה חיוניים כדי להבטיח את יעילות הביקורת. מספר חברי ועדת הביקורת לא יעלה על חמישה ולא יפחת משלושה, ואולם ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בה⁷².

1. א. ועדת הביקורת של המועצה המקומית קדומים התכנסה פעמיים בלבד בשנת 2015, פעם אחת בשנת 2016, פעמיים בשנת 2017, פעם אחת בשנת 2018 ופעם אחת בשנת 2019.

ב. עד 2018 אישרה ועדת הביקורת בקדומים את דוחות הביקורת של מבקרת המועצה, וציינה כי הדוחות לא כללו ליקויים מהותיים. בפברואר 2019 דנה הוועדה בדוח 2017, קיבלה את הממצאים, המליצה לשים דגש בהתאם להמלצות שקבעה, ביקשה השלמות לדוח הביקורת שהומצא לה, וביקשה ממבקרת המועצה לשקול עבודת ביקורת באחד מארבעת הנושאים שהמליצה לבדוקם.

72 עוד נקבע לגבי מועצות מקומיות (אך לא לגבי מועצות אזוריות) כי יו"ר הוועדה לענייני ביקורת יהיה מהאופוזיציה, ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר, וכי "היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיו יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה: (א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה; (ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים".



2. ועדת הביקורת שמינתה המועצה המקומית באלקנה לא התכנסה בתדירות הדרושה: בשנת 2014 התקיימו שתי ישיבות, בשנת 2015 התקיימה ישיבה אחת, וכך כנראה גם בשנת 2016. הוועדה גם לא ניהלה פרוטוקולים על ישיבותיה, דיוניה והחלטותיה בשנים אלו. עוד נמצא כי בשנים 2017 ו-2018 לא התכנסה הוועדה כלל. בהיעדר פרוטוקולים לא ניתן לדעת אם התקיים דיון בדוחות הביקורת שהומצאו לה בתוך המועד המתחייב לפי הדין, קרי: לא יאוחר מחמישה חודשים לאחר שהוגש לה הדוח.

3. ועדת הביקורת של המועצה המקומית אורנית התכנסה פעמיים בלבד במהלך שנת 2014, ואולם לא ניהלה פרוטוקולים מישיבותיה אלו. בשנים 2015 - 2018 לא התכנסה ועדת הביקורת כלל. באותה עת הוחלפו שלושה יושבי ראש של הוועדה, ואף לא אחד מהם דאג לכינוסה של הוועדה.

4. א. כעולה מפרוטוקולים שהמציאה המועצה האזורית שומרון למשרד מבקר המדינה, ועדת הביקורת של המועצה התכנסה בשנים 2016 - 2018, 7 ו-3 פעמים, כסדר השנים. כיוון שהפרוטוקולים לא מוספרו, לא ניתן לדעת אם ועדת הביקורת התכנסה פעמים נוספות. עוד עולה כי ועדת הביקורת אישרה את דוחות מבקר המועצה, ואולם בדרך כלל לא התקיימו בה דיונים על המסקנות העולות מכל דוח, ולא נקבעו ההליכים שיש לנקוט כדי לתקן את הליקויים. חברי ועדת הביקורת לא העלו מיוזמתם נושאים לבדיקת מבקר המועצה.

ב. ביולי 2018 התקיים במליאת המועצה האזורית שומרון דיון מעמיק בדוח על ועד מקומי שערי תקווה, והוחלט להכריז עליו "ועד נחשל". עוד החליטה המועצה להפעיל את סמכותה בכפוף לאישור הממונה על היישובים הישראליים באיו"ש, ולמנות ועדה מקצועית למילוי תפקידי הוועד המקומי. מלבד זאת קבעה את הרכב חברי הוועדה המקצועית אשר תמלא את תפקידה החל מיום אישור הממונה על היישובים הישראליים באיו"ש ועד להחלפתה בוועד מקומי נבחר, אשר ייבחר בבחירות המוניציפליות בשנת 2018. המועצה החליטה גם כי הוועדה תמנה יושב ראש מבין חבריה, סמכויותיה יהיו כשל הוועד המקומי לכל דבר ועניין, וכי מימון פעילותו של הוועד הממונה ייעשה מתקציב הוועד המקומי. כן הורתה המועצה לפעול ללא דיחוי למינוי של מזכיר יישוב במשרה מלאה, בכפוף לאישורה, והורתה לרואה חשבון שמונה מטעמה להגביר את פעולות הפיקוח על חברי הוועד הנוכחי עד אישור הממונה.

