

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 פורסם 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'ארה 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, המאומצים 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 וההיטלים 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 הנותרות 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** ו**שדרות** 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	←			



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



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
אכיפת חוקי העזר על ידי הרשויות המקומיות	עיריית לוד	העירייה אינה אוכפת 15 מחוקי העזר שחוקקה. העירייה לא קבעה בחוקי העזר שלה צווי עבירות קנס, וממילא לא אכפה את חוקי העזר באמצעות צווים כאלה				
	מועצה אזורית חוף השרון	המועצה לא קבעה צווי עבירות קנס בחוקי עזר הנוגעים להריסת מבנים מסוכנים, ניקוי מגרשים ושימור רחובות, ולפיכך לא הייתה אכיפה בתחומים אלו				
	מועצה מקומית בנימינה- גבעת עדה	המועצה המקומית לא אכפה את מרבית חוקי העזר שלה באמצעות הגשת דוחות קנס, מאחר שהיא לא קבעה בהם צווי עבירות קנס				



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.



מבוא

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות או הפקודה) נקבעה סמכותה של מועצת הרשות המקומית להתקין חוקי עזר. בסעיף 250 לפקודה נאמר כי "מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה"¹. גם בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], תשכ"ה-1965 (להלן – פקודת המועצות המקומיות), נקבעה הסמכות של המועצה להתקין חוקי עזר². בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981, נקבעה סמכות זו לגבי רשויות מקומיות ביהודה ושומרון³. יצוין כי הרשות המקומית אינה רשאית להתקין חוקים שהתקנתם היא בסמכות המדינה וחוקים הסותרים חקיקה ראשית.

בחוקי העזר רשאית הרשות המקומית⁴ לקבוע הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות⁵ על ידי כל אדם בקשר לדברים האמורים בסעיף 250 לפקודה.

לפי נתוני אגף המחשוב במשרד הפנים שפורסמו באתר המרשתת (האינטרנט) של המשרד, נכון לנובמבר 2021 חוקקו כלל הרשויות המקומיות בישראל 2,384 חוקי עזר (ללא גרסאות קודמות וביטולים) ב-61 נושאים שונים משנות השלושים של המאה העשרים ועד אמצע שנת 2021. לגבי מרבית הרשויות המקומיות, לכל אחת מהן יש כ-10 – 25 חוקי עזר תקפים. רוב חוקי העזר הם בנושאי איכות הסביבה, הסדרת חניה, תליית מודעות ושלטים, סלילת כבישים ומדרכות, תיעול וניקוז, הסדרת השמירה, החזקת מקלטים, פיקוח על עסקים ופתיחתם ופיקוח על בעלי חיים והחזקתם.

1 סעיף 250 לפקודת העיריות.

2 סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.

3 סעיף 88 לתקנון.

4 סעיף 251 לפקודת העיריות. הוראות דומות נקבעו גם בפקודת המועצות המקומיות.

5 הלכה מקובלת היא כי המושגים "אגרה", "היטל", "דמי השתתפות" בהוראת סעיף 251(1) לפקודת העיריות כוונתם אינה למס, אלא לתשלומי חובה המשולמים בעבור שירות שהרשות המקומית מעניקה לאזרח. מתוך ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ, נז(1) 340, 346 – 347 (2002); ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, נח(5) 933, 934 (2004).



פעולות הביקורת

בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות (להלן – הדוח הקודם או הביקורת הקודמת)⁶. בחודשים מאי עד נובמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות של הרשויות המקומיות ושל משרד הפנים לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם (להלן – ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה במשרד הפנים ובחמש רשויות מקומיות: **עיריות כפר יונה, לוד ורחובות, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית חוף השרון** (להלן – הרשויות שנבדקו). נוסף על כך נשלח שאלון לשבע הרשויות המקומיות הנוספות שנבדקו בביקורת הקודמת⁷, לגבי פעולותיהן לתיקון הליקויים שצוינו בעניין בדוח הקודם.

חוקי עזר לדוגמה ונוסחים מומלצים

עדכון חוקי העזר לדוגמה

בפקודת העיריות נקבע כדלהלן: "(א) השר [שר הפנים] רשאי לפרסם ברשומות חוק עזר לדוגמה, ורשאית מועצה, בהחלטה, לאמץ חוק עזר כזה בלי שינויים. (ב) החליטה מועצה לאמץ חוק עזר לעצמה, תודיע על כך לשר וההודעה על האימוץ תפורסם ברשומות"⁸.

בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁹ נכתב בעניין חשיבות אימוץ חוקי העזר כי "באימוץ חוקי עזר לדוגמה יש תועלת מבחינות אחדות, ובכלל זה מבחינת החיסכון במשאבים, האיכות של חוק העזר והאחידות של ההסדר, ולפיכך רצוי לעודד אימוץ חוקי עזר לדוגמה, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המונעות זאת".

עד אפריל 2016 פרסם משרד הפנים 15 חוקי עזר לדוגמה (שבעה לעיריות ושמונה למועצות המקומיות)¹⁰, והם עסקו בשמונה נושאים: גידור דוכנים מטעמי ביטחון, החזקת מקלטים, הריסת

6 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (נובמבר 2016), "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", עמ' 529 – 596. ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006** (פברואר 2007), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", בתת-הפרק "חוקי עזר", עמ' 60 – 71. באותו תת-פרק עסק משרד מבקר המדינה בין היתר ברקע המשפטי לחקיקת חוקי העזר, משך ההליך להתקנתם, חוקי העזר לדוגמה וחוקי עזר מומלצים.

7 עיריות חוף השרון, כפר סבא, כפר קאסם ושדרות, המועצות המקומיות כעבייה-טבאש-חג'אג'רה ומזרעה והמועצה האזורית חוף אשקלון.

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

9 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "חקיקת משנה: נוהל והנחיות", מס' הנחיה 2.3100 (60.012). ההנחיה פורסמה בנובמבר 1985 ועודכנה בנובמבר 2003.

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



מבנים מסוכנים, חזיתות בתים, ניקוי מדרכות, סימון רחובות ולוחיות מספר בבניינים, שווקים, תברואה וסילוק מפגעים (חוק שיועד רק למועצות המקומיות).

בביקורת הקודמת נמצא כי כל חוקי העזר לדוגמה פורסמו לפני עשרות שנים (האחרון שבהם בשנת 1988), וכי משרד הפנים לא עדכן אותם במשך השנים למרות השתנות הנסיבות. בעקבות כך המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים בדוח הקודם לבחון מדי פעם בפעם את הצורך לפרסם חוקי עזר לדוגמה חדשים או לעדכן את חוקי העזר הישנים.

ביקורת המעקב העלתה כי מהביקורת הקודמת משרד הפנים לא עדכן את חוקי העזר לדוגמה ולא פרסם חוקי עזר לדוגמה חדשים, ולפיכך הליקוי לא תוקן.

במהלך ביקורת המעקב, ביוני 2021, מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, בדומה לתגובה שנמסרה לדוח הקודם, כי "תפיסת משרד הפנים, כנגזר מהוראות החוק ומעקרון הדמוקרטיה המקומית, ומתן המשקל הראוי לכך שמדובר בגוף נבחר, הינה כי יש לאפשר לרשות המקומית לנהל את ענייני תושביה בתחום סמכותה בדרך הנראית לגופי השלטון המקומי ראויה, נאותה ומיטבית. תפיסה זו מתבססת על ההנחה כי בתחום הסמכויות המסורות לרשות המקומית, ידיעתם ומעורבותם של פרנסיה מעניקים להם כלים טובים, לא פחות, ולעיתים אף יותר מאלו המצויים בידי השלטון המרכזי. המחוקק אם כן ראה לנגד עיניו את הצורך של הרשות המקומית להביא לידי ביטוי את מאפייניה היא, ולשם כך יצר את הכלי של חוקי עזר. בכך אפשר המחוקק לרשות המקומית לקבוע את חוקיה בנושאים מסוימים, ולא ראה לנכון להסדיר את כלל הנושאים הנוגעים לרשויות המקומיות בחקיקה ראשית. לא נמצא כי כיום ישנה הצדקה לעדכון של חוקי העזר לדוגמה ולהאחדת ההסדרים החלים אלא דווקא נכון להכיר בשונות של הרשויות המקומיות בבחינת יש להגביר את האחדות ולא את האחידות".

עוד נכתב בתגובה האמורה "כי משרד הפנים מצא כי הדרך היותר נכונה לסייע לרשויות המקומיות בוודאי על רקע האמור לעיל, אינה בקידום חוקי עזר לדוגמה מהטעמים שפורטו לעיל, אלא דווקא בקידום נוסחים **מומלצים** לחוקי עזר כאשר הרשות יכולה לבחון ולהסתייע בהם אולם אינה נדרשת ומחוייבת לקלוט אותם כפי שהם, אלא ביכולתה ולעיתים אף חובתה להשלים אותם ולהתאים אותם לנדרש לצרכיה" (ההדגשה במקור).

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 (להלן – תשובת משרד הפנים) נמסר כי לאור החלטת הממשלה 675 מנובמבר 2021 בנושא ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת הונחו מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד הפנים להקים ועדה בין-משרדית בהשתתפות המנכ"לים של 14 משרדי ממשלה שונים והיועץ המשפטי לממשלה, או נציגיהם, שתפקידה לגבש המלצות לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי בתחומי העיסוק הרלוונטיים של המשרדים האמורים, תוך התייחסות להיבטים שונים הקשורים לתהליך הביזור. כמו כן הוקם צוות פנימי במשרד הפנים לבחינה ולגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות המקומיות אשר בתחום סמכותו של משרד הפנים. המשרד שוקד בימים אלו על בחינה כוללת של ביזור סמכויות לרבות בתחום חוקי העזר. במסגרת בחינה זו ייבחן הצורך לעגן חלק מחוקי העזר במסגרת חקיקה ראשית שתחול על כלל הרשויות המקומיות. אם רשות מקומית לא חוקקה חוק עזר – יחולו ההוראות הקבועות בחקיקה הראשית בנושא זה. עוד השיב משרד הפנים כי בכל הנוגע למועצות המקומיות התהליך לחוקק חוק עזר לדוגמה מורכב יותר מחקיקת חוק עזר (לא כדוגמה), ונוסף על כך הן נדרשות לאמץ את חוק העזר לדוגמה ככתבו וכלשונו בלי יכולת



להתאימו למאפייני המועצה. עוד הוסיף משרד הפנים כי "לאורך השנים נחקקה חקיקה סביבתית ענפה והוקנו סמכויות רבות לרשויות המקומיות לאכיפת חוקים ותקנות בלא צורך בעיגון סמכותן בחוקי העזר [ראו חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית)], ולפיכך, אך מטעם זה, חקיקת חוקי העזר לדוגמה בנושאים אלו, התייתרה ולעיתים אף אינה אפשרית".

משרד מבקר המדינה ממליץ 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 הברוקרטיה, 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.

