

משרד הפנים

פעולות ביקורת

במחלקה המשפטית, במינהל לתקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות ובארכיב חוקי עזר שבהנהלה הראשית של משרד הפנים נבדק טיפול המשרד בהתקנתם של חוקי עזר.

בהנהלת מינהל האוכלוסין נבדקו התכנון והביצוע של פעולות לשיפור השירות לציבור ושל פעולות מרכז המידע הארצי. במדורים למרשם ודרכונים שבלשכות מינהל האוכלוסין בתל אביב, ברחובות ובחולון נבדק השירות הניתן למבקשי תעודות זהות ודרכונים; במדורי האשרות באותן לשכות נבדק השירות למבקשי אשרות שהייה לעובדים זרים (ראו "השירות לציבור", עמ' 111).

נבחנו במשרד הפנים היבטים עיקריים של עבודת המטה לקראת החלטות ממשלה, לרבות: ביצוע החלטות הממשלה סדרי מעקב אחר ביצוע ההחלטות והדיווח לממשלה.

כן נבדקו מעמד המנכ"ל, תפקידיו, כלי הניהול והאמצעים העומדים לרשותו; קיום תורת הניהול ופעילות המשרד על פיה; תכנון אסטרטגי ותכנון שנתי; תהליכים לפיתוח וארגון של עבודות המטה בתחומי מידע, נהלים והנחיות, בקרה והפקת לקחים; תיאום בין יחידות המשרד ותיאום בין-משרדי (ראו "עבודת המטה במשרדי הממשלה" עמ' 5).

במשרד הפנים נבדקו סדרי האישור של הקמת מיזמים לטיהור שפכים במתכונת של שותפות ציבורית-פרטית וסדרי הפיקוח והבקרה על מיזמים אלה. (ראו "שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות" עמ' 229).

חוקי עזר

תקציר

בחוקי עזר מסדירה הרשות המקומית עניינים מקומיים הנוגעים לחיי היומיום של תושביה או של הנזקקים לשירותיה.

עד שנת 1988 כל חוק עזר שהותקן מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש] ומכוח פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] היה טעון אישור מפורש של שר הפנים כתנאי

לכניסתו לתוקף. בחוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (אישור חוקי עזר ופרסומם), התשמ"ח-1988, שונתה הוראה זו, כך שכל חוק עזר נכנס לתוקף מיום פרסומו, אלא אם כן החליט שר הפנים לעכבו בתוך שישים ימים מן היום שבו הובא חוק העזר לידיעתו. התיקון נועד לקצר ולפשט את הליך התקנתם של חוקי עזר וליצור מנגנון יעיל לאישורם ולפרסומם שיאפשר לרשויות המקומיות למלא את תפקידיהן.

בהליך ההתקנה של חוקי עזר מעורבים גורמים אחדים, ואלה העיקריים: מועצת הרשות המקומית המאשרת את חוק העזר; משרד הפנים שלו מוגש חוק העזר לבדיקה, בין היתר כדי לבחון אם יש מקום להפעיל את סמכותו לעכב את פרסומו; משרד המשפטים, שבגמר הטיפול במשרד הפנים מועבר אליו חוק העזר לבדיקה בידי הממונה על חקיקת משנה ולעריכה לשונית של חוק העזר והתקנתו לדפוס במערכת "רשומות".

בין משרד הפנים ובין משרד המשפטים קיימת מחלוקת בשאלת אופן טיפולו של משרד הפנים בחוקי עזר. מן הראוי כי היועץ המשפטי לממשלה יקבע הנחיה מחייבת בסוגיה זו, ותוסדר חלוקת העבודה בין שני המשרדים.

משחלף המועד לעיכוב פרסומם של חוקי עזר, אין משרד הפנים מתיר לרשויות המקומיות לפרסם את חוקי העזר שלא עוכבו תוך שישים יום, אלא אם כן שלח להן הודעה מפורשת המתירה להן לעשות כן (להלן - הודעת "אי-עיכוב"). בדיקת 50 הודעות "אי-עיכוב" ששלח המשרד במהלך שנת 2001 העלתה, כי ב-96% מחוקי העזר נשלחה ההודעה לאחר שישים יום; תיקים אלה עוכבו אפוא עוד 9 עד 133 ימים, ובממוצע - עוד 30.06 יום. במצב זה מוכשל המנגנון שקבע המחוקק לקיצור הליכי ההתקנה של חוקי עזר.

לפי פקודת העיריות ולפי פקודת המועצות המקומיות, רשאית מועצת הרשות המקומית להחליט לאמץ ללא שינויים חוקי עזר לדוגמה שפרסם שר הפנים ב"רשומות". אימוץ חוק עזר לדוגמה הוא דרך קצרה ויעילה להתקנת חוקי עזר, ובהנחיותיו המליץ היועץ המשפטי לממשלה לנקוט אותה, אלא אם כן נסיבות מיוחדות מונעות זאת. מרבית חוקי העזר לדוגמה פורסמו במהלך שנות השבעים של המאה הקודמת בנושאים שהיו בעלי חשיבות בעת התקנתם. מאז לא נעשה בהם כל שינוי, ואף לא נוספו להם חוקי עזר בעניינים אחרים שראוי להסדירם בחוקי עזר.