ג. באוקטובר 2017 אישר הממונה האזרחי - בהתאם לסמכותו לפי סעיף 121ב' לתקנון המועצות האזוריות - להכריז על הוועד המקומי שערי תקווה "ועד נחשל". משמעות הדבר היא הדחתו בפועל של הוועד המכהן, וכן

הוראה לבחירת ועד חדש ולקביעת תאריך הבחירות, או למינוי ועד או ועדה למילוי תפקידי הוועד המקומי⁷³.

ד. ואולם הבדיקה העלתה כי לא נעשה טיפול נוסף בליקויים החמורים שהועלו במהלך הביקורת, בכלל זה חריגות בשכר (תשלום יתר) של בכירי הוועד (המנכ"ל והגזבר), פרויקטים שנעשו ללא אישור תקציבי וללא הליכי מכרז, גירעון תקציבי עמוק של הוועד, לרבות בעניין ממצאים העולים כדי חשש לעבירות, באם יש כאלו.

על המועצה האזורית שומרון לטפל בכלל הליקויים החמורים שהועלו לגבי הוועד המקומי שערי תקווה, בכללם בעניין ממצאים העולים כדי חשש לעבירות, באם יש כאלו.

בתשובתה מסרה המועצה האזורית שומרון כי לנוכח דוח הביקורת וההכרזה של משרד הפנים על הוועד המקומי "ועד נחשל", שכרה המועצה עורך דין, אשר המליץ כי במישור האזרחי קיימת תשתית להגשת כתב תביעה על ידי הוועד המקומי כנגד הגורמים מתוך ומחוץ לוועד, וכי במישור הפלילי יש לבחון הגשת תלונה באמצעות גורם מטעם הוועד המקומי.

5. א. ועדת הביקורת של המועצה המקומית קרני שומרון התכנסה פעם אחת בלבד בשנת 2016, ולא התכנסה כלל בשנת 2017. בשנת 2018 התכנסה הוועדה פעם אחת, וב-2019 - פעמיים.

המועצה המקומית קרני שומרון מסרה בתשובתה כי ועדת הביקורת היא ועדה עצמאית, ואין למועצה יכולת להשפיע על התכנסותה, פרט לכך שנעשים מאמצים לוודא את התכנסותם התקינה של חבריה.

ב. באף אחת מההתכנסויות של ועדת הביקורת של המועצה המקומית קרני שומרון בשנים 2016, 2018 ו-2019 לא דנה הוועדה בדוחות הביקורת של מבקרת המועצה. שתי ההתכנסויות היו בעיקר לצורך היכרות והצגת תפקידי ועדת הביקורת על ידי מבקרת המועצה, ובשתי ההתכנסויות האחרות דנו בדוחות הביקורת של משרד הפנים.

6. א. ועדת הביקורת של המועצה המקומית אלפי מנשה לא התכנסה כלל בשנת 2015, התכנסה פעמיים בשנת 2016, פעם אחת בשנת 2017 ופעם אחת בשנת 2018. בשנת 2019, עד חודש ספטמבר לא התכנסה הוועדה.

73 בסופו של דבר נבחר באוקטובר 2018 ועד חדש ליישוב שערי תקווה.



המועצה המקומית אלפי מנשה מסרה בתשובתה כי לאחר הפצרות רבות של מנכ"לית המועצה בפני יו"ר ועדת הביקורת, התכנסה הוועדה בסוף נובמבר 2019, אך טרם הגישה את מסקנותיה למועצה ולראש המועצה על דוח המבקר. מאז נשלחו מספר הודעות דוא"ל לחברי הוועדה ולעומדת בראשה על מנת שיקדמו את תגובתם, אך ללא הועיל.

ב. מפרוטוקול ועדת הביקורת של המועצה המקומית אלפי מנשה ממרץ 2016 עולה כי הוועדה דנה בדוח המבקר לשנת 2014 בעניין צוברי הגז המוטמנים בשטח המועצה, הודתה למבקר המועצה על הדוח וקראה לראש המועצה לתקן בהקדם האפשרי את הליקויים שהועלו בו. ביולי 2016 דנה ועדת הביקורת בדוח המבקר משנת 2015, ואולם לא החליטה החלטות מעשיות לגבי הדוח. עם זאת המליצה כי בשנת 2017 יבדקו נושא הביטחון ונושא הסעות התלמידים, ואולם בסופו של דבר לא נעשה ולא הוגש דוח ביקורת לגבי שנת 2017, וממילא לא נבדקו הנושאים שהומלצו לבדיקה. במרץ 2018 קיבלה ועדת הביקורת את המלצות מבקר המועצה דאז לדוח לשנת 2016, ובפרוטוקול הוועדה נכתב כי "תמליץ למליאת המועצה לקבלו".

