

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת מעקב

חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות





חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות – ביקורת מעקב

רקע

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

נתוני מפתח

6 חודשים

זמן הפיגור של משרד הפנים בעדכון רישומי חוקי העזר של הרשויות המקומיות באתר המרשתת שלו

13%

שיעור חוקי העזר (71 מ-535) שהיו בטיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים יותר מתשעה חודשים לפני שאושרו לפרסום

2,384

מספר חוקי העזר שהתקינו הרשויות המקומיות, בהתאם לנתוני אגף המחשוב במשרד הפנים נכון לנובמבר 2021

36%

מהודעות "אי-עיכוב" נשלחו יותר ממאה ימים לאחר המועד שבו העבירו הרשויות המקומיות למשרד הפנים את בקשותיהן לאישור חוקי העזר

48

לא התקינו חוק עזר להריסת מבנים מסוכנים

27

התקינו עד 10 חוקי עזר: חריש ומגדל שמש (10 חוקי עזר); אל בטוף, בסמ"ה, זמר וחורה (9); אבו גוש, ערבות הירדן ומזרעה (8); בוסתאן אל מרג', מסעדה וקריית יערים (7); מגדל תפן ועין קנייא (6); בוקעתא, מבואות חרמון, מגילות, וערעה בנגב (5); הר חברון (4); בקה אל ג'רבייה, ג'ת ועג'ר (3); כסייפה ולקיה, (2); כעבייה ונווה מדבר (1); אל-קסום (0)



פעולות הביקורת

בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה ביקורת דוח בעניין חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות (להלן – הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)¹. בחודשים מאי עד נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות של הרשויות המקומיות ושל משרד הפנים לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם. ביקורת המעקב נעשתה במשרד הפנים ובחמש רשויות מקומיות: עיריית כפר יונה, לוד ורחובות, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית חוף השרון. נוסף על כך נשלח שאלון לשבע הרשויות המקומיות הנוספות שנבדקו בביקורת הקודמת², לגבי פעולותיהן לתיקון הליקויים שצוינו בעניין בדוח הקודם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

חוקי עזר לדוגמה ונוסחים מומלצים לחוקי העזר – בביקורת הקודמת נמצא כי כל חוקי העזר לדוגמה³ פורסמו לפני עשרות שנים (האחרון שבהם בשנת 1988), וכי משרד הפנים לא עדכן אותם במשך השנים למרות השתנות הנסיבות. ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים לא עדכן את חוקי העזר לדוגמה ולא פרסם חוקי עזר לדוגמה חדשים; אף שמדיניות משרד הפנים היא שגיבוש נוסחים מומלצים⁴ עדיף על התקנת חוקי עזר לדוגמה – מאז פרסם הדוח הקודם הוא פרסם נוסח מומלץ אחד לחוק עזר.

טיפול היחידה הכלכלית של משרד הפנים – בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לעגן בנהלים או בהנחיות או בקווים מנחים את הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לבצע. בביקורת המעקב נמצא כי לא נקבעו נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לבצע לגבי חוקי העזר שהוגשו לה, וכן לא קיימות ביחידה הכלכלית הנחיות או טבלאות שעל פיהן נעשתה השוואת תעריפים של אגרות שאושרו ברשויות מקומיות שונות.

- 1 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (נובמבר 2016), "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 529 – 596.
- 2 עיריית הוד השרון, כפר סבא, כפר קאסם ושדרות, המועצות המקומיות כעבייה-טבאש-חג'אלרה ומזרעה והמועצה האזורית חוף אשקלון.
- 3 חוק עזר לדוגמה הוא חוק ששר הפנים מפרסם ברשומות, והרשות המקומית רשאית לאמץ אותו בלי שינויים. באימוץ חוק עזר לדוגמה על ידי הרשות המקומית יש תועלת מבחינות אחדות, ובכלל זה מבחינת החיסכון במשאבים, האיכות של חוק העזר והאחידות של ההסדר.
- 4 כדי לסייע לרשויות המקומיות המבקשות לחוקק חוקי עזר החליט משרד הפנים לגבש נוסחים סטנדרטיים מומלצים של חמישה חוקי עזר שהרשות המקומית רשאית לאמץ ולערוך בהם שינויים, שלא כמו חוקי העזר לדוגמה, המאמצים כפי שהם על ידי הרשות המקומית.