בחוקי עזר רבים נעשים במהלך השנים תיקונים. אין חובה חוקית לפרסם נוסח מעודכן של חוקי עזר שבו שולבו כל התיקונים שנעשו בחוק העזר המקורי, אולם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה הומלץ שכל רשות מקומית תכין עוקדן של חוקי העזר שלה ותקפיד לעדכן מעת לעת. לא בכל הרשויות המקומיות מצוי נוסח מעודכן של חוקי העזר שלהן. בכמחצית מן העיריות לא היה קובץ חוקי עזר למכירה לציבור, כדרישת פקודת העיריות, וברוב המועצות המקומיות והמועצות האזוריות (75%) לא עמד לרשות הציבור עותק מחוקי העזר שלהן בספרייה הציבורית, כדרישת תקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999.



1. חוק עזר הוא דבר חקיקת משנה שהותקן בידי עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית או איגוד ערים (להלן - רשות מקומית)¹. הסמכות להתקין חוקי עזר הוענקה לרשויות המקומיות כדי לאפשר להן למלא את תפקידיהן ולקיים את סמכויותיהן על פי הדין בהתחשב בצורכיהן הייחודיים.

סמכותן של הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר קבועה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ובחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, ונלמדת גם מפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות)². כמו כן, הוראות המצויות בחוקים שונים מעניקות לרשויות המקומיות - בכפוף לתנאים הנקובים בהם - הסמכה ספציפית להתקין חוקי עזר בנושאים מוגדרים, כגון: כבאות, על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959; וניקיון, על פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984.

לפי הוראות סעיף 258 לפקודת העיריות והוראות סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות, כפי שהיו בתוקף עד שנת 1988, תוקפו של כל חוק עזר שהותקן מכוח פקודות אלו היה מותנה באישור מפורש של שר הפנים. דרישת האישור נועדה לצורכי הפיקוח של השלטון המרכזי על פעולותיהן של הרשויות המקומיות³. בחוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (אישור חוקי עזר ופרסומם), התשמ"ח-1988 (להלן - התיקון לחוק) שונה הוראות הסעיפים הנ"ל, ולשר הפנים ניתנה סמכות לעכב את פרסומו של כל חוק עזר בתנאים הקבועים בתיקון לחוק. בעקבות התיקון תקף כל חוק עזר המותקן מכוח פקודת העיריות ומכוח פקודת המועצות המקומיות, אלא אם כן עוכב כדין בידי שר הפנים (להלן - סמכות העיכוב)⁴.

גם בחוקים האחרים המסמיכים רשות מקומית להתקין חוקי עזר ישנן הוראות המגבילות סמכות זו. לעתים, חוק העזר טעון אישור מפורש מאת שר נוסף, השר הממונה על התחום שלו הוא נוגע, או שהוא טעון הסכמה של שר הפנים ושל שר נוסף⁵, ולעתים לשר הנוסף סמכות עיכוב בדומה לסמכות המוענקה לשר הפנים על פי פקודת העיריות ועל פי פקודת המועצות המקומיות⁶. ישנם גם חוקי עזר שעדיין טעונים אישור מפורש של שר הפנים⁷.

2. בהליך ההתקנה של חוקי עזר (להלן - הליך ההתקנה) כמה שלבים, ומעורבים בו גורמים שונים: (א) ייזום חוק העזר ואישורו בידי מועצת הרשות המקומית. (ב) הגשת חוק העזר למשרד הפנים כדי לבחון אם יש מקום להפעיל את סמכות העיכוב או לצורך קבלת אישור שר הפנים במקרה שהחוק מחייב זאת. (ג) משלוח חוק העזר אל הממונה על חקיקת משנה במשרד המשפטים (להלן - מחלקת חקיקת משנה) לצורך בדיקה מהותית וצורנית של חוק העזר במשרד המשפטים בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ראו להלן). (ד) העברת חוק העזר למערכת "רשומות" לבדיקה לשונית ולהתקנה לפרסום. במקרים מסוימים, כאשר גורם נוסף מעורב בהליכים, למשל, כאשר נדרש אישור מפורש של שר נוסף או שיש לו סמכות עיכוב, נבדק חוק העזר גם במשרדו של אותו שר טרם העברתו למשרד המשפטים.

- 1 כן מוסמכות להתקין חוקי עזר רשות נחל ורשות ניקוז, שהן תאגידים שהוקמו על פי חוק לביצוע משימות מוגדרות בתחום השלטון המקומי; ראו חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965, וחוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957.
- 2 בתוקף סמכותו על פי פקודת המועצות המקומיות ועל פי פקודת סדרי השלטון והמשפט, התשי"ח-1948, פרסם שר הפנים את צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, החל על מועצות אזוריות. מכוח צו זה מוסמכת גם מועצה אזורית להתקין חוקי עזר.
- 3 ראו בג"ץ 5145/91 מימון ואח' נ' ראש המועצה המקומית אבן יהודה ואח', פ"ד מ"ח (1) 457.
- 4 על סמכות העיכוב ראו להלן.
- 5 לדוגמה, סמכות שר התחבורה ושר הפנים לפי סעיף 77 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], התשכ"א-1961.
- 6 לדוגמה, סמכות השר לאיכות הסביבה לפי סעיף 15 לחוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, התשנ"ג-1993.
- 7 לדוגמה, סעיף 6 לחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964; סעיף 19 לחוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965; סעיף 14 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955.

עם פרסום חוק העזר ב"רשומות" מסתיים הליך ההתקנה, וממועד זה מתקיימת חוקה על פי דין שחוק העזר שפורסם הותקן כהלכה.⁸ לפי הוראות פקודת הפרשנות [נוסח חדש], מועד תחילת תוקפו של חוק העזר ביום פרסומו, אלא אם כן צוין במפורש תאריך אחר, מוקדם או מאוחר לפרסום.