נוסחים מומלצים לחוקי העזר

כדי לסייע לרשויות המקומיות המבקשות לחוקק חוקי עזר החליט משרד הפנים לגבש נוסחים סטנדרטיים מומלצים של ארבעה חוקי עזר (שלא כמו חוקי העזר לדוגמה, המאומצים כפי שהם על ידי הרשות המקומית). שלושה מהחוקים – בנושאי ביוב, סלילת כבישים ותיעול כבישים – פורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בינואר 2008¹¹, והרביעי – חוק עזר מומלץ להעמדת רכב וחנייתו – פורסם בחוזר מנכ"ל באוגוסט 2011¹².

רשות מקומית המעוניינת להשתמש בנוסח מומלץ משלימה אותו, מתאימה אותו למאפייניה ולתנאים המיוחדים בה וקובעת את תחשיב האגרה המתאים לה; לאחר מכן עליה לקבל את אישור מועצת הרשות ומשרד הפנים לנוסח המומלץ¹³.

בביקורת הקודמת נמצא כי מלבד הנוסחים המומלצים של ארבעת חוקי העזר המוזכרים לעיל לא פרסם משרד הפנים נוסחים מומלצים נוספים.

בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי משרד הפנים לא אימץ את המלצותיו בעבר של מבקר המדינה להקים מאגר גדול ועדכני יותר של חוקי עזר מומלצים – אף שעברו כעשר שנים מאז העיר על כך מבקר המדינה¹⁴.

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

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

13 על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2008.

14 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006** (פברואר 2007), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 37, 69.



אף שבהתאם לתגובת משרד הפנים מיוני 2021, מדיניותו היא שגיבוש נוסחים מומלצים עדיף על התקנת חוקי עזר לדוגמה, וכי יש לקדם גיבוש של נוסחים מומלצים לחוקי העזר, ביקורת המעקב העלתה כי מאז פורסם הדוח הקודם פרסם משרד הפנים נוסח מומלץ אחד לחוק עזר – "חוק עזר מומלץ לשירותי שמירה", מילי 2019¹⁵, ולפיכך הליקוי תוקן במידה מועטה.

נוכח עמדתו של משרד הפנים הנותנת עדיפות לחוקי עזר מומלצים – מומלץ כי משרד הפנים יפעל להשלים נוסחים מומלצים לכלל חוקי העזר הרלוונטיים לתועלת הרשויות המקומיות.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי העבודה לניסוח כל אחד מהנוסחים המומלצים היא עבודה מורכבת הדורשת בחינה של מכלול היבטים הנוגעים לחוקי העזר גם אל מול משרדי ממשלה אחרים ולבסוף גם עם משרד המשפטים. עוד נמסר כי במסגרת הבחינה של ביזור סמכויות לרבות בתחום חוקי העזר כאמור ייבחנו גם הצורך של מגוון מספק של חוקי עזר מומלצים. בשלב זה חוק עזר מומלץ לשטחים ציבוריים פתוחים נמצא בשלב הכנה מתקדם, לאחר שהתקבלה הכרעה בבית המשפט העליון בסוגיות עקרוניות הנוגעות לו. בחוקים הכוללים היבטי מדיניות – אין מקום להתערבות משרד הפנים בשיקולי המדיניות של הרשויות.

תהליך החקיקה והעדכון של חוקי העזר

בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/98 "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר" ממאי 1998 (להלן – חוזר מנכ"ל 2/98) לצורך אישור חוק העזר ופרסומו, על היועץ המשפטי של הרשות המקומית לשלוח למשרד הפנים את נוסח החוק, בצירוף הצהרה כי בדק את חוק העזר, וכי החוק נמצא ראוי לפרסום ועומד בדרישות חוזר מנכ"ל זה. כן עליו לצרף לנוסח החוק דברי הסבר בנוגע למטרת החוק ונחיצותו¹⁶. אם החוק קובע היטלים או תשלומי חובה אחרים, יש לצרף לו תחשיב המפרט את התעריף שנקבע לתשלומים אלה. נוסף על כך, בחוזר שלעיל – 2/98 ובחוזר מיוני 2005¹⁷ נקבעו נושאי חוקים שבהם נדרש לצרף אישור של גורמים אחרים (כגון: מניעת מפגעים – השר להגנת הסביבה, ניקוז – שר החקלאות ופיתוח הכפר, תחבורה – שר התחבורה והבטיחות בדרכים, ורכלות – שר הבריאות).

15 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2019, "חוק עזר מומלץ לשירותי שמירה".

16 על פי "נוהל אישור ופרסום חוקי עזר" של משרד הפנים, הרשות המקומית נדרשת להסביר את נחיצות חוק העזר בדברי ההסבר המצורפים להצעת החוק.

17 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2005, "נהלים בדבר העברת חוקי עזר אל משרד הפנים לצורך פרסומם".



תרשים 1: המסמכים הנלווים להצעת חוק העזר



חוק העזר צריך להיות מובא לידיעתו של שר הפנים¹⁸. בסמכות השר לעכב את החוק עד 60 יום מזמן שהובא לידיעתו¹⁹, כדי שיוכל לבחון אותו²⁰. משך הבדיקה הוגבל ל-60 יום כדי לאפשר לרשויות המקומיות להמשיך את הליך התקנת חוק העזר, עד לפרסומו ברשומות על ידי משרד המשפטים. אם השר או מי שהוסמך לכך הודיע לרשות המקומית שאין לו התנגדות לחוק העזר לפני תום 60 הימים, יפורסם החוק אף לפני תום 60 הימים.

יצוין כי היועץ המשפטי לממשלה פרסם בנובמבר 1985 הנחיות בעניין הליכי חקיקת חוקי עזר והסמכויות והמגבלות של הרשות המקומית בעניין זה²¹. בפברואר 2009 הכין משרד המשפטים

18 סעיף 258(ב) לפקודת העיריות וסעיף 22(ב) לפקודת המועצות המקומיות. כמו כן, בתיקון משנת 1998 של פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות נקבע כי לפרסום חוקי העזר מעתה ואילך לא יידרש אישורו של שר הפנים. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים צוין כי בעקבות תיקון זה "משרד הפנים אינו מתחייב עוד לבדוק את כל חוקי העזר", אלא הוא יבצע בדיקה מדגמית שלהם, "יבחן נושאים בעייתיים ובעיקר ירכז הוראות על הפסיקה בנושא... וינחה את הרשויות המקומיות לגבי נושאים אלה".

19 למעט הצעות חוקי עזר שנדרש להן אישור מפורש של השר, כגון חוקי עזר להסדרת מקומות רחצה. לעיתים ניתנה הסמכות לעיכוב חוקי עזר גם לשרים אחרים הממונים על התחום הקשור לאותו חוק עזר.

20 סמכות העיכוב בנוגע לחוקי עזר שמתקנות רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון נתונה לממונה על היישובים הישראליים ביהודה ושומרון ומוגבלת ל-90 ימים (ולא ל-60 ימים).

21 "חקיקת-משנה: נוהל והנחיות", **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 2.3100 (התשמ"ו). ההנחיות עודכנו בנובמבר 2003.



מדריך להכנת חוקי העזר וצווי עבירות קנס²², המיועד ליועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות. במדריך צוינו כללים ודגשים לגבי הכנת חוקי העזר, לרבות הוראות לבדיקתם.

הליך הכנת חוק העזר ועדכונו על ידי הרשויות המקומיות

להלן תיאור הטיפול של הרשות המקומית בחוקי עזר:

תרשים 2: הליך הטיפול של הרשות המקומית בחוקי עזר



משך הטיפול בהצעות חוקי העזר

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת הקודמת את משך הטיפול של 12 הרשויות המקומיות שנבדקו באותה ביקורת בהצעות לחוקי עזר.

22 צווי עבירות הקנס קובעים שעבירות שונות בחוקי העזר של רשויות מקומיות יהיו עבירות קנס, שבשלהן ניתן לתת דוח על ידי הרשות המקומית, ולא רק להגיש כתב אישום לפי חוק העזר.



נמצא בין היתר כי הטיפול הראשוני²³ בהצעת חוק עזר נמשך בדרך כלל כשנתיים ואף יותר; כי הטיפול הראשוני בתיקון להצעת חוק נמשך כשנה במרבית המקרים שנבדקו; וכי הטיפול הראשוני בעדכון תעריפים בחוק עזר או הכנסת תיקון בתעריפים נמשכים לפחות עשרה חודשים.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות שנבדקו כי התמשכות ההליך יותר משנתיים אינה סבירה, וכי עליהן לפעול להאצת הליך החקיקה, לטובת הציבור ולטובת קופת הרשויות המקומיות.

בביקורת המעקב נבדק משך הטיפול של ארבע²⁴ מחמש הרשויות שנבדקו בהצעות לחוקי עזר:

לוח 1: משך הטיפול של הרשויות המקומיות שנבדקו בכל שלב בחקיקת חוקי העזר

הרשות המקומית	נושא חוק העזר	מועד העלאת הצורך בהצעת החוק או בעדכונו	מועד אישור מועצת הרשות המקומית	משך הזמן מהעלאת הצורך בהצעת החוק עד אישור מועצת הרשות (בחודשים)	מועד ההעברה למשרד הפנים	משך הזמן מאישור מועצת הרשות המקומית ועד ההעברה למשרד הפנים (בחודשים)	משך הזמן מהעלאת הצורך בהצעת החוק עד ההעברה למשרד הפנים (בחודשים)
בנימינה- גבעת עדה	שטח ציבורי פתוח (להלן – שצ"פ) (תיקון)	אוגוסט 2015	נובמבר 2015	3	נובמבר 2015	0	3
	סלילה (תיקון)	מאי 2016	ינואר 2017	8	מרץ 2017	2	10
	תיעול (תיקון)	מאי 2016	ינואר 2017	8	מרץ 2017	2	10
	תעודת אישור	מרץ 2016			אוקטובר 2017		19
	שצ"פ (תיקון)	דצמבר 2019	אוגוסט 2020	8	ספטמבר 2020	1	9

23 הטיפול הראשוני של הרשות המקומית הוא משלב העלאת הצורך בחקיקת חוק העזר או עדכונו ועד שעת העברת ההצעה למשרד הפנים.

24 בטבלה לא נכללו נתונים ביחס לעיריית רחובות כיוון שבידי העירייה אין פרטים על מועד העלאת הצורך בהצעת החוק או בעדכונו.