טיפול היחידה הכלכלית של משרד הפנים – בביקורת הקודמת נמצא כי למשרד הפנים אין מידע מפורט על שיעור האגרות וההיטלים שגובות הרשויות המקומיות השונות מתושביהן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, וכי מערכת המחשוב החדשה של משרד הפנים אינה כוללת מידע מפורט על שיעור האגרות והיטלים שגובות הרשויות המקומיות.

התקשרות הרשויות המקומיות עם חברות ומשרדים העוסקים בחישובי תעריפים – בביקורת הקודמת נמצא כי עיריית רחובות התקשרה עם יועצים להכנת התחשיבים של ההיטלים בלי שקיימה הליך תחרותי. בביקורת המעקב נמצא כי עיריית רחובות המשיכה להתקשר עם יועצים להכנת התחשיבים של ההיטלים בלי שקיימה הליך תחרותי.

פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי הרשויות המקומיות – בביקורת הקודמת נמצאו הליקויים האלה: 20 רשויות מקומיות לא הקימו אתר מרשתת; 139 רשויות שהיו להן אתרי מרשתת לא פרסמו בהם את חוקי העזר; 64 רשויות הפנו לאתר המרשתת של משרד הפנים, שהיו בו שגיאות לא מעטות. בביקורת המעקב לגבי 12 הרשויות שנבדקו בביקורת הקודמת נמצא כי 7 מהן פרסמו באתר המרשתת שלהן את כל חוקי העזר שהתקינו. עם זאת, 5 הנתרות לא פרסמו כנדרש 18 חוקים מתוך 89 חוקים.

רשויות מקומיות שחוקו מספר מועט של חוקי עזר – בבדיקת המעקב נמצא כי יש 27 רשויות מקומיות שהתקינו עד 10 חוקי עזר.

היטל שמירה – בביקורת הקודמת נמצא כי בידי משרד הפנים לא נמצא מידע בסיסי על הוצאות השמירה של רוב הרשויות המקומיות, על שיעור הגבייה בפועל מכלל החיובים ועל מספר העובדים שמימון העסקתם בוצע מכספי ההיטל. בביקורת המעקב נמצא כי למשרד הפנים אין נתונים על הכנסותיהן של הרשויות המקומיות מהיטלי שמירה ועל הוצאותיהן בתחום זה. כמו כן, אין למשרד הפנים נתונים על שיעור הגבייה בפועל בכל רשות מקומית ועל מספר העובדים בתחום זה שהעסקתם מומנה מכספי ההיטלים.

חוקי העזר ברשות מקומית מאוחדת – בביקורת הקודמת נמצא כי במועד הביקורת, יותר מ-12 שנה לאחר איחודן של המועצות המקומיות **בנימינה-גבעת עדה**, 5 מ-25 חוקי העזר היו של המועצה המאוחדת. שאר 20 חוקי העזר, מהם 9 חוקים זהים, נחקקו על ידי שתי הרשויות המקומיות בנפרד לפני האיחוד. במועד ביקורת המעקב, כ-18 שנה לאחר האיחוד וכחמש שנים לאחר הביקורת הקודמת, נמצא כי המועצה המקומית המאוחדת חוקקה חוק עזר חדש נוסף אחד, וכי ברשות המאוחדת קיימים 39 חוקי עזר החלים על תושבי אחת משתי הרשויות.





משך הטיפול בהצעות לחוקי עזר בלשכה המשפטית של משרד הפנים – בביקורת הקודמת נמצא כי 74 מ-355 הצעות חוקי עזר שהטיפול בהן הסתיים (21%) היו בטיפול הלשכה המשפטית יותר מתשעה חודשים. בביקורת המעקב נמצא כי 71 מ-535 (13%) חוקי העזר שאושרו על ידי משרד הפנים היו בטיפול הלשכה המשפטית יותר מתשעה חודשים.





התקשרות משרד הפנים עם חברות לבדיקת תחשיבים – בביקורת הקודמת נבדק הטיפול של חברה א' במדגם של 42 מכלל 256 תחשיבים שהחברה בדקה (16%), ונמצא כי הטיפול במרביתם נמשך שלושה עד חמישה חודשים, והטיפול בכמה מהם נמשך אף כשנה. בביקורת המעקב נמצא כי רק ב-10% מהתחשיבים נמשך הטיפול יותר מארבעה חודשים.