בחודשים פברואר - יולי 2002 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התקנתם של חוקי עזר. הביקורת התמקדה בשלב הטיפול בחוקי עזר במשרד הפנים (להלן - המשרד) ונעשתה בהנהלתו הראשית: במחלקה המשפטית, במחלקה לשירותים מוניציפליים של המינהל לתקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות ובארכיב חוקי עזר. הבדיקה הושלמה במשרד המשפטים, במחלקת חקיקת משנה. מן הרשויות המקומיות אסף משרד מבקר המדינה נתונים על התקנת חוקי עזר בתחומן באמצעות שאלון אחיד שהפיץ בקרב מדגם מייצג⁹ של 122 רשויות מקומיות בתחומי הקו הירוק (34 עיריות, 66 מועצות מקומיות ו- 22 מועצות אזוריות), שהן כמחצית מ-242 הרשויות המקומיות שבתחומי הקו הירוק¹⁰. 71 רשויות מקומיות (26 עיריות, 30 מועצות מקומיות ו-15 מועצות אזוריות) השיבו על השאלון במועד¹¹.

להלן יובאו הממצאים העיקריים.

הבסיס המשפטי - הוראות חוק, נוהל והנחיות

התיקון לחוק

עד שנת 1988, מועד כניסתו לתוקף של התיקון לחוק, נדרש על פי פקודת העיריות ועל פי פקודת המועצות המקומיות, אישור מפורש של שר הפנים לכל חוק עזר. בלעדי אישור השר היה חוק העזר חסר תוקף. כיון שלא נקצב בחוק זמן למתן האישור, האריכה דרישת האישור את הליך ההתקנה ופגעה ביכולתה של הרשות המקומית לקבוע מדיניות או להסדיר נושאים במסגרת תפקידיה וסמכויותיה על ידי התקנת חוק העזר¹². על רקע זה נחקקו הוראות התיקון לחוק שנועדו ליצור מנגנון יעיל ומהיר לאישור חוקי עזר ופרסומם ולאפשר לרשויות המקומיות לבצע את תפקידיהן ולקיים סמכויותיהן כראוי.

בהוראות התיקון לחוק נקבע, כי לא יפורסם חוק עזר אלא כעבור שישים יום מהיום שהביא ראש הרשות המקומית את חוק העזר לידיעת השר (להלן - המועד הקובע). הודיע השר כי אין לו התנגדות לחוק העזר, יפורסם החוק אף לפני תום מועד זה. השר רשאי בתוך שישים הימים האמורים להורות על עיכוב פרסום חוק העזר, ובלבד שלא יחליט כאמור אלא לאחר שפירט את הסתייגותיו ונתן לראש הרשות המקומית או למי שהוא הסמיכו לכך הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב פרסום חוק העזר. עיכב השר פרסום חוק עזר כאמור, רשאי הוא לאחר מכן לעשות אחת מאלה: להורות על ביטול העיכוב, לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט, להחזיר את חוק העזר עם

8 ראו בג"צ 25/82 רוסיניק ואח' נגד עיריית רעננה פ"ד לו (4) 766.

9 המדגם נבנה באופן שניתן ייצוג הולם לכל סוגי הרשויות המקומיות מכל מחוז ומכל מגזר לפי גודלן.

10 רשויות מקומיות יהודיות באזור יהודה, שומרון וחבל עזה פועלות מכוח צו של מפקד צה"ל באזור, והליך התקנתם של חוקי עזר בתחומן שונה מזה הנוהג ברשויות המקומיות בתחומי הקו הירוק. ממצאי ביקורת בעניין זה ראו בדוח מבקר המדינה 52א' עמ' 163-164.

11 בדרך כלל נשמר היחס בין חלקן של רשויות מקומיות אלו באוכלוסית המדגם לבין חלקן באוכלוסיה הכללית, כך שלעובדה שלא כל הנשאלים השיבו לשאלון, אין השפעה ניכרת על התוצאות.

12 ראו דברי ההסבר להצעת התיקון לחוק ה"ח 1873, ד' באדר התשמ"ח, 22.2.1988.

הערתו לדין מחדש. ביטל השר את הוראתו לעכב את פרסום חוק העזר, יפורסם חוק העזר ב"רשומות".

ההוראות הנ"ל נקבעו לשם קיצור ופישוט של הליך ההתקנה, והן משקפות שינוי מהותי שהמחוקק ביקש ליצור בו: הן נועדו להפוך את הכלל והחריג, דהיינו לעבור ממצאות שבה תוקפו של כל חוק עזר מותנה באישור שר הפנים, למצאות חדשה שבה כל חוק עזר תקף כעבור המועד הקובע, אלא אם כן עוכב בידי שר הפנים.

הנוהל

האישור והפרסום של חוקי עזר הוסדרו במשרד הפנים בחוזרי המנהל הכללי שפורסמו מדי פעם והופצו בין הרשויות המקומיות. החוזר שהיה בתוקף בעת הביקורת הוא חוזר המנהל הכללי 2/98 מיום 23.2.98 (להלן - הנוהל). נקבעו בו סדרי הגשתם של חוקי עזר למשרד וסדרי הטיפול בהם וניתנו בו הנחיות והסברים לרשויות המקומיות בנוגע לדרישות המהותיות והצורניות לניסוח חוקי עזר.