הרשות המקומית	נושא חוק העזר	מועד העלאת הצורך בהצעת החוק או בעדכונו	מועד אישור מועצת הרשות המקומית	משך הזמן מהעלאת הצורך בהצעת החוק עד אישור מועצת הרשות המקומית (בחדשים)	מועד ההעברה למשרד הפנים	משך הזמן מאישור מועצת הרשות המקומית עד ההעברה למשרד הפנים (בחדשים)	משך הזמן מהעלאת הצורך בהצעת החוק ועד ההעברה למשרד הפנים (בחדשים)
חוף השרון	שמירה	אפריל 2015	ספטמבר 2015	5	דצמבר 2015	3	8
	גדר חיה; אחזקת בע"ח; מקומות רחצה; ניקוי מגרשים; שימור רחובות (ביטול סעיף עונשין)	ספטמבר 2016	פברואר 2017	5	ספטמבר 2017	7	12
	כנ"ל (קביעת ברירת קנס)	אוקטובר 2017	מרץ 2018	5	אוגוסט 2018	5	10
כפר יונה	איכות הסביבה, שמירת הניקיון ומניעת מפגעים	2012	יוני 2017	54	2019	24	78
לוד	מבנים מסוכנים	2015	אפריל 2017	16	אוגוסט 2018	16	32
	שווקים	2015	אפריל 2017	16	אוקטובר 2018	18	34
	שחיטת עופות	2015	אפריל 2017	16	2018	16	32

על פי נתוני הרשויות המקומיות כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 תא ירוק – משך טיפול קצר
 תא אדום – משך טיפול ארוך



הנתונים המוצגים בלוח 1 מצביעים על שונות גדולה מאוד בין הרשויות המקומיות לגבי משך הטיפול בהצעת חוק עזר, ממועד העלאת הצורך בהצעת החוק או בעדכנו ועד ההעברה לאישור משרד הפנים. במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה ובמועצה האזורית חוף השרון משך הטיפול הממוצע היה 10 חודשים. לעומת זאת בעיריית לוד (שלושה חוקי עזר) ובעיריית כפר יונה (חוק עזר אחד) נמשך הטיפול זמן רב ביותר – 32 – 34 חודשים ו-78 חודשים בהתאמה. עולה כי הליקוי שצוין בדוח הקודם תוקן בחלק מהרשויות שנבדקו ובחלקן לא.

משך טיפול של כמה שנים בהצעות לחוקי עזר אינו סביר. על עיריות כפר יונה ולוד לפעול להשלמת הליך חקיקת חוקי העזר, לטובת הציבור. הדבר גם יסייע להגדלת הכנסות הרשות המקומית ויאפשר לה לממן את השירותים שעליה לתת לתושבים. 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.

טיפול משרד הפנים בהצעות לחוקי עזר

בתרשים 3 מתואר אופן הטיפול של משרד הפנים בהצעות לחוקי עזר שאושרו על ידי מועצת הרשות המקומית והועברו לטיפולו:



תרשים 3: הליך הטיפול של משרד הפנים בהצעות לחוקי עזר

קבלת הצעת חוק העזר אצל רכזת חוקי העזר במשרד הפנים ובדיקה אם ההצעה ערוכה כדיו, ואם כל המסמכים הנדרשים מצורפים לה



בדיקת נכונות התחשיבים על ידי היחידה הכלכלית (חוץ מצווי עבירות קנס)



בדיקת הצעת חוק העזר על ידי המחלקה המשפטית + דיאלוג עם הרשות המקומית



אישור משרד הפנים והחזרה לרשות המקומית



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי בחוקי עזר שנדרש לגביהם תחשיב כלכלי (תחשיבי היטלים בנושאים של תיעול וניקוז, שטחים ציבוריים פתוחים, מבני ציבור וסלילת כבישים ומדרכות), נבדקו התחשיבים על ידי חברה שמשרד הפנים מעסיק בדרך כלל לצורך זה.

טיפול היחידה הכלכלית של משרד הפנים

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



1. בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הפנים לא קבע נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית במשרד (להלן – היחידה הכלכלית) נדרשת לבצע לגבי חוקי העזר, ובכלל זה נהלים הקובעים אילו נתונים בתחשיב יש לבדוק, ואם יש להעיר על סכום האגרה או ההיטל אם הוא שונה במידה ניכרת מהתעריפים שנקבעו בחוקי העזר של רשויות מקומיות אחרות.

בדוח הקודם 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, כך שההמלצה לא יושמה והליקוי לא תוקן.

2. במכתב פנימי בנושא חוק עזר לחניה ששלח מנהל היחידה הכלכלית ללשכה המשפטית במשרד הפנים ביולי 2013 נכתב כי במסגרת בדיקתן ואישורן של האגרות בחוק העזר של רשות מקומית מסוימת נעשית השוואת תעריפים בין אגרות אלה ובין אגרות שאושרו ברשויות מקומיות אחרות.

בביקורת הקודמת נמצא כי ביחידה הכלכלית לא נמצאו הנחיות או טבלאות שעל פיהן נעשתה השוואת תעריפים.

בביקורת המעקב נמצא כי לא קיימות ביחידה הכלכלית הנחיות או טבלאות שעל פיהן נעשתה השוואת תעריפים, כך שהליקוי לא תוקן.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי "תהליך אישור חוקי העזר מבוצע דיגיטלית ונמצא בפריסה ארצית בכל הרשויות, הרשויות מגישות ובקשתן נבדקת באמצעות המערכת. המערכות נבנות בהתאם לאיפיון הצרכים יחד עם היחידה המקצועית. להבנתנו מהיחידה המקצועית אין צורך בבניית טבלת תעריפים לצרכי הבדיקה. השוואת תעריפים לא חייבת להיעשות על בסיס טבלאות. השוואת התעריפים נעשית על ידי הרשויות ובמידה והרשויות לא מציגות השוואה זו – עובדת המשרד בוחנת את התעריפים ביחס לחוקי עזר אחרים מאותו הסוג".

על משרד הפנים לקבוע הנחיות לכל אחד מחוקי העזר שהיחידה הכלכלית בודקת כדי שתהיה בידיה היכולת להשוות בין התעריפים השונים שקובעות הרשויות המקומיות, לפי השונות ברכיבי האגרות, ההיטלים ותשלומי החובה שנכללים בחוקי העזר, במועדי ההצמדה שנקבעו להם וכדומה.

3. מנהלת אגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות במשרד הפנים הודיעה לגזברי הרשויות המקומיות במכתב מנובמבר 2015 כי "לחוקי העזר קיימת משמעות כלכלית מבחינת הרשות המקומית למימון פעילויות שונות. כחלק מהצורך לבצע בחינה השוואתית רוחבית של תעריפים בחוקי העזר ובחינה אחר עדכון התעריפים, אכיפת התשלומים ומגבלות הגבייה הוחלט להטמיע מתכונת קבועה לדיווח על חוקי העזר ברשות המקומית. הדיווח המתבקש הוא על חוקי עזר [ל]סלילת כבישים, סלילת מדרכות, תיעול, שצ"פ, מבני ציבור, ביוב, מים, ניקוז, שמירה, חניה, שילוט, אשפה עודפת, פסולת בניין ופתיחת עסקים".



בביקורת הקודמת נמצא כי למשרד הפנים אין מידע מפורט על שיעור האגרות וההיטלים שגובות הרשויות המקומיות השונות מתושביהן. בהיעדר מידע כזה קשה להשוות בין התחשיבים השונים של האגרות וההיטלים ולבדוק את סבירותם. משרד הפנים מסר בתשובתו בדוח הקודם כי במערכת המחשוב החדשה לקליטת חוקי עזר שאמורה להתחיל לפעול עד סוף שנת 2016, יהיה ביטוי גם לתעריפים הקודמים.

בביקורת המעקב נמצא כי מערכת המחשוב החדשה למשרד הפנים אינה כוללת מידע מפורט על שיעור האגרות וההיטלים שגובות הרשויות המקומיות השונות ועל התעריפים הקודמים, כך שהליקוי לא תוקן.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי "המידע הנ"ל מתקבל החל משנת 2022 במסגרת אישור התקציב השנתי של הרשויות המקומיות. כמו כן קיים מידע מפורט על התעריפים בחוקי העזר המרכזיים (היטלי פיתוח)".

מומלץ כי לצד קבלת המידע בדבר שיעורי האגרות וההיטלים מהרשויות המקומיות במסגרת אישור התקציב השנתי של הרשויות, משרד הפנים יפעל לקלוט באופן מקוון את המידע על אודות תעריפי האגרות וההיטלים; 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.

טיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים

הודעות "אי-עיכוב"

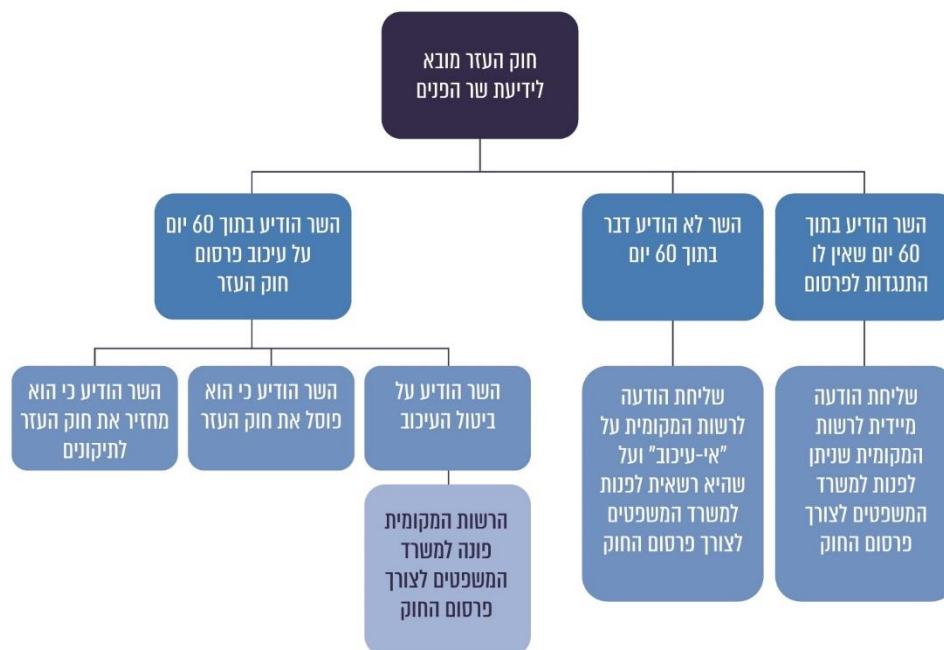
בסעיף 258(ג) לפקודת העיריות ובסעיף 22(ג) לפקודת המועצות המקומיות נקבע כי בתוך 60 יום מהמועד שבו הובא חוק העזר לידיעת שר הפנים, רשאי השר להורות על עיכוב פרסומו לפי התנאים שנקבעו בחוק. אם השר או מי שהוסמך לכך הודיע לרשות המקומית שאין לו התנגדות לחוק העזר לפני תום 60 הימים, יפורסם החוק אף לפני תום 60 הימים²⁵.

על פי חוזר מנכ"ל 2/98, אם אושר החוק לפני תום 60 הימים, תישלח לרשות המקומית הודעה כי היא רשאית לשלוח אותו למשרד המשפטים לצורך בדיקתו ופרסומו. עוד נקבע בחוזר כי לאחר שיעברו 60 הימים, אם לא עוכב הפרסום, תישלח לרשות המקומית הודעה על "אי-עיכוב" (להלן – הודעת אי-עיכוב), ובה ייאמר כי פרסום חוק העזר לא עוכב, והרשות רשאית לשלוח אותו למשרד המשפטים לצורך בדיקתו ופרסומו.

25 סעיף 258(ב) לפקודת העיריות וסעיף 22(ב) לפקודת המועצות המקומיות.