עיקרי המלצות הביקורת


 מומלץ כי משרד הפנים ישלים את בחינתו בדבר ביזור הסמכויות, לרבות בתחום חוקי העזר, ויבחן דרכים לסייע לרשויות המקומיות להסדיר את סמכויותיהן בדרך שתייתר חקיקת חוקי עזר, ולחלופין לחוקק בצורה פשוטה, תוך הפחתת הבירוקרטיה, חוקי עזר בהתאם לצורכי הרשויות. עוד מומלץ כי עם השלמת הבחינה יפעל משרד הפנים לעדכן ואף להסיר מהאתר נוסחים של חוקי עזר לדוגמה שנקבעו בעבר ואינם רלוונטיים עוד לפי עמדת המשרד.

 מומלץ למשרד הפנים לבחון את הגורמים לעיכובים בטיפול בחוקי העזר ולפעול כדי לצמצמם ככל הניתן; עוד מומלץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות לפעול להשלמת גיבוש חוקי עזר בפרקי זמן שייקבעו על ידו ויתחמו ההליך כולו בפרק זמן של עד שנה.

 מומלץ כי משרד הפנים יפעל לנהל במערכת הממוחשבת בסיס מידע עדכני של סכומי האגרות וההיטלים שגובות הרשויות המקומיות השונות, ולהשתמש בנתונים בעניין זה לבדיקת הבקשות שמגישות לו הרשויות המקומיות לאישור חוקי העזר שלהן; עוד מומלץ לשלב במערכת הממוחשבת לניהול חוקי העזר התרעות לרשויות לפעול לעדכון חוקי העזר מדי חמש שנים.

 על הרשויות המקומיות שהתקינו מספר מועט של חוקי עזר לדאוג לחוקק חוקי עזר בכל התחומים הנחוצים למילוי תפקידיה של הרשות המקומית, לרבות חוקי עזר שיאפשרו להן לגבות סכומים הנדרשים לשם פיתוח הרשויות. מומלץ למשרד הפנים לעודד את הרשויות המקומיות האמורות לחוקק חוקי עזר כדי לשפר את מצבן ולספק לתושביהן שירותים כנדרש, לרבות במסגרת בנייה ואישור של תוכניות הבראה.

 מומלץ לעיריית רחובות לפנות לעוד מציעים לקבלת הצעות מחיר לפני התקשרותה עם יועצים להכנת התחשיבים גם כשמדובר בהתקשרות בפטור ממכרז, זאת כדי שבחירת היועצים תיעשה בהליך תחרותי.

 על עיריית לוד, **כפר קאסם ושדרות** והמועצה המקומית **כעבייה-טבאש-חג'אג'רה** לעדכן את אתרי המרשתת שלהן, כדי שאתרים אלו ישרתו את הציבור באופן מיטבי. כמו כן על המועצה המקומית **מזרעה** להקים אתר מרשתת, להפעילו בהתאם לחוק ולפרסם בו את חוקי העזר שלה.

 מומלץ למועצה המקומית **בנימינה-גבעת עדה** לפעול לביטול חוקי העזר החלים רק על אחת מהרשויות המאוחדות ולקדם התקנת חוקי עזר חדשים על ידי המועצה המאוחדת.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
עדכון חוקי העזר לדוגמה	משרד הפנים	משרד הפנים לא עדכן את חוקי העזר לדוגמה	←			
נוסחים מומלצים לחוקי העזר	משרד הפנים	מלבד הנוסחים המומלצים של ארבעה חוקי עזר לא פרסם משרד הפנים נוסחים מומלצים נוספים		←		
טיפול היחידה הכלכלית של משרד הפנים	משרד הפנים	לא נקבעו נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לבצע לגבי חוקי העזר	←			
טיפול היחידה הכלכלית של משרד הפנים	משרד הפנים	ביחידה הכלכלית לא נמצאו הנחיות או טבלאות שעל פיהן נעשתה השוואת תעריפים	←			
טיפול היחידה הכלכלית של משרד הפנים	משרד הפנים	למשרד הפנים אין מידע מפורט על סכומי האגרות וההיטלים שגובות הרשויות המקומיות השונות מתושביהן	←			
טיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים	משרד הפנים	הלשכה המשפטית של משרד הפנים שלחה פעמים רבות הודעת אי-עיכוב לרשות המקומית ימים רבים לאחר תום 60 הימים, אף שלא היה צורך באישור	←			