משרד מבקר המדינה בחן את הוראות הנוהל והמליץ למשרד לתקן, לפרט ולהרחיב אחדות מהוראותיו ולהוסיף הוראות בעניינים שהנוהל אינו נותן להם מענה (ראו להלן).

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

בדיקתם של חוקי עזר במחלקת חקיקת משנה נעשית בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 60.012 מיום 1 בנובמבר 1985 "חקיקת-משנה: נוהל והנחיות" (להלן - הנחית היועמ"ש). לפי הנאמר בהנחיה, מטרת הבדיקה לוודא, בין היתר, שחוק העזר ערוך כראוי, שהוא עומד במבחן החוקיות, שאינו חורג מן הסמכות ושנתקיימו בו סדרי ההתקנה.

הנחית היועמ"ש ניתנה טרם כניסתו לתוקף של התיקון לחוק, ומטבע הדברים היא מתייחסת למצב המשפטי שהיה קיים באותו מועד ואף מאזכרת סעיפי חוק שכבר בטלו. הנחיה זו לא עודכנה, ונראה כי יש לתת את הדעת על הצורך בשינויה ובהתאמתה לתמורות שחלו בחוק.

בחודש ינואר 2003 הודיעה הממונה על חקיקת משנה למשרד מבקר המדינה, כי הנחית היועמ"ש "אכן נתיישנה... וכבר הוכנה הנחיה מחליפה העומדת להתפרסם בקרוב".

הטיפול בחוקי עזר במשרד הפנים

הגשתם של חוקי עזר וסדרי בדיקתם

הטיפול המינהלי בחוקי עזר במשרד מופקד בידי רכות חוקי עזר במחלקה לשירותים מוניציפליים במינהל לתקצוב ופיתוח שבמשרד (להלן - רכות חוקי עזר). חוקי עזר שהוגשו למשרד נבדקים בבדיקה ראשונית בידי רכות חוקי עזר כדי לוודא שהבקשה ערוכה כהלכה וצורפו לה כל המסמכים הדרושים על פי הנוהל. עמדה הבקשה בבדיקה הראשונית, מועבר חוק העזר לבדיקה בלשכה המשפטית של המשרד, ואם נקבעו בו היטלים או אגרות לתשלום - גם לבדיקת ההיבטים הכלכליים שלו במינהל לתקצוב ופיתוח שבמשרד.

הטיפול המשפטי בחוקי עזר מופקד בידי עורך דין מעובדי הלשכה המשפטית (להלן - הממונה על חוקי עזר). במהלך הביקורת הוטל על עורכת דין נוספת, אף היא מעובדי הלשכה המשפטית, לסייע לממונה על חוקי עזר בבדיקת חוקי עזר המוגשים למשרד.

מתברר, כי רבים מחוקי העזר הועברו למשרד המשפטים לפרסום ללא בדיקה עניינית, משום שחלף המועד הקובע.

הממונה על חוקי עזר השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי בעקבות התיקון לחוק שונה מעמדו של המשרד מגורם שתפקידו לאשר חוקי עזר לגורם שבסמכותו להתערב בנושאי מדיניות לאומית ולשנות את ההסדרים שקבעה בעניין זה רשות מקומית על ידי גופיה הנבחרים. לכן, לשיטת משרד הפנים, מאז התיקון לחוק אין זה תפקידו לערוך ביקורת משפטית על חוקי עזר, והאחריות לכך מוטלת על הרשות המקומית באמצעות יועציה המשפטיים ועל משרד המשפטים. עם זאת, משרד הפנים הבהיר בתשובתו ש"ככל שאנו מסוגלים, אנו מעירים גם לגבי חוסר חוקיות או חוסר סבירות כשהם מתגלים לנו".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 חיוותה הממונה על חקיקת משנה במשרד המשפטים את דעתה, כי הוראות התיקון לחוק לא גרעו מחובתו של משרד הפנים לבדוק תקינותם של חוקי העזר. לדבריה, נועד התיקון לחוק לקצר את שהותו של חוק העזר במשרד הפנים, ואין לכך "קשר לחובותיה של הלשכה המשפטית ... זולת לצורך בזיוו התעסקותה בחוק העזר, שהרי בדיקתה נחוצה לשר לשם גיבוש דעתו בדבר הצורך בעיכובו של חוק עזר או העדרו של צורך כזה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה ייתן דעתו לשאלת הבדיקה המשפטית של חוקי העזר, הנתונה במחלוקת בין משרד הפנים לבין משרד המשפטים, וינחה את הנוגעים בדבר כיצד לפעול. אם תתקבל עמדת משרד הפנים, כי אז ראוי שייקבעו הנחיות לבדיקת חוקי העזר כשיטתו. בעניין זה ראוי להגדיר את נושאי המדיניות הלאומית שבהם שוקל שר הפנים להתערב ואת אופן בדיקתם במטרה לאפשר לשר להפעיל כהלכה את סמכות העיכוב ולהסדיר את חלוקת העבודה בין משרד הפנים למשרד המשפטים.

הטיפול בחוקי עזר שלא עוכבו

1. כאמור, לפי הוראות החוק, סמכות העיכוב של שר הפנים מוגבלת לשישים ימים מיום שחוק העזר הובא לידיעתו. מכאן שחוקי עזר שלא עוכבו במהלך תקופה זו, יש להעבירם למשרד המשפטים לפרסום. אולם בהוראות הנוהל נקבע ש"לאחר חלוף שישים יום, באם לא עוכב הפרסום, תישלח הודעה לרשות המקומית ובה ייאמר כי חוק העזר לא עוכב והרשות המקומית רשאית לשולחו לפרסום במערכת 'רשומות' שבמשרד המשפטים" (להלן - הודעת "אי-עיכוב").