תרשים 4: הליך אישור חוק העזר על ידי משרד הפנים



על פי חוזר מנכ"ל 2/98, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת הקודמת נמצא כי הלשכה המשפטית של משרד הפנים שלחה פעמים רבות הודעת אי-עיכוב לרשות המקומית ימים רבים לאחר תום 60 הימים כאמור, אף שלפי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות לא היה צורך באישור.

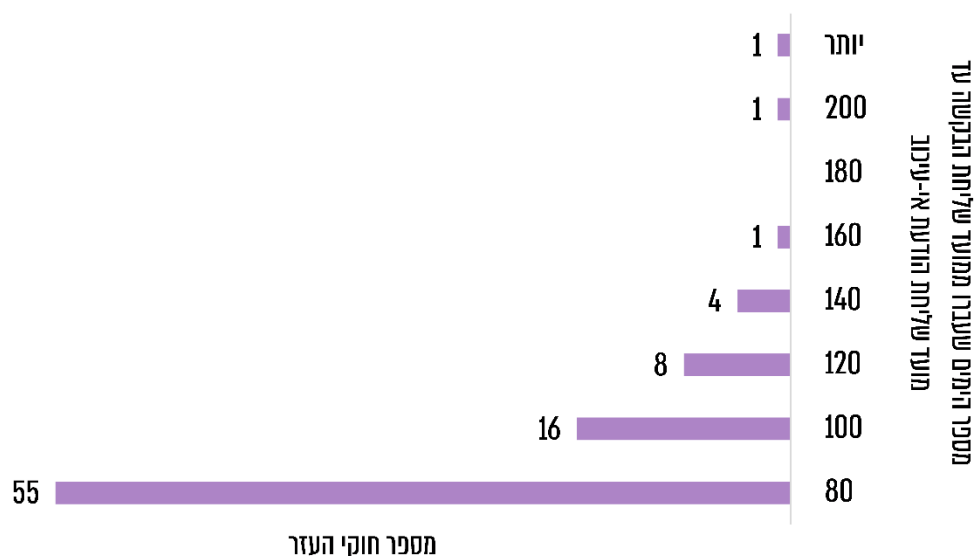
בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי הוראת חוזר מנכ"ל 2/98 שונה מהוראת החוק שאינה מחייבת משלוח הודעת אי-עיכוב לאחר 60 יום. בתגובתו בדוח הקודם מסר משרד הפנים כי הורה להוציא הודעת אי-עיכוב לרשות המקומית לא בשל הוראות החוק אלא עבור משרד המשפטים, המבקש לוודא שחוק העזר אכן הועבר למשרד הפנים, וכי עברו 60 ימים בלא שעוכב, ולפיכך ניתן לפרסמו.

עוד מסר משרד הפנים בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי "בשנה האחרונה [2015] עודכן ושוכלל מערך הבקרה הממוחשב שלו, וכיום [יוני 2016] אם לא בוצעה פעילות כלשהי במהלך 60 הימים מקבלת חוק העזר ניתנת מיד התרעה ולפיה יש להוציא לרשות המקומית הודעת אי-עיכוב".



בביקורת המעקב נמצא כי מינואר 2018 עד יולי 2021 שלחה הלשכה המשפטית של משרד הפנים לרשויות המקומיות את כל 86 הודעות אי-העיכוב לאחר שעברו 60 יום מהיום שהוגשו הבקשות למשרד הפנים. יצוין כי 31 מההודעות (36%) נשלחו מאה ימים ומעלה לאחר המועד שבו העבירו הרשויות המקומיות למשרד הפנים את בקשותיהן לאישור חוקי העזר, כך שהליקוי לא תוקן. בתרשים שלהלן מפורט לגבי הודעות אלה מספר הימים שעברו מהמועדים שבהם שלחו הרשויות המקומיות את בקשותיהן לפרסום חוקי העזר ועד למועדים שבהם שלח משרד הפנים את הודעות אי-העיכוב.

תרשים 5: מספר הימים שעברו ממועד שליחת הבקשה למשרד הפנים לאישור חוק העזר עד מועד שליחת הודעת אי-עיכוב בתקופה ינואר 2018 – יולי 2021



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משכי הזמן שבין 80 ימים ל-200 ימים ומעלה במועד שליחת הודעות אי-עיכוב לרשויות המקומיות על ידי הלשכה המשפטית של משרד הפנים מלמד שלא די בהתרעה שנותנת המערכת הממוחשבת על שעברו 60 ימים ממועד שליחת הבקשה למשרד הפנים. לפיכך מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרות של שליחת הודעות אי-עיכוב לרשויות המקומיות על ידי המערכת הממוחשבת כעבור 60 ימים מהמועד שבו הובא חוק העזר לידיעת שר הפנים.

בתשובת משרד הפנים נכתב כי רוב הודעות אי-העיכוב בתקופה שנבדקה נשלחו תוך זמן סביר מאז שחלפו 60 הימים, זאת בפרט בהתחשב באילוצים אחרים של הלשכה המשפטית, עומס עבודה, בעיות במערכות מחשוב וההתמודדות עם משבר הקורונה (בחלק מהתקופה הנדונה) אשר בעקבותיו מחד גיסא הוטלו מגבלות על מספר העובדים וצומצם כוח העבודה במשרד,



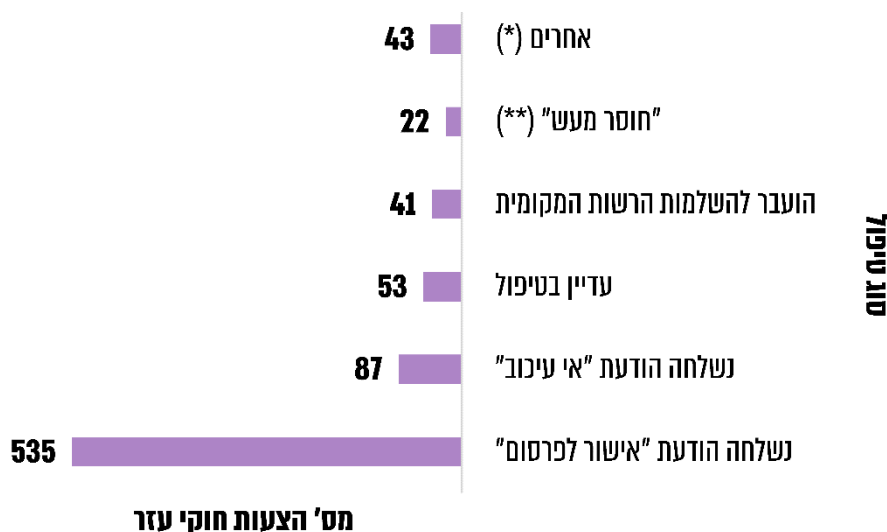
ומאידך גיסא עובדי המשרד ובהם הלשכה המשפטית נאלצו להידרש בראש ובראשונה למשימות הקשורות להתמודדות עם משבר הקורונה.

משך הטיפול בהצעות לחוקי עזר בלשכה המשפטית

לפי נתוני הלשכה המשפטית שצינו בדוח הקודם, בשנים 2013 – 2015 היא סיימה את הטיפול ב-355 הצעות חוקי עזר שהגישו הרשויות המקומיות²⁶. בנובמבר 2015, טרם סיימה הלשכה המשפטית לטפל בעוד 29 הצעות חוקי עזר שהוגשו לה בשנים 2012 – 2014. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי 74 מ-355 הצעות חוקי עזר שהטיפול בהן הסתיים (21%) היו בטיפול הלשכה המשפטית יותר מתשעה חודשים.

בביקורת המעקב נמצא כי בין ינואר 2018 ליולי 2021 (43 חודשים) טיפל משרד הפנים ב-781 הצעות לחוקי עזר, לפי החלוקה שלהלן:

תרשים 6: טיפול משרד הפנים בהצעות לחוקי העזר, ינואר 2018 – יולי 2021



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* "אחרים" – הועבר לחתימת השרים הנוגעים בדבר.

** "חוסר מעש" – התיק נסגר מכיוון שהרשות המקומית לא נקטה פעולות לקידומו.

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



בביקורת המעקב נמצא כי 71 מ-535 (13%) חוקי העזר שאושרו על ידי משרד הפנים ונשלחו לגביהן לרשויות המקומיות הודעות "אישור לפרסום" היו בטיפול הלשכה המשפטית יותר מתשעה חודשים, לעומת 21% מחוקי העזר שאושרו בביקורת הקודמת. כך שהליקוי תוקן במידה רבה.

בביקורת הקודמת הועלה כי הסיבות להתמשכות הטיפול בתיקים הן התמהמהותן של הרשויות המקומיות או התמהמהותן של משרד הפנים (הלשכה המשפטית) או התמהמהותן של הרשויות ומשרד הפנים גם יחד.

משרד הפנים מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי יש להביא בחשבון את מורכבות החוקים השונים, היקפם והזמן הנדרש לבדיקתם.

בביקורת המעקב נמצא כאמור כי צומצם משך הטיפול בחוקי העזר במשרד הפנים (13%) מחוקי העזר שאישר משרד הפנים לפרסום היו בטיפול הלשכה המשפטית יותר מתשעה חודשים לעומת 21% בביקורת הקודמת, אך עדיין נגרמים עיכובים באישור חוקי העזר (ראו להלן בפרק העוסק באכיפת חוקי העזר בנוגע לעיריית כפר יונה).

הליך חקיקת חוקי העזר ראוי שיהיה מהיר ככל הניתן, כדי לתת לרשויות המקומיות את הכלים לביצוע פעולות שהן צריכות או מוסמכות לעשותן לשם שמירה על בריאותם וביטחונם של תושביהן, לרבות גביית אגרות והיטלים בערכים ריאליים. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הגורמים לעיכובים בטיפול בחוקי העזר ויפעל כדי לצמצמם ככל הניתן. זאת, לשם קידום המינהל הציבורי התקין ברשויות.

התקשרות רשויות מקומיות ומשרד הפנים עם חברות ועם משרדי עורכי דין ורואי חשבון לצורך חישוב תעריפים

דרישת משרד הפנים לעדכן את התעריפים בחוקי העזר הכוללים אגרות והיטלים (ראו להלן) הניעה את מרבית הרשויות המקומיות לשכור שירותים מקצועיים מחברות העוסקות בחישובי תעריפים²⁷. גם משרד הפנים התקשר עם חברה לבדיקת תחשיבים, כדי לבחון את התעריפים שהרשויות מגישות לו לאישור.

בסעיף 197 לפקודת העיריות הוטלה על העיריות חובת המכרז, כדלהלן: "לא תתקשר עיריה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי".

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



בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן – צו המועצות המקומיות), הוטלה חובת המכרז על המועצות המקומיות²⁸.

בבסיס חובת המכרז עומדת, בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו "...מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור"²⁹. על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום שבו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמלי. בעניין זה נאמר בעבר כי "לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזרח פרטי. אזרח פרטי שולט בכיפה שלו והוא בן-חורין לקבוע, עם מי יתקשר בחוזה פלוני ועם מי ימאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור..."³⁰. "פטור מחובת מכרז – גם אילו נתקיים, וסבורני שלא נתקיים – אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת"³¹.