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				74 מ-355 הצעות חוקי עזר שהטיפול בהן הסתיים (21%) היו בטיפול הלשכה המשפטית יותר מתשעה חודשים	משרד הפנים	משך הטיפול של הלשכה המשפטית בהצעות לחוקי עזר
				העירייה התקשרה עם יועצים להכנת התחשיבים של ההיטלים בלי שקיימה הליך תחרותי	עיריית רחובות	התקשרות הרשויות המקומיות עם חברות לחישובי תעריפים
				הטיפול של החברה במרבית חוקי העזר נמשך שלושה עד חמישה חודשים, והטיפול בכמה מהם נמשך אף כשנה	משרד הפנים	התקשרות משרד הפנים עם חברות לבדיקת תחשיבים
				פיגור בעדכון הרישומים במאגר חוקי העזר של משרד הפנים במרשתת	משרד הפנים	פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי משרד הפנים
				במאגר רשומות 11 רשויות מקומיות שבוטלו, פורקו או אוחדו	משרד הפנים	פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי משרד הפנים
				19 חוקי עזר של עיריית הוד השרון בוטלו בשנת 1997 אך באתר משרד הפנים הם עדיין היו רשומים בתור חוקים תקפים	משרד הפנים	פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי משרד הפנים
				62 רשויות מקומיות לא אימצו את חוק העזר לדוגמה ואף לא התקינו חוק עזר משלהן	רשויות מקומיות	חוקי עזר להריסת מבנים מסוכנים



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				<p>העירייה אינה אוכפת 15 מחוקי העזר שחוקקה. העירייה לא קבעה בחוקי העזר שלה צווי עבירות קנס, וממילא לא אכפה את חוקי העזר באמצעות צוים כאלה</p>	עיריית לוד	אכיפת חוקי העזר על ידי הרשויות המקומיות
				<p>המועצה לא קבעה צווי עבירות קנס בחוקי עזר הנוגעים להריסת מבנים מסוכנים, ניקוי מגרשים ושימור רחובות, ולפיכך לא הייתה אכיפה בתחומים אלו</p>	מועצה אזורית חוף השרון	
				<p>המועצה המקומית לא אכפה את מרבית חוקי העזר שלה באמצעות הגשת דוחות קנס, מאחר שהיא לא קבעה בהם צווי עבירות קנס</p>	מועצה מקומית בנימינה-גבעת עדה	



סיכום

ממצאי ביקורת זו מעידים כי הליקויים שצוינו בדוח הקודם לגבי פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי משרד הפנים תוקנו, למעט הליקוי של פיגור בעדכון הרישומים במאגר. ואולם קיימים ליקויים שטרם תוקנו: לא נקבעו נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית במשרד הפנים נדרשת לבצע ולא נקבעו הנחיות להשוואת תעריפים; למשרד הפנים אין מידע מפורט על סכום האגרות וההיטלים שגובות הרשויות המקומיות השונות; קיים איחור רב במשלוח הודעות אי-עיכוב לרשויות המקומיות על ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים; משרד הפנים לא קבע מחירים מזעריים ומרביים לאגרת תעודת אישור; משרד הפנים לא פרסם הוראות בנוגע לשלטים או למודעות ולא הנחה את הרשויות המקומיות אילו מרכיבים עליהן להביא בחשבון בקביעת תעריף אגרת השילוט. נוסף על כך קיימים ליקויים שתוקנו באופן חלקי: פורסם נוסח מומלץ אחד לחוק עזר; התקצר משך הטיפול של הלשכה המשפטית במשרד הפנים בהצעות לחוקי עזר; התקצר משך הטיפול של בדיקת התחשיבים לחוקי העזר; חלק מהרשויות שבביקורת הקודמת לא היה להן חוק עזר להריסת מבנים מסוכנים, חוקי חוק עזר זה בשנים האחרונות.

לגבי חמש הרשויות המקומיות שנבדקו – בחלק מהן הליך הטיפול בהצעות חוקי העזר נמשך זמן רב מדי, לעיתים יותר משנתיים ימים; עיריית רחובות התקשרה עם יועצים להכנת התחשיבים של היטלים בלי שקיימה הליך תחרותי, הגם שההליך הוא בפטור ממכרז; מתוך חמש הרשויות שנבדקו למועצה האזורית חוף השרון יש שני חוקי עזר שהתחשיבים לגביהם אינם מעודכנים.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן דרכים לייעול מנגנון החקיקה של חוקי העזר בדרך שתפחית את ההליכים הבירוקרטיים הנדרשים לחקיקתם ועדכוןם של אלפי חוקי עזר ברשויות המקומיות.