בביקורת עלה, כי בהסתמך על הוראת הנוהל האמורה, אין משרד הפנים ומחלקת חקיקת משנה במשרד המשפטים מתירים לרשויות המקומיות להמשיך בהליך ההתקנה ולפרסם את חוק העזר לפני שנשלחה אליהן הודעת "אי-עיכוב", אף אם חלף המועד הקובע. עוד התברר כי במשרד לא התקיים מעקב שיטתי אחר הטיפול בבקשות כדי לאתר מבעוד מועד את חוקי העזר שהמועד הקובע בהם עומד לחלוף, ואף לא נקבעו הסדרים ברורים למעקב כזה.

2. הכנת הודעות "אי-עיכוב" ושליחתן לרשויות המקומיות נעשית במרבית המקרים לאחר שכבר חלף המועד הקובע. נוסח הודעת "אי-עיכוב" הוא נוסח שגרתי אחד, וזה לשונו: "מאחר וחלפו שישים יום הקצובים בסעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] או סעיף 22 לפקודת המועצות

המקומיות [נוסח חדש], במהלכם מוסמך שר הפנים לעכב את פרסומו של חוק העזר, אין בסמכותנו לעכבו עוד. הנכם רשאים לשלוח את חוק העזר - בצירוף מכתבי זה - לפרסום ברשומות'....".

לפי נתונים שמסרה רכזת חוקי עזר למשרד מבקר המדינה, במהלך שנת 2001 שלח המשרד 50 הודעות "אי-עיכוב". משרד מבקר המדינה ריכוז ועיכוד נתונים על פרק הזמן שחלף ממועד קבלתו של כל אחד מחוקי העזר נשוא ההודעות הנ"ל במשרד הפנים ועד מועד שיגור הודעת "אי-עיכוב" לרשות המקומית.

מן הנתונים עולה כי שתי הודעות "אי-עיכוב" נשלחו לפני חלוף המועד הקובע. יצוין כי גם באלה נעשה שימוש בנוסח השגרתי של ההודעה: "חלפו שישים הימים שבמהלכם מוסמך שר הפנים לעכב את החוק", אף על פי שבאותה עת טרם חלף המועד. כ-48 מ-50 התיקים (96%) ההמתנה עד למשלוח הודעת "אי-עיכוב" הייתה ארוכה משישים ימים (להלן - העיכוב הנוסף). העיכוב הנוסף בתיקים אלה ארך 9 עד 133 ימים, ובממוצע - כ-30 ימים. ממוצע הטיפול בתיקים במשרד הפנים היה 85.6 ימים.

הממונה על חוקי עזר השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2002, כי הודעת "אי-עיכוב" נועדה למנוע מרשויות מקומיות לשלוח חוקי עזר למשרד המשפטים לפרסום בחלוף המועד הקובע, אף שמשרד הפנים החליט לעכבם. לדבריו, משרד הפנים ומשרד המשפטים מצאו כי דרך זו היא הדרך הראויה ביותר למנוע תקלות כאלו. יחד עם זאת, לא הייתה למשרד הפנים כל כוונה להאריך את פרק הזמן לעיכובם של חוקי עזר, והודעת "אי-עיכוב" אמורה להישלח לרשות המקומית מיד בחלוף שישים הימים הקבועים בחוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, בקציבת שישים הימים שבהם יש לשר הפנים סמכות לעכב את חוק העזר, ביקש המחוקק לתת למשרד הפנים שהות סבירה לבדיקת חוקי העזר לגופם ולהגביל את משך הבדיקה, כך שבחלוף המועד הקובע יתאפשר לרשויות המקומיות להמשיך בהליך ההתקנה. במצב שבו נדרשות רשויות מקומיות להמתין עד קבלת הודעת "אי-עיכוב" והודעה זו בעצמה מתעכבת מעבר למועד הקבוע בחוק, מוכשל המנגנון שהמחוקק ביקש ליצור בתיקון החוק. אם סבורים משרד הפנים ומשרד המשפטים כי הדרישה להודעת "אי-עיכוב" נחוצה כדי למנוע תקלות, על משרד הפנים להקפיד על מסירת ההודעה לרשות המקומית מיד בחלוף המועד הקובע, כדי שלא ייגרם עיכוב נוסף בהליך ההתקנה.

הטיפול בתיקים תלויים ועומדים

לפי נתונים שעידד משרד מבקר המדינה מקובץ המעקב של חוקי עזר שמנהלת רכזת חוקי עזר¹³, בתחילת יוני 2002 היו רשומים במעקב 328 תיקים שטיפול המשרד בהם לא נסתיים¹⁴ (להלן - תיקים תלויים ועומדים). בסוף יולי 2002 בדק משרד מבקר המדינה באופן אקראי 15 מהתיקים הללו.

להלן הממצאים העיקריים:

13 על קובץ המעקב ר' להלן.

14 לרבות תיקים של חוקי עזר שטרם הוגשו במתכונת הנדרשת על פי הנוהל.

1. בשלושה מהתיקים הטיפול נסתיים, אך הם היו רשומים עדיין במעקב כתיקים תלויים ועומדים, כלומר הרישום לא שיקף את מצבם.