תקנה 8(א) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, מאפשרת לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או להתקשר לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן – מכרז זוטא) כאשר סכום ההתקשרות עולה על 26,000 ש"ח, אולם אינו עולה על 127,000 ש"ח. מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש ולהזמין אותם להתמודד במכרז (להלן – הליך תחרותי). מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי³².

בביקורת הקודמת בחן משרד מבקר המדינה את הליכי ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם החברות והמשרדים העוסקים בחישובי תעריפים ואת הליכי ההתקשרות של משרד הפנים עם חברה שהתקשר עימה כדי לבחון את התעריפים המוצעים³³.

התקשרות הרשויות המקומיות עם חברות ומשרדים העוסקים בחישובי תעריפים

בביקורת הקודמת נבדקו הליכי ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם חברות ומשרדים העוסקים בתחשיבי תעריפים, כדי לעדכן את תעריפי חוקי העזר שלהן הכוללים אגרות והיטלים. לגבי חמש הרשויות שנבדקו הועלה כי שלוש מהן – **עיריית כפר יונה, המועצה המקומית**

28 על המועצות האזוריות חל צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן – צו המועצות האזוריות), וסעיף 89 בו קובע חובת מכרז. הסעיפים הרלוונטיים לחובת קיום המכרז על פי צו המועצות האזוריות הם בתוספת השנייה. הסכומים בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות הם זהים.

29 בג"ץ 368/76 גזלן נ' המועצה המקומית בית-שמש, פ"ד לא(1) 505, 511.

30 בג"ץ 262/62 פרץ נ' המועצה המקומית כפר-שמריהו, פ"ד טז 2101, 2114 – 2115.

31 ע"מ 9660-03 עיריית רחובות נ' שבדרון, פס"ד נ"ט(6) 241 (2005), 259-260. בעניין זה ראו גם גבריאלה שלו, "חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית" (תש"ס), עמ' 162.

32 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (דצמבר 2013) "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות", עמ' 93, 97.

33 בעניין הליכי ההתקשרות עם יועצים ראו גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (נובמבר 2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3 – 68.



בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית חוף השרון – לא התקשרו עם חברות העוסקות בחישובי תעריפים; כי **עיריית לוד** קיימה הליך תחרותי קודם שהתקשרה עם חברה העוסקת בחישובי תעריפים; וכי **עיריית רחובות** התקשרה עם יועצים להכנת התחשיבים של ההיטלים בלי שקיימה הליך תחרותי.

בביקורת המעקב נמצא כי עיריות כפר יונה ולוד, המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה והמועצה האזורית חוף השרון קיימו הליך תחרותי קודם שהתקשרו עם חברות העוסקות בחישובי תעריפים; אולם עיריית רחובות התקשרה עם יועצים להכנת התחשיבים של ההיטלים בלי שקיימה הליך תחרותי. יצוין כי היקפי ההתקשרויות שנבדקו לא חייבו פרסום מכרז.

עיריית רחובות התקשרה עם משרד רואי חשבון לקבלת תחשיבים כלכליים לצורך עדכון תעריפים של חוקי עזר העוסקים בסלילת רחובות, תיעול, שצ"פ ואגרת שמירה, בהתקשרות ששוויה אינו מחייב קיום הליך תחרותי (שווי החוזה שנחתם – 44,000 ש"ח [כולל מע"מ]). יצוין כי אף שבדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה לעירייה על שלא קיימה הליך תחרותי בהתקשרות הפטורה ממכרז, גם בהתקשרות זו היא לא ערכה הליך תחרותי.

מומלץ כי עיריית רחובות תפעל לפנות לעוד מציעים לקבלת הצעות מחיר לפני התקשרותה עם יועצים גם כשמדובר בהתקשרות הפטורה ממכרז. זאת כדי שבחירת היועצים תיעשה בהליך תחרותי. עולה כי הליקוי שצוין בדוח הקודם לגבי עיריית רחובות בדבר אי-קיום הליך תחרותי לא תוקן.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה למבקר המדינה ממרץ 2022 כי "בימים אלה העירייה מצויה בהליך התקשרות לרכישת תוכנה לניהול מאגר יועצים דיגיטלי וכי התוכנה תאפשר להדק את הפיקוח והבקרה על הליכי ההתקשרות עם יועצים בכל התחומים".

התקשרות משרד הפנים עם חברות לבדיקת תחשיבים

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

בתחילת שנת 2009 נחתם הסכם עם חברה א' שזכתה במכרז. לפי ההסכם, התחשיבים העיקריים שעל חברה א' לבדוק הם בנוגע להיטלי תיעול וניקוז, שצ"פ, סלילת כבישים וסלילת מדרכות. לאחר בדיקתה חברה א' אמורה להמליץ למשרד הפנים אם לאשר את תעריפי ההיטלים. על פי נוהלי משרד הפנים, הרשות המקומית אמורה להמציא לו את תחשיבי ההיטלים רק לאחר שחברת הבדיקה בדקה אותם והמליצה לאשרם, והם אושרו על ידי מועצת הרשות המקומית.



כדי להפחית את משך הטיפול של חברה א' בתחשיבים המוגשים לבדיקתה, וממילא את משך הטיפול הכולל בחקיקת חוקי העזר, נקבעו בהסכם שתי הגבלות עיקריות: על החברה להגיב באופן ענייני על פניית הרשות המקומית בתוך שלושה ימי עבודה מיום קבלת הפנייה; אם התחשיב טעון תיקונים או השלמות תודיע החברה על כל התיקונים לרשות המקומית או למי מטעמה בתוך עשרה ימים מיום קבלתו של התחשיב.

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.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו לקיים הליכי בקרה ומעקב שוטפים לגבי הטיפול של חברה א' בחוקי העזר. בהיעדר הליכים כאלה לא ניתן לדעת מהן הסיבות לשיהוי הממושך בטיפול בתיקים, ואם יש בעיות עקרוניות שדורשות את התערבות המידית של משרד הפנים בהליך הבדיקה.

במאי 2018 פרסם משרד הפנים מכרז פומבי חדש (35/2018) בנושא האמור לעיל. במכרז זה נקבעו זמני תגובה של החברה שתזכה במכרז הזהים לזמני התגובה שנקבעו בהסכם עם חברה א'³⁴. בתחילת שנת 2019 נחתמו הסכמים עם שתי חברות: חברה א', שעמה נחתם ההסכם הקודם, וחברה ב'. על פי הסכמים אלה, התחשיבים העיקריים שעל החברות לבדוק הם בנושאי סלילת כבישים וסלילת מדרכות, תיעול וניקוז, שצ"פ, שמירת הסדר והניקיון, שילוט ושמירה. בשנים 2019 – 2020 שילם משרד הפנים לחברה א' כ-431,000 ש"ח תמורת בדיקת 285 תחשיבים ולחברה ב' כ-495,000 ש"ח תמורת בדיקת 232 תחשיבים.

בביקורת המעקב נבדק משך הטיפול של שתי החברות בכל התחשיבים, ונמצא כי הטיפול של חברה א' בכל אחד מ-285 התחשיבים נמשך בממוצע 66 ימים והטיפול של חברה ב' בכל אחד מ-232 התחשיבים נמשך בממוצע 45 ימים. עוד נמצא כי הטיפול של חברה א' ב-28 תחשיבים (מתוך 285 תחשיבים) נמשך יותר מארבעה חודשים, מהם תשעה תחשיבים שמשך הטיפול בהם היה שנה עד שנתיים, והטיפול של חברה ב' ב-22 תחשיבים (מתוך 232 תחשיבים) נמשך ארבעה עד שמונה חודשים. סך הכל נמצא כי ב-10% מהתחשיבים נמשך הטיפול יותר מארבעה חודשים, לעומת הביקורת הקודמת שהעלתה כי בדיקת רוב התחשיבים שבמדגם נמשכה יותר משלושה חודשים. יוצא אפוא כי הליקוי תוקן במידה רבה.

משרד הפנים מסר בתשובתו מאוגוסט 2021 כי סיבת השיהוי בבדיקתם של 28 התחשיבים האמורים על ידי חברה א' הייתה "המתנה להשלמות ועדכון התחשיב". לגבי חברה ב' תלה משרד הפנים את השיהוי בבדיקת 22 התחשיבים האמורים בכמה סיבות, כדלהלן: אי-קבלת אישורים או נספחים חתומים; חוסר מענה של היועץ המשפטי של הרשות או של הרשות המקומית; אי-קבלת תחשיב מעודכן בהתאם להערות שנשלחו; אי-קבלת מסמכים; דרישת הבהרות נוספות.

יש לציין את השיפור הניכר שחל בזמני בדיקת התחשיבים.

34 על החברה להגיב באופן ענייני על פניית הרשות המקומית בתוך שלושה ימי עבודה מיום קבלת הפנייה; אם התחשיב טעון תיקונים או השלמות תודיע החברה על כל התיקונים לרשות המקומית או למי מטעמה בתוך עשרה ימים מיום קבלתו של התחשיב.



פרסום חוקי העזר במרשתת

פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי משרד הפנים

אתר המרשתת של משרד הפנים כולל³⁵ הנחיות ומאגרי מידע הנוגעים לחוקי העזר ברשויות המקומיות: חוקי עזר מאושרים, חוקי עזר שאושר להמשיך לגבות לפיהם תשלומים, חוקי עזר לדוגמה, חוקי עזר מומלצים ונהלים להגשת חוק עזר למשרד הפנים (להלן – המאגר).

1. בדוח הקודם נכתב כי משרד הפנים פרסם מכרז פומבי בינואר 2012, כדי "לקבל שירותי עדכון חוקי עזר ברשויות המקומיות עבור אגף מערכות מידע". בעקבות המכרז נחתם ביולי 2013 הסכם עם חברה ג', ולפיו משרד הפנים יעמיד לשירותה מערכת ממוחשבת שפיתח, ובאמצעותה תעדכן החברה את המאגר³⁶. את החוקים יהיה ניתן לאתר לפי הרשות המקומית שחוקקה את החוק ונושא החוק. בהסכם נקבע כי תקופת ההתקשרות תהיה עד סוף דצמבר 2013. עוד נקבע בהסכם כי יש אפשרות להארכת תוקפו מדי שנה בשנה בהתאם לצורכי המשרד ויכולתו התקציבית.

בביקורת הקודמת הועלה שמאגר חוקי העזר של משרד הפנים אינו מעודכן.

בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי מן הראוי שהמידע בדבר חוקי העזר באתר המרשתת של משרד הפנים יהיה זמין, שלם ומעודכן, וקבע כי על משרד הפנים לעדכן ללא דיחוי את המידע שבמאגר, להסיר את חוקי העזר שבוטלו ולהוסיף לאתר את התיקונים לחוקי העזר, דבר שיסייע לרשויות המקומיות בהליך התקנת חוקי העזר.