מן המתואר לעיל עולה כי התכנסויות מועטות בלבד של ישיבות ועדת הביקורת בכל הרשויות המקומיות בשומרון שנבדקו בעניין זה פגמו מהותית בעבודת הוועדות. אי-התכנסות של ועדות ביקורת או התכנסויות מועטות בשנה אינן עולות בקנה אחד עם המחויבות הציבורית שקיבלו על עצמם חברה כשנבחרו לחברי מועצה. מומלץ לראשי הרשויות לדרוש מחברי ועדת הביקורת שנבחרו להתכנס בתדירות רצויה, או להחליפם במידת הצורך.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות המקומיות אלקנה, אורנית, אלפי מנשה, קדומים וקרני שומרון כי ועדת הביקורת ברשות מקומית היא ועדה סטוטורית, ואשר על כן עליה להתכנס לפחות אחת לשלושה חודשים. התכנסות סדירה של הוועדה דרושה כדי לתרום לתיקון הליקויים שהעלה מבקר הפנים, ויש בה גם לחיזוק מעמדו. עליהן גם לדון בדוחות מבקר הרשות לא יאוחר מהמועד המתחייב לכך בחוק, לאשר את הדוחות, ולקבוע מהם ההליכים שיש לנקוט לתיקון הליקויים.

תקציב

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי המבקר יכין ויגיש לראש המועצה בכל שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו, לרבות הצעת תקן עובדים, וכי המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב ובתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

נמצא כי בשנים שנבדקו כלל לא ייעדו הרשויות המקומיות שנבדקו בעניין זה (המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, קדומים וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון) בתקציבן השנתי סכומים לטובת לשכת מבקר הרשות, אף לא לטובת הוצאות משרדיות מינימליות, לרבות הצעת תקן (תוקצב רק שכרו של מבקר הרשות).

על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, קדומים וקרני שומרון והמועצה האזורית שומרון לתקצב במסגרת תקציבן השנתי סכום לטובת לשכת מבקר הרשות, כפי שנקבע בתקנון.

המועצה המקומית קרני שומרון מסרה בתשובתה כי אין צורך בתקציב נוסף על שכר המבקר, משום שלשכתה נמצאת בבניין המועצה, ואת כל דרישותיה היא מקבלת דרך מנכ"ל המועצה.

משרד מבקר המדינה מציין כי יש לתקצב את ההוצאות לטובת לשכת מבקר הרשות בהתאם לאמור בתקנון המועצות המקומיות, לשם שמירה על עצמאות של מבקר הרשות.

זימון לשיבות

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר המועצה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת הרשות או בכל ישיבה של כל ועדה מוועדותיה או של כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

הבדיקה העלתה כי המועצות המקומיות אלקנה וקדומים לא הזמינו באופן סדיר את מבקרת הרשות לשיבות מועצת הרשות או לכל ועדה מוועדותיה. גם המועצה האזורית שומרון לא זימנה באופן קבוע את מבקר הרשות לשיבותיהן של ועדות המועצה השונות, והוא הופיע לשיבות כאשר "נודע לו" באקראי על כך. מבקרת המועצה המקומית קרני שומרון מוזמנת לכל ישיבת מליאה ולכל ישיבה שיש בה נגיעה אליה, וכן היא מוזמנת ורשאית להופיע בכל ועדה שמבקשת זאת. מבקר



המועצה באלפי מנשה הוזמן - בתקופת כהונתו הקצרה - לשיבות מועצה ולישיבות חמש ועדות נוספות (הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה, והוועדות לתמיכות, למכרזים, לביקורת ולהנחות מארנונה).

על המועצות המקומיות אלקנה וקדומים והמועצה האזורית שומרון להקפיד לזמן לשיבות מועצת הרשות ולכל ועדה מוועדותיה את מבקר הרשות, כפי שעשו המועצות המקומיות קרני שומרון ואלפי מנשה.

פרסום דוחות מבקר הרשות המקומית

הבדיקה העלתה כי דוחות מבקר המועצה של אלקנה, של קדומים ושל המועצה האזורית שומרון לא פורסמו לציבור, אם באמצעות אתר המרשתת העירוני או באמצעות אמצעים אחרים, וגם לא הועמדו לעיונו של הציבור. מנגד, יצוין לחיוב כי דוחות הביקורת של המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה וקרני שומרון פורסמו באתר המרשתת של המועצה.