2. חמישה מהתיקים היו בעת הבדיקה אצל הממונה על חוקי עזר, שלושה מהם תקופה ממושכת: אחד מאפריל 1999, ושני האחרים - משנת 2000 (אחד מינואר והאחר מיולי).

3. שישה תיקים המתינו בארכיב לתגובת הרשות המקומית על פניית המשרד, בעיקר לצורך הגשת תיקונים לחוקי העזר בהתאם להערותיו של הממונה על חוקי עזר. ההמתנה בתיקים אלה ממועד פנייתו של המשרד לרשות המקומית ועד למועד הביקורת הייתה חודש ימים עד שלוש שנים לערך. על פי מסמכי התיקים, אין המשרד אחראי ישירות לשיהוי בטיפול, ולכאורה, הוא נובע מסיבות תלויות ברשות המקומית עצמה, שלא פעלה כמתחייב מהעזרות המשרד. עם זאת, לא נמצאה עדות לכך שהמשרד ניסה לברר את פשר העיכוב או נקט פעולה כלשהי שתביא לסיום הטיפול בתיק.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם במקרים שהשיהוי הוא מצד הרשות המקומית ראוי שמשרד הפנים לא יזנה את התיק, אלא יברר את הסיבות לשיהוי וישתדל להביא את הטיפול בו לידי גמר כדי שתיקים לא יישארו תלויים ועומדים במשרד, מחוסר מעש.

התמשכות הטיפול בחוקי עזר שעוכב פרסומם, שלא נקצב לו זמן בחוק, אינה מתיישבת עם עקרונות מינהל תקין. לכן ראוי לשקול את האפשרות לקצוב בהוראת נוהל או בדבר חקיקה זמן סביר לטיפול בחוקי עזר כאלה כדי למנוע התמשכות בלתי סבירה של הליך ההתקנה.

בתשובתו מדצמבר 2002 הסתייג הממונה על חוקי עזר מן ההצעה לקצוב זמן להשלמת הטיפול בחוקי עזר שעוכבו, משום שלדבריו אין חוק עזר אחד דומה למשנהו, ואם חוק העזר מטופל, אין מקום להגביל את משך הטיפול בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב לקצוב את משך הטיפול בחוקי עזר כדי להמריץ את משרד הפנים ואת הרשות המקומית הנוגעת בדבר להשלימו בתוך פרק הזמן שנקצב. עם זאת, ניתן לשקול מנגנון להארכת מועד זה בנסיבות מיוחדות.

סדרי רישום, תיוק ומעקב

1. חוקי עזר המוגשים למשרד מטופלים תחילה בארכיב חוקי עזר של המשרד. לכל חוק עזר נפתח תיק נפרד שבו מתויקים כל המסמכים הרלוונטיים לו. הרישום וניהול המעקב אחר תנועת התיקים נעשים ידנית באמצעות כרטיס מעקב.

הביקורת העלתה, כי אין בארכיב רשימה מרוכזת של כל התיקים שנפתחו, ובשל שיטת הרישום הנהוגה, אין אמצעי לברר ביעילות ובבטחה אם לרשות מקומית כלשהי כבר נפתח תיק בנושא מסוים. בהעדר גיבוי לרישומים הידניים קשה לקיים בקרה נאותה אחר תנועת התיקים ולאחרם במקרה של אובדן כרטיס המעקב.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיטת ניהול התיקים בארכיב חוקי עזר והמעקב אחר תנועתם מיושנים ובלתי יעילים, וראוי לקבוע הסדרים חדשים לטיפול בהם ולניהול מעקב ממוחשב אחר תנועתם.

2. פרטים על שלבי הטיפול בחוקי עזר שהוגשו למשרד נרשמים בקובץ מעקב ממוחשב שמנהלת רכזת חוקי עזר. בתחילת הביקורת לא הייתה בקובץ זה הפרדה בין רשומות של תיקים שטיפול

המשרד בהם נסתיים ובין רשומות של תיקים תלויים ועומדים. במהלך הביקורת עודכנו בקובץ המעקב נתונים על מועד פרסומם של חוקי עזר שהסתיים הליך התקנתם, והרשומות של חוקי עזר שפורסמו הופרדו מהרשומות של חוקי עזר שטרם נסתיים הליך התקנתם.

בעת הביקורת לא היו במשרד נתונים מעודכנים על היקף הפעילות בתיקי חוקי עזר, כגון: מספר התיקים שהוגשו מדי שנה, מספר התיקים שנסתיים הטיפול בהם ומספר התיקים התלויים ועומדים. שיטת המעקב לא אפשרה לקבל מידע בסיסי זה באופן מיידי אלא חייבה את אחזור הנתונים בקובץ המעקב לצורך קבלתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון דרכים לשכלול שיטת המעקב כך שנתונים אלה יהיו זמינים. ראוי גם להנהיג דיווח עתי להנהלת המשרד על התפלגות הפעילות בחוקי עזר לצורך פיקוח ובקרה וכדי שישמש בסיס להיערכות המשרד בנושא.

חוקי עזר לדוגמה

1. לפי סעיף 262 לפקודת העיריות, רשאי שר הפנים לפרסם ב"רשומות" חוק עזר לדוגמה, ורשאית מועצת העירייה להחליט לאמץ חוק עזר כזה בלי שינויים. החליטה מועצה לאמץ חוק עזר לדוגמה, תודיע על כך לשר והודעה על כך תפורסם ב"רשומות". ביטל השר או שינה חוק עזר לדוגמה שפורסם כאמור, לא יפגע הביטול או השינוי בחוק העזר שכבר אימצה המועצה, והדבר יצוין בהודעת הביטול או השינוי. גם בסעיף 25א לפקודת המועצות המקומיות קיימת הוראה דומה.