2. ביולי 2019, שלוש שנים לאחר פרסום הדוח הקודם, פרסם משרד הפנים מכרז פומבי לניהול עדכונים שוטפים של חוקי העזר העירוניים. בדצמבר 2019 נחתם הסכם עם חברה ג' שזכתה במכרז. תוקף ההסכם נקבע לשנה אחת, ולמשרד הפנים ניתנה האפשרות להאריך את תחולתו לתקופות קצובות ועד חמש שנים. בהסכם נכתב כי הספק הזוכה יגיש את תוכן חוקי העזר המעודכנים...עד חודש וחצי לאחר סוף כל רבעון. הרבעונים מסתיימים בחודשים מרץ, יוני, ספטמבר ודצמבר. משרד הפנים מעסיק את החברה האמורה גם במועד ביקורת המעקב, כלומר יותר משמונה שנים. משרד הפנים שילם לחברה עבור ינואר 2020 ועד יוני 2021 כ-287,600 ש"ח.

35 על משרד הפנים אין מוטלת חובה לפרסם את חוקי העזר באתר המרשתת שלו. לפי סעיף 248ב(1) לפקודת העיריות ו-113 לפקודת המועצות המקומיות על העיריות והרשויות המקומיות לפרסם מידע באתר המרשתת שלהן.

36 הנתונים שיש לעדכן לפי ההסכם: תוכן חוק העזר והשינויים שנעשו בו ובתעריפיו.



בביקורת אתר המרשתת של משרד הפנים שנעשתה ב-1.12.21 נמצא כי נכתב בו כך: "המאגר מתעדכן באופן עיתי. חוקי עזר במאגר מעודכנים נכון לחוברת שלטון מקומי (חש"מ) מס' 1094, התשפ"א (מיום 18/3/2021). חוקי עזר נוספים, לרבות תיקונים לחוקים קיימים, שפורסמו לאחר התאריך הנ"ל ניתן לאתר באתר 'רשומות'". דהיינו במועד הביקורת היה פיגור של יותר מששה חודשים בעדכון הרשומות לעומת פיגור של חמישה חודשים שנמצא בביקורת הקודמת, כך שהליקוי לא תוקן.

בביקורת המעקב נבדקו הרשומות באתר המרשתת של משרד הפנים לגבי 12 הרשויות שנבדקו בביקורת הקודמת. נמצא כי אתר המרשתת של משרד הפנים אינו מעודכן לגבי שלוש מ-12 הרשויות האמורות, כמפורט להלן:

- א. ארבעה חוקי עזר של **עיריית לוד**³⁷ בנושאי העמדת רכב וחנייתו, שחיתת עופות ושוקים מופיעים באתר משרד הפנים, אף שאינם תקפים או בוטלו.
- ב. **בחוק עזר לחוף השרון (הוצאת אשפה), התשנ"ב-1991**, בוטל סעיף העונשין. ואולם ביטול זה אינו מוצא את ביטויו באתר משרד הפנים.
- ג. **המועצה האזורית חוף אשקלון** חוקקה בשנת 1954 חוק עזר בנושא "רחצה על שפת הים". בדצמבר 2020 חוקקה המועצה חוק עזר חדש – "הסדרת הרחצה והשיט", והחוק החדש ביטל את החוק הישן. ואולם באתר משרד הפנים מופיע חוק העזר הישן, ולא החדש.
3. בביקורת הקודמת נמצא כי במאגר רשומות 11 רשויות מקומיות שבוטלו, פורקו או אוחדו. לדוגמה, המועצה האזורית אפעל פורקה באפריל 2008, ושטח השיפוט שלה חולק בין הרשויות המקומיות השכנות. 32 חוקי העזר שלה המפורטים במאגר אינם רלוונטיים, שכן היא אינה קיימת עוד.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן, וכי כל חוקי העזר של 11 הרשויות המקומיות שבוטלו, פורקו או אוחדו אינם רשומים במאגר.

4. בביקורת הקודמת נמצא כי שתי מועצות אזוריות שטרם חוקקו חוק עזר – **אל-קסום ונווה מדבר** – אינן רשומות במאגר.

37 חוק עזר ללוד (העמדת – רכב וחנייתו), התשנ"ד-1993; חוק עזר ללוד (אגרות בית המטבחים), התש"ג-1953; חוק עזר ללוד (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו), התשנ"ד-1994; חוק עזר ללוד (שוקים), התשכ"א-1961.



בביקורת המעקב נמצא כי המועצה האזורית אל-קסום לא חוקקה חוק עזר כלשהו והיא רשומה במאגר. עוד נמצא כי המועצה האזורית נווה מדבר רשומה במאגר, אולם חוק העזר היחיד שהיא חוקקה, חוק עזר לנווה מדבר (החזקת בעלי חיים), התשפ"א-2021 (שפורסם ברשומות ב-13.1.21) אינו מצוין במאגר, כך שהליקוי תוקן אך נמצא ליקוי חדש.

5. בביקורת הקודמת נמצא כי 19 חוקי עזר של **עיריית הוד השרון** בוטלו בשנת 1997, עם חקיקתו של חוק עזר בנושא איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון, אך באתר משרד הפנים הם עדיין היו רשומים בתור חוקים תקפים.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן, וחוקים אלו נרשמו באתר משרד הפנים בשנת 2016 כמבוטלים.

6. בביקורת הקודמת נמצא כי לפי המאגר, ארבע רשויות מקומיות לא התקינו כלל חוקי עזר: **כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, לקייה, קדומים וקרני שומרון**. עם זאת, בבדיקה שנעשתה בארבע רשויות מקומיות אלה נמצא כי למועצה המקומית קדומים יש לא פחות מ-16 חוקי עזר תקפים (מלבד תיקונים לחוקי העזר); כי המועצה המקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'רה אימצה חוק עזר לדוגמה בדבר תברואה וסילוק מפגעים, והדבר פורסם ברשומות כבר במאי 2012; וכי למועצה האזורית קרני שומרון יש 11 חוקי עזר תקפים.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן, וחוקים אלו רשומים באתר משרד הפנים.

7. בביקורת הקודמת נמצא כי לפי המאגר, יש 222 חוקי עזר כפולים ב-141 רשויות מקומיות.

בביקורת המעקב נמצא כי לגבי 12 הרשויות שנבדקו בביקורת הקודמת אין במאגר חוקי עזר כפולים.

מהאמור עולה כי אף שתוקנו מרבית הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת, נמצאו ליקויים בעדכון הרישומים של שבעה חוקי עזר של 12 הרשויות שנבדקו בביקורת הקודמת, וקיים פיגור של יותר משני רבעונים בעדכון הרישומים באתר משרד הפנים. לפיכך מומלץ למשרד הפנים לקיים מעקב אחר עדכון חוקי העזר באתר שלו ולפעול למול חברה ג' לעדכון מידי רבעון כנדרש בהסכם שנחתם מולה.



פרסום חוקי העזר במרשתת על ידי הרשויות המקומיות

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

בסעיף 6(ג) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נקבע כי "רשות מקומית תעמיד לעיון הציבור את חוק העזר שלה".

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.

בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי אי-פרסום חוקי העזר באתר המרשתת של הרשות המקומית אינו מתיישב עם החובה המוטלת על הרשות המקומית על פי חוק, וכי חובתן של הרשויות המקומיות למסור לציבור מידע שברשותן נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה. עוד ציין משרד מבקר המדינה כי אתר המרשתת של הרשות המקומית נועד לפרסום מידע בצורה נוחה ויעילה, להגברת השקיפות ולהנגשת שירותים לציבור. חוקי העזר, החלים על הכלל, חייבים להתפרסם ולהיות נגישים, לשם יידוע תושבי הרשויות בדבר הדינים התקפים ברשויות שהם משתייכים אליהם.

בביקורת המעקב לגבי 12 הרשויות שנבדקו בביקורת הקודמת נמצא כי שבע מהן פרסמו באתר המרשתת שלהן את כל חוקי העזר שהתקינו. עם זאת, חמש הנותרות לא פרסמו כנדרש 18 חוקים מתוך 89 חוקים. להלן פירוט:

1. שבע רשויות מקומיות (המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה, המועצות האזוריות **חוף אשקלון וחוף השרון ועיריות הוד השרון, כפר יונה, כפר סבא ורחובות**) פרסמו באתרי המרשתת שלהן את כל חוקי העזר שהתקינו.
2. **עיריית לוד** לא עדכנה באתר המרשתת שלה שלושה מחוקי העזר שלה שעודכנו בשנת 2019 (מבנים מסוכנים, שחיטת עופות, שווקים) מתוך 44 חוקי העזר התקפים של הרשות. כמו כן, באתר המרשתת של עיריית לוד מופיעים שני חוקי עזר, בעניין הוצאת אשפה והעמדת רכב וחנייתו, שאינם תקפים או שבוטלו.
3. **עיריית כפר קאסם** לא כללה באתר המרשתת שלה את חוק העזר בנושא "איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הניקיון" משנת 2020 מתוך 24 חוקי העזר התקפים של הרשות.



4. **עיריית שדרות** לא כללה באתר המרשתת שלה חוקי עזר בנושאים האלה: "אספקת מים" (משנת 1968), "רחצה בבריכות שחייה" (משנת 1971), "ביוזב" (משנת 1975), "הצמדה למדד" (משנת 1985) ו"החזקת מקלטים" (משנת 1980) מתוך 13 חוקי העזר התקפים של הרשות.
5. המועצה המקומית **כעבייה-טבאש-חג'אג'רה** לא כללה באתר המרשתת שלה חוק עזר בנושא "תברואה וסילוק מפגעים" שהוא חוק העזר היחידי שהמועצה חוקקה.
6. למועצה המקומית **מזרעה** אין אתר מרשתת, ומשכך היא לא פרסמה בו שמונה חוקי עזר שהתקינה בשנים 2012 – 2013.

על עיריות לוד, כפר קאסם ושדרות ועל המועצה המקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'רה לעדכן את אתרי המרשתת שלהן, על מנת שאתרי המרשתת שלהם ישרתו את הציבור באופן מיטבי.

בתשובתה של עיריית לוד ממרץ 2022 למשרד מבקר המדינה נמסר כי בעקבות הביקורת נעשה עדכון של חוקי העזר באתר המרשתת של העירייה, וכי אחת לרבעון תיעשה בדיקה של חוקי העזר המפורסמים באתר.

על המועצה המקומית מזרעה להקים אתר מרשתת, להפעילו בהתאם לחוק³⁸ ולפרסם בו את חוקי העזר שלה.