המועצה המקומית קדומים מסרה בתשובתה כי בתקנון המועצות המקומיות אין הנחיה בדבר פרסום הדוחות באתר הרשות.

על אף שהתקנון אינו מחייב אותן לעשות כך - על המועצות המקומיות אלקנה וקדומים והמועצה האזורית שומרון לעשות שימוש באתר המרשתת שלהן או באמצעים אחרים, כדי לפרסם בהם לציבור תושביהן את דוח הביקורת של מבקר הרשות. הדבר נדרש על מנת להבטיח שקיפות ומינהל תקין.

על מידע המועבר לציבור באמצעות אתר המרשתת הרשמי ראו לעיל בפרק "פרסום במרשתת" ובפרק המשנה "פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי רשויות מקומיות".

צוות לתיקון ליקויים

בתקנון המועצות המקומיות נקבע כי ראש המועצה ימנה צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד מזכיר המועצה⁷⁴. עוד נקבע בתקנון כי הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש המבקר ושנודון על ידי המועצה, ובדרכים למניעת הישנותם בעתיד. על הצוות להגיש את המלצותיו לראש המועצה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח המבקר נדון על ידי המועצה, ולדווח לוועדת הביקורת אחת לשלושה חודשים על יישום המלצותיו. ראש המועצה רשאי לדחות את תיקונו

74 סעיף 66 ל"ב. (א), (ו)-(ח). סעיפים (ו)-(ח) לא הוחלו על המועצות האזוריות באיו"ש.



של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו בכתב לפני ועדת הביקורת והמבקר לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

הבדיקה העלתה כי רק המועצה המקומית קרני שומרון הקימה בשנים שנבדקו צוות לתיקון ליקויים, שבמסגרתו נדונו גם דוחות הביקורת של מבקרת המועצה. המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים והמועצה האזורית שומרון לא הקימו בשנים שנבדקו (2014 ואילך) צוות לתיקון ליקויים. לפיכך, ממילא לא נדונו כלל הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת במסגרת צוות כזה ולא נקבעו אחראי לתיקונם והדרכים למניעת הישנותם⁷⁵.

על המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, אלקנה וקדומים ליישם את שנקבע בתקנון, להקים צוות לתיקון ליקויים, שיוסמך לנהוג כפי שנקבע בתקנון. יש לציין את המועצה המקומית קרני שומרון שנהגה כאמור בהתאם לתקנון, והקימה בשנים שנבדקו צוות לתיקון ליקויים. מן הראוי שאף המועצה האזורית שומרון תשקול להקים צוות לתיקון ליקויים, על אף שתקנון המועצות האזוריות אינו מחייבה להקימו.

75 המבקרת של המועצה המקומית קדומים קיימה ישיבות מסכמות עם הגורמים הרלוונטיים למתן מענה לליקויים שהעלתה בדוחות הביקורת שפרסמה, אך כאמור, המועצה המקומית לא הקימה צוות לתיקון הליקויים ולא קבעה מי אחראי לתיקון הליקויים שהועלו.



סיכום

הדין החל באיו"ש שונה מהדין החל במדינת ישראל: מפקד פיקוד המרכז, שהוא מפקד כוחות צה"ל באיו"ש, אוצר בידינו את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע, ונושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש. מגוון דברי חקיקה ישראלים, הנוגעים להתנהלות המוניציפלית של הרשויות המקומיות ולחיי תושביהן, מוחלים באמצעות צווים ותקנונים על תושבי המועצות האזוריות והמקומיות באזור, דין הדומה ברובו לדין החל על התושבים המתגוררים בישראל.

דוח זה מצביע על ליקויים במתן שירותים מוניציפליים לתושבי שומרון בתחומים שנבדקו: תשלום אגרת תשלומי חוץ, חוקי עזר וביקורת פנימית. ליקויים מהותיים הועלו גם ברמת התשתיות והבטיחות לאורך ציר כביש 55.

ממצאי הדוח במישורים שפורטו להלן מחייבים טיפול הן ברמה הלאומית בתחום תאונות הדרכים, הן אצל משרד החינוך בתחום גביית אגרת חוץ, והן אצל הרשויות המקומיות בתחומי חוקי העזר והביקורת הפנימית. על גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי לפעול בשיתוף פעולה כדי לתקן באופן ממשי כל אחד מהליקויים שהועלו בנושא שבנדון.