אימוץ חוקי עזר לדוגמה הוא דרך קצרה ויעילה להתקנת חוקי עזר ללא שלבי ההתקנה הנדרשים בחוק עזר רגיל. בהנחת היועמ"ש נאמר ש"דבר רגיל הוא שרשויות מקומיות מאמצות לעצמן חוקי עזר לדוגמה. יש בכך תועלת מבחינות אחדות, ובכלל זה מבחינת החסכון במשאבים, האיכות של חוק העזר והאחידות של ההסדר, ולפיכך רצוי לעודד אימוץ חוקי עזר לדוגמה, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המונעות זאת". גם בנוהל המשרד הומלץ לרשויות המקומיות לאמץ חוק עזר לדוגמה במקום להתקין חוק עזר משלהן באותו נושא למען קיצור הליך ההתקנה ופישוטו.

שר הפנים פרסם שמונה עשר חוקי עזר לדוגמה. מרביתם פורסמו במהלך שנות השבעים של המאה הקודמת בנושאים שהיו בעלי חשיבות בעת התקנתם, וסביר שהוראותיהם תאמו את הצרכים באותה תקופה. מאז לא נעשה בהם כל שינוי, ואף לא נוספו חוקי עזר בעניינים מקומיים אחרים שראוי להסדירם כך. לפיכך התקינו רשויות מקומיות רבות חוקי עזר משלהן בנושאים שבהם לא פורסמו חוקי עזר לדוגמה או כאשר אלה לא עודכנו כדי שיתאימו למציאות חדשה, כשהיה להן צורך בכך.

2. באמצעות השאלונים שהפיץ ביקש משרד מבקר המדינה מן הרשויות המקומיות מידע על אימוץ חוקי עזר לדוגמה בתחומן. על השאלה אם אימצה מועצת הרשות המקומית חוקי עזר לדוגמה, ענו בחיוב 48 מ-68 משיבים (70.59%). מרביתם ציינו כי אימצו חוק אחד עד חמישה חוקים; האימוץ השכיח הוא של חוק עזר לדוגמה אחד. עם זאת, 42 מ-61 משיבים (68.85%), כולל מי שאימצו חוקי עזר לדוגמה, דיווחו כי לעתים העדיפו להתקין חוקי עזר משלהם ולא לאמץ חוקי עזר לדוגמה. מרביתם (19 מ-31, 61.3%) ציינו כי הסיבה לכך היא הסדרים לא מתאימים לצורכי הרשות המקומית שנקבעו בחוק העזר לדוגמה. יתר המשיבים ענו כי חוק העזר לדוגמה לא היה עדכני דיו, כי ההסדרים הקבועים בו לא היו מפורטים במידה מספקת או שהוא לא כלל את כל העניינים הטעונים הסדר. במקרים יחידים פורסם חוק העזר לדוגמה לאחר שהרשות המקומית כבר התקינה באותו נושא חוק עזר משלה. 9 מ-36 משיבים (25%) הציעו לייעל את הליכי התקנתם של

חוקי עזר על ידי פרסום חוקי עזר לדוגמה נוספים שיהיה אפשר לאמצם במקום להתקין חוקי עזר פרטניים בכל רשות מקומית.

בתשובתו מינואר 2003 למשרד מבקר המדינה ציין משרד הפנים כי חוקי עזר לדוגמה אינם מתאימים לסוגים מסוימים של חוקי עזר הכוללים תעריפי היטלים או אגרות, שכן אלה חייבים להיקבע על סמך תחשיב ספציפי לכל רשות מקומית. עם זאת הודיע המשרד כי הוא עוסק בהכנתם של חוקי עזר מומלצים במגוון תחומים ובתוך כך גם יעדכן חוקי עזר לדוגמה שפורסמו בעבר. לאחר ניסוי ולמידה עתידים חוקי עזר אלה להתפרסם כחוקי עזר לדוגמה.

פרסום חוקי עזר

1. עד שנת 1981 נהוג היה לפרסם חוקי עזר ב"רשומות", במדור לשלטון מקומי של "קובץ התקנות". משנת 1981 מתפרסמים חוקי העזר ב"רשומות" בקובץ נפרד של "קובץ התקנות" הנקרא "חוקי שלטון מקומי" (להלן - חש"מ). קובץ זה מתפרסם באופן שוטף, ולכל שנה מפתח עניינים אלפבתי של שמות הרשויות המקומיות המתקנות. כיוון שאין מפתח עניינים מרוכז לכל השנים, קשה לאתר חוקי עזר על פי המפתח השנתי אם לא ידועה שנת פרסומם.

בחוקי עזר רבים נעשים במהלך השנים תיקונים לפי הצורך. אם התיקון הוא בסעיפים בודדים ולא בוטל חוק העזר בשלמותו, מתפרסם התיקון בלבד ללא הנוסח המעודכן של החוק לאחר התיקון. אמנם, אין חובה חוקית לפרסם נוסח מעודכן של חוקי עזר שבו שולבו כל התיקונים שנעשו בחוק העזר המקורי (להלן - נוסח ערוך), אולם בהנחית היועמ"ש הומלץ לכל רשות מקומית להכין עוקדן עם חוקי העזר שלה ולהקפיד לעדכן מעת לעת. כן נאמר באותה הנחיה, שמן הראוי להתקין מפעם לפעם נוסח ערוך של חוקי עזר שהוכנסו בהם תיקונים רבים.