חוקי עזר שרשויות מקומיות לא התקינו

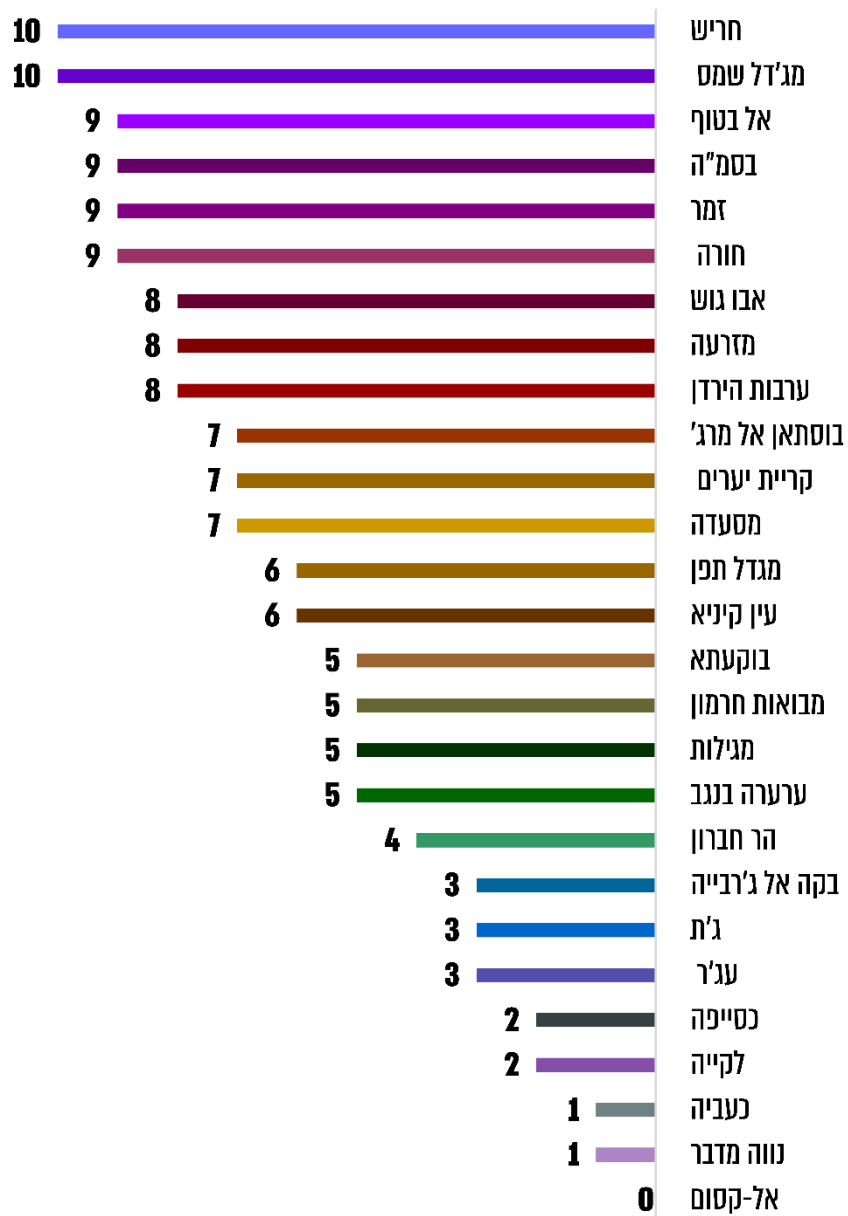
רשויות מקומיות שחוקקו מספר מועט של חוקי עזר

מבדיקת אתר המרשתת של משרד הפנים שנעשתה ב-1.12.21 עולה כי ישנן רשויות מקומיות שהתקינו מספר מועט של חוקי עזר. 27 רשויות מקומיות התקינו עד 10 חוקי עזר, כמפורט להלן:

38 ראו בעניין זה, מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (נובמבר 2015), "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", עמ' 229, 239.



תרשים 7: הרשויות המקומיות שהתקינו עד 10 חוקי עזר



מס' חוקי העזר

על פי נתוני אתר המרשתת של משרד הפנים ונתוני רשויות מקומיות כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על הרשויות המקומיות האמורות 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.

הממצאים שיובאו להלן מתייחסים לחוק עזר לשמירה על בריאות התושבים ומניעת מפגעים ולחוק עזר להריסת מבנים מסוכנים.

חוקי עזר לשמירה על בריאות התושבים ומניעת מפגעים

בביקורת הקודמת נמצאו רשויות מקומיות שלא חוקקו חוקי עזר בנושאים מסוימים, כגון פיקוח על בעלי חיים, פתיחת בתי עסק וסגירתם, מניעת מפגעים ומטרדים, שמירה על הסדר והניקיון, הדברת מזיקים, הוצאה ופינוי של אשפה ופסולת ומניעת רעש³⁹. חוקים בנושאים אלה נועדו להבטיח את שלום הציבור, בריאותו וביטחונו ולשמור על הסדר הציבורי והניקיון בשטח השיפוט של הרשות.

בביקורת המעקב לגבי 12 הרשויות שנבדקו בביקורת הקודמת נמצא כי בעשר מהן קיימים חוקי עזר בנושאים האמורים. עוד נמצא כי למועצה האזורית חוף השרון אין חוק עזר בנושא פתיחת בתי עסק וסגירתם, ולמועצה האזורית חוף אשקלון אין חוקי עזר בנושאים האלה: פיקוח על בעלי חיים, פתיחת בתי עסק וסגירתם, שמירת הסדר והניקיון.

מומלץ כי לכל הרשויות המקומיות יהיו חוקי עזר המיועדים למנוע מפגעים ולשמור על בריאות התושבים, הסדר הציבורי והניקיון בשטח השיפוט של הרשות. חוק העזר הוא כלי אכיפה יעיל המאפשר לרשויות המקומיות להשית קנסות על תושבים שאינם ממלאים את דרישותיהן. רשות מקומית שאינה מחוקקת חוקי עזר עלולה אפוא שלא לתת מענה הולם לתושביה בעניינים חיוניים אלו.

39 חוק העזר למניעת רעש נדרש ברשויות מקומיות שלא הכשירו פקחים סביבתיים ובחרו שלא לאמץ את החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.



חוקי עזר להריסת מבנים מסוכנים

בפקודת העיריות⁴⁰ נקבע כי סמכויותיה של עירייה הן "לצוות כי ייהרסו בנינים, המעכבים או מפריעים אוורור, או שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים".

כדי להבטיח את בטיחותו של הציבור פרסם משרד הפנים חוק עזר לדוגמה לעיריות (הריסת מבנים מסוכנים), התשל"ב-1972 וחוק חוק עזר לדוגמה למועצות המקומיות (הריסת מבנים מסוכנים), התשל"ב-1972. על פי חוקי העזר לדוגמה⁴¹, אם בעל מבנה או מחזיק בו חושש כי המבנה מסוכן לו או לציבור, עליו להודיע על כך מייד לראש הרשות המקומית. על ראש הרשות להורות למהנדס (או לרופא) לבדוק את המבנה ולהגיש לו דוח בתוך 24 שעות ממועד הבדיקה. אם ראש הרשות סבור כי המבנה אכן מסוכן, הוא רשאי לדרוש מבעליו בהודעה בכתב לבצע את העבודות המפורטות בהודעתו, ובעל המבנה מחויב לדאוג לביצוען. אם בעל המבנה לא דאג לביצוען, הרשות המקומית רשאית לבצע את העבודות בעצמה ולגבות ממנו את הוצאות ביצוען.

בביקורת הקודמת צוין כי לפי נתוני משרד הפנים, 62 רשויות מקומיות לא אימצו את חוק העזר לדוגמה בעניין הריסת מבנים מסוכנים ואף לא התקינו חוק עזר משלהן בעניין זה.

ברשויות מקומיות רבות עומדים מבנים ישנים שחלקם נחשבים מסוכנים⁴². משרד מבקר המדינה קבע בדוח הקודם משנת 2016 כי יש לראות בחומרה מצב שבו בהיעדר חוק עזר להריסת מבנים שהגורמים המוסמכים קבעו שהם מסוכנים ברשויות מקומיות רבות, הן אינן מוסמכות לדרוש בעת הצורך להרוס מבנים אלו או להרוס אותם בעצמן. לפיכך הומלץ למשרד הפנים כמאסדר להנחות את הרשויות המקומיות לחוקק חוק עזר או לאמץ את החוק לדוגמה בנושא חשוב זה – כדי להבטיח את שלום הציבור ובטיחותו.

בביקורת המעקב נמצא כי 109 רשויות מקומיות חוקקו חוק עזר או אימצו את החוק לדוגמה בנושא הריסת מבנים מסוכנים, אולם 48 רשויות מקומיות לא חוקקו חוק עזר ולא אימצו את החוק לדוגמה בנושא הריסת מבנים מסוכנים, כך שהליקוי תוקן במידה מועטה. יצוין כי מבין 12 הרשויות שנבדקו בביקורת הקודמת לכעבייה-טבאש-חג'אג'רה אין חוק עזר בנושא.

מצבם הרעוע של מבנים רבים בתחומי הרשויות המקומיות, שהביאו אף להתמוטטות מבנים, מחייב כי לכל רשות מקומית יהיה חוק עזר בנושא הריסת מבנים מסוכנים. על הרשויות המקומיות שאין להן חוק עזר בנושא הריסת מבנים מסוכנים לחוקק חוק בנושא. התמוטטות המבנים בשנת 2021 מחדדת את הצורך שמשרד הפנים ינחה את כלל הרשויות המקומיות לחוקק חוק עזר או לאמץ את החוק לדוגמה בנושא הריסת מבנים מסוכנים.

40 פקודת העיריות, סעיף 249(13).

41 סעיפים 2 ו-3 לחוקי העזר לדוגמה.

42 דוגמה מוחשית לכך היא קריסת מבנה מגורים בחולון בספטמבר 2021. ראו דוח בנושא "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", שמפורסם עם דוח זה.



בתשובת משרד הפנים נכתב כי "מנכ"ל משרד הפנים פנה בשנת 2021 לכל הרשויות המקומיות שלא התקינו חוק עזר בענין מבנים מסוכנים ופעל לעודדן לבחינת הצורך בהסדרה בתחום זה. וכדי לאפשר קידום מהיר של ההליך הנחה המנכ"ל את גורמי המקצוע לתת עדיפות בהליכי הטיפול לקידום חוקי עזר אלו".

היטלים ואגרות

היטלי פיתוח

סעיף 251(1) לפקודת העיריות מסמיך את העיריות להטיל תשלומי חובה – אגרות, היטלים או דמי השתתפות – למימון עבודות פיתוח שבתחום סמכותן. הוראה דומה קבועה בסעיף 14 לפקודת המועצות המקומיות. ברוב הרשויות המקומיות נוהגת כיום שיטת החיוב בהיטל למימון התשתיות שבסמכותן ובאחריותן. שיטת ההיטל החליפה את שיטת דמי ההשתתפות שנהגה עד שנות השבעים. לפי שיטת דמי ההשתתפות, דמי ההשתתפות נקבעים בהתאם להוצאות שהוציאה הרשות בפועל, ונועדים לממן עבודות פיתוח קונקרטיות עבור בעלי נכסים גובלים, כנגזרת של עלותן המיידית. החיוב מושת על בעלי הנכסים הגובלים, כל אחד לפי חלקו היחסי בעלות קטע התשתית הקונקרטי, ובהתאם לאמות מידה שונות. לפי שיטת ההיטל, תעריף ההיטל אינו מחושב בזיקה מימונית לעלות הקונקרטית של הקמת תשתית ספציפית, אלא מחושב כנגזרת מתחשיב מקצועי המבוסס על אומדן של כלל עלויות התשתית שאותו סוג של היטל נועד לממן בתחומי הרשות המקומית כולה⁴³.