נוסף על פרסומם של חוקי עזר ב"רשומות" נהגה הוצאה לאור פרטית לפרסם סדרה שכללה את כל חוקי העזר בנוסחם הערוך, ממויינים באופן המאפשר איתור של כל חוק עזר הן לפי שם הנושא הן לפי שם הרשות המקומית. בשנת 1997 הפסיקה ההוצאה הפרטית את פרסום הסדרה, ומאז אין מאגר מרוכז ומעודכן, ממוין לפי נושאים, עם נוסח ערוך של כל חוקי העזר. מאגר המידע הכללי היחיד הוא זה המתפרסם בחש"מ, שכאמור, אין בו הנוסח הערוך של חוקי העזר אלא הנוסח המקורי ונוסח התיקון, אם נעשה, בנפרד.

בתשובותיו מנובמבר 2002 ומינואר 2003 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי אף על פי שאין חובתו לעשות כן, הוא עוסק בעידוד משרד האוצר בהקמת מאגר ממוחשב ועדכני של כל חוקי העזר של הרשויות המקומיות בישראל. בגמר הפרויקט יפורסם המאגר באתר האינטרנט של המשרד ויעודכן תדיר כשירות לציבור.

2. בחוקי העזר מסדירה מועצת הרשות המקומית עניינים הנוגעים לחיי היומיום של תושביה או של הנזקקים לשירותיה. לכן חשוב שחוקי העזר שלה יהיו זמינים לציבור. בסעיף 263 לפקודת העיריות נקבע כי עותקים של חוקי עזר יוחזקו במשרדי העירייה ויימכרו לציבור. גם בתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999, נקבע כי רשות מקומית תעמיד לרשות הציבור את חוקי העזר שלה בנוסחם המעודכן במשרדי הרשות המקומית ובספרייה הציבורית¹⁵ שבתחומיה.

משרד מבקר המדינה בחן באיזו מידה מקיימות הרשויות המקומיות את ההוראות הנ"ל. על השאלה אם במשרדי הרשות המקומית מצוי קובץ מעודכן של חוקי עזר, ענו 70 משיבים; 50 (71.43%) ענו

15 ספרייה ציבורית כהגדרתה בחוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975.

על השאלה בחיוב, 17 (22.86%) דיווחו על קובץ מעודכן באופן חלקי בלבד, ו-4 (5.76%) השיבו כי אין במשרדיהם קובץ מעודכן של חוקי העזר שלהם. על השאלה אם עותק מקובץ חוקי העזר של הרשות המקומית עומד למכירה לציבור, ענו בשלילה 11 מ-24 משיבים מקרב העיריות (45.83%) לעומת 33 מ-41 משיבים מן המועצות המקומיות והמועצות האזוריות (80.49%). על השאלה אם עותק מן הקובץ עומד לעיון הציבור בספרייה הציבורית שבתחום הרשות מקומית, השיבו בשלילה 8 מ-21 משיבים בקרב העיריות (38.10%) לעומת 28 מבין 40 משיבים מקרב המועצות המקומיות והמועצות האזוריות (75%). 12 מ-40 משיבים במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות (30%) ענו כי אין להם ספרייה ציבורית כלל. עם זאת ראוי לציין, כי מרבית המשיבים מקרב העיריות ומקרב המועצות המקומיות והמועצות האזוריות כאחת ענו שניתן לעיין בקובץ חוקי העזר שלהם גם בדרך אחרת: במשרדי הרשות המקומית לפי בקשה בכתב, ובמקרים יחידים - גם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

מן התשובות של הרשויות המקומיות עולה אפוא כי לא בכל הרשויות המקומיות הובא לידיעת הציבור נוסח מעודכן של חוקי העזר שלהן. בכמחצית מן העיריות אין קובץ חוקי עזר למכירה לציבור, כדרישת פקודת העיריות, ובחלק גדול של הרשויות המקומיות לא עומד לרשות הציבור עותק מחוקי העזר שלהן בספרייה הציבורית.



חוקי עזר הם אמצעי להסדרת עניינים מקומיים הנוגעים לחיי היומיום של תושבי הרשויות המקומיות או של הנזקקים לשירותיהן. חשוב שהליך התקנתם של חוקי עזר לאחר אישורם בידי מועצת הרשות יהיה פשוט וקצר, שכן התמשכותו עלולה למנוע מהרשויות המקומיות למלא את תפקידיהן כראוי. החוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (אישור חוקי עזר ופרסומם), התשמ"ח-1988, אכן נועד לייעל את הליך ההתקנה ולשם כך הגביל את משך הטיפול בחוקי עזר במשרד הפנים לשישים יום, אלא אם כן עוכב פרסומם תוך מועד זה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי כוונת המחוקק טרם מומשה במלואה, והליך התקנתם של חוקי עזר עודנו מתעכב מעבר לנדרש. עוד נמצא כי סדרי הרישום, התיק והמעקב בהליך ההתקנה של חוקי עזר הם מיושנים ובלתי יעילים.

על משרד הפנים לשקול לעדכן חוקי עזר לדוגמה שפורסמו ולפרסם חוקי עזר לדוגמה בעניינים נוספים. על כל רשות מקומית להעמיד את חוקי העזר שלה מעודכנים לידיעת הציבור.