כפי שצוין בדוח הקודם, היתרון העיקרי של שיטת ההיטלים, לעומת שיטת דמי ההשתתפות, הוא שהיא מחלקת את נטל מימון התשתיות העירוניות באופן שוויוני והוגן.

החיסרון המרכזי של השיטה לתחשיב ההיטל לעומת שיטת דמי ההשתתפות הוא שהתחשיב הכלכלי שעליו מבוסס ההיטל הוא תחשיב כולל המביא בחשבון גם תרחישים עתידיים ונסמך מטבעו על הערכות, על תוכניות ועל נתונים שאין ערובה שאכן יתממשו⁴⁴.

לדוגמה, בנוגע לתעריפי הוצאות סלילה הרשות המקומית עלולה לטעות בחישוביה ולהטיל היטלים גבוהים מדי, ומכיוון שתהליך קביעת סכום ההיטל עלול להימשך זמן רב, ייתכן שמימון הוצאות הסלילה ייעשה כמה שנים לאחר מועד ההוצאות עבור הסלילה. ניתוק הזיקה בין הוצאות הסלילה בפועל למימוןן משמעו כי ההיטל הוא למעשה מס שלרשות המקומית אין סמכות להטילו⁴⁵.

43 ע"מ 2314/10, עיריית ראש העין ואח' נ. אשד נכסים בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 24.6.12)

44 עפר שפיר, אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות (2005), חלק א, עמ' 118. לדוגמה, שטחי בנייה שיתווספו או שיופחתו לפי תוכניות מתאר חדשות; עבודות נוספות שיידרש לבצען או עבודות שיידרש לבטל את ביצוען המתוכנן; שינוי בטיב הסטנדרטים ובעלויות המתוכננות.

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



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

משרד הפנים מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים פועל לבחינת עדכון ההנחיות שהוצאו בעבר לגבי אופן חישוב היטלי הפיתוח. עם זאת, כללים, ברורים ככל שיהיו, לא יוכלו למנוע ריבוי מחלוקות משפטיות שנובעות מפרשנויות שונות להוראות החוק, ונוהל שיקבע משרד הפנים לא יוכל להכריע בהן.

בתגובה נוספת על ממצאי הביקורת הקודמת מסר משרד הפנים כי באוגוסט 2016 התקבלה החלטת ממשלה⁴⁶ שמטרתה ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות באמצעות קביעת דמי פיתוח רוחביים. לפי החלטה זו, יעוגנו בחוק סמכותם של שרי האוצר והפנים לקבוע את סכום דמי הפיתוח וחובתה של רשות מקומית לגבות דמי פיתוח בהתאם לעקרונות שפורטו בהצעת החוק משנת 2009⁴⁷, זאת חלף דמי סלילה, דמי ניקוי ותיעול עירוניים ודמי שטחים ציבוריים פתוחים. משרד הפנים הוסיף כי בכונת הממשלה לשלב תיקוני חקיקה בעניין זה בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2017 – 2018.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם למשרד הפנים לשקול שוב את היתרונות והחסרונות של כל שיטה למימון התשתיות העירוניות. נוסף על כך המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לעדכן את הכללים לקביעת התעריפים, כדי להקל על הרשויות להתקין את חוקי העזר באופן שחישוב צפי ההכנסות מן ההיטל יהיה ברור יותר, סביר ושוויוני, וכדי שיפחתו ככל האפשר המחלוקות עם קבלנים ותושבים, שעלולות להגיע בסופו של דבר לפתחו של בית המשפט.

בביקורת המעקב נמצא כי משרד הפנים לא עדכן את ההנחיות שהוצאו בעבר לאופן חישוב היטל הפיתוח, וכי לא הושלמו תיקוני חקיקה הקובעים דמי פיתוח רוחביים, כך שהליקוי לא תוקן.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, בפרק שכותרתו "דמי פיתוח", הוצע לקבוע הסדר חדש שלפיו תוטל בחוק על הרשויות המקומיות חובה לגבות דמי פיתוח. הוצע ששיעורי הפיתוח ייקבעו על ידי שר הפנים ושר האוצר בתקנות, בהתאם לפרמטרים של צפיפות הבנייה ושיפוע הקרקע. אולם בסופו של יום פוצל פרק זה והועבר לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לשם הכנה לקריאה שנייה ושלישית. הוועדה קיימה דיון אחד בהצעת החוק, ובמהלכו העלו חברי כנסת התנגדויות להסדר שהוצע. מאז לא נקבעו דיונים נוספים בוועדה, והנושא לא קודם על ידי הכנסת.

46 החלטת ממשלה 1860, "ייעול פעילות הפיתוח ברשויות המקומיות באמצעות קביעת דמי פיתוח רוחביים" (11.8.16).

47 משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו לדוח הקודם כי עוד בשנת 2009 הוא הגיש הצעת חוק ממשלתית שתיתן לשרי הפנים והאוצר סמכות לקבוע היטלי פיתוח ברמה הארצית. הצעת החוק אומנם נדונה, אך לא הגיעה להצבעה עקב ההתנגדות בכנסת.



מומלץ כי משרד הפנים ייבחן את השיטות השונות ואת הדרכים ליעול מנגנון החקיקה של חוקי העזר בדרך שתפחית את ההליכים הבירוקרטיים הנדרשים לחקיקתם ועדכוןם של אלפי חוקי עזר ברשויות המקומיות.

לעניין ייעול ההליך לחקיקת חוקי עזר מסר משרד הפנים בתשובתו כי הנושא ייבחן במסגרת בחינה כאמור של נושא ביזור הסמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת. לצד זאת צוין בתשובת הלשכה המשפטית של משרד הפנים "כי אין בידי משרד הפנים לפעול לנטרול הגורמים המעכבים ברשות המקומית או במשרד ממשלתי אחר המעורב במסגרת הליך החקיקה".

עדכון תעריפים בחוקי העזר

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

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2006 ממאי 2006⁴⁸ הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות "לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום **חמש שנים** [ההדגשה אינה במקור] לכל היותר מאז העדכון האחרון, ובמידת הצורך – לעדכןם ולתקנם על-ידי הגשת תיקון לחוק העזר". בחוזר צוין כי "חוקי עזר רבים של הרשויות המקומיות, שמכוחם גובות הרשויות אגרות והיטלים, הותקנו לפני שנים רבות (10-30 שנה) בלא שהרשויות בחנו מחדש את גובה התעריפים שהן גובות בגין השירותים... [לכן] עלולים התעריפים שייגבו שלא לשקף את ההתפתחויות הכלכליות שהתרחשו".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2008 מינואר 2008⁴⁹ נקבע כי "על הרשות המקומית להיערך מבעוד מועד למועד מגבלת הגבייה שנקבע בחוק העזר, לפעול להכנת תחשיב כלכלי עדכני ולקבל את אישור משרד הפנים להמשך גביית התשלומים. אם יתברר על בסיס התחשיב המעודכן כי יש צורך לשנות את התעריפים – יהיה על הרשות לעדכן את התעריפים באמצעות חוק עזר מתקן".

בביקורת הקודמת נמצאו חוקי עזר הכוללים תעריפים לתשלום המבוססים על תחשיבים לא מעודכנים.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי הכנסות הרשויות מאגרות ומהיטלים אמורות לממן את ההוצאות שבגינן הן נגבות, ומכיוון שההוצאות משתנות מדי פעם בפעם, לעיתים אף במידה רבה, על הרשויות לעדכן את התעריפים המצוינים בחוקי העזר.

48 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2006, בנושא "הנחיות לעניין חוקי עזר".

49 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2008 "נוסחים מומלצים לחוקי עזר בדבר פיתוח תשתיות מוניציפאליות".



בביקורת המעקב בחמש הרשויות המקומיות שנבדקו נמצא כי במועצה האזורית חוף השרון קיימים שני חוקי עזר בתחומי תיעול, ניקוז ופיתוח⁵⁰ שהתחשיבים לגביהם לא היו מעודכנים.

ההכנסות מהיטלים ומאגרות מאפשרות לרשויות המקומיות לממן את ההוצאות שבגינן הן נגבות, ולכן על המועצה האזורית חוף השרון לעדכן את התעריפים המצוינים בחוקי העזר לפחות אחת לחמש שנים.

מומלץ כי משרד הפנים ינהל מעקב יזום אחר כלל הרשויות המקומיות וישלב במערכת הממוחשבת לניהול חוקי העזר התרעות לרשויות לפעול לעדכון חוקי העזר מידי חמש שנים מבעוד מועד.

אגרת תעודת אישור

בפקודת העיריות נקבע כי עירייה מוסמכת בין היתר "להוציא תעודות אישור בדבר כל ענין מן העניינים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם לפי הפקודה או לפי כל דין אחר"⁵¹.

בדוח הקודם צוין כי לפי אתר המרשתת של משרד הפנים, ל-220 רשויות מקומיות היה חוק עזר בנושא אגרת תעודת אישור, המסמיך אותן לגבות אגרות בגין הנפקת אישורים ותעודות לתושביהן.

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת הקודמת את תעריפי האגרה שגובות 20 רשויות מקומיות. בבדיקה נמצא כי שתי רשויות לא גבו אגרה. בשאר הרשויות נמצא כי תעריף הנפקת תעודה המעידה על סילוק חובות או היעדר חובות היה בין 20 ש"ח ל-150 ש"ח; תעריף הנפקת תעודה בעניין הנוגע למקרקעין, לבניינים או לירושות היה בין 18 ש"ח ל-319 ש"ח; תעריף הנפקת העתק תעודה היה בין 7 ש"ח לכ-56 ש"ח; תעריף הנפקת תעודה בכל עניין אחר היה בין 10 ש"ח ל-100 ש"ח.

משרד הפנים מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת כי קיימת שונות בין הרשויות המקומיות בהיקף כוח האדם העומד לרשותן, במערכות המידע שלהן, בהיקף הבקשות המוגשות להן ועוד, וכל רשות נדרשת לבחון את מכלול הנתונים ולשקללם בקביעת סכום האגרה. עוד מסר משרד הפנים כי יבחן, בשיתוף לב למאפיינים הייחודיים של נושא מתן תעודות האישור, את האפשרות לקבוע אמות מידה כלליות לסכום האגרה "אשר יובאו בחשבון לעת בדיקת שיעור האגרה בחוקי העזר שיוגשו למשרד".

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הקודם כי עלות הנפקת תעודת אישור אינה מושפעת במידה רבה ממאפייניה של הרשות המקומית, ולכן ההבדלים הניכרים בין סכומי האגרות שהרשויות

50 חוק עזר לחוף השרון (היטל תיעול), התשנ"ד-1994; חוק עזר לחוף השרון (תיעול וניקוז), התשי"ט-1958.

51 סעיף 249(28) לפקודת העיריות. על פי פקודת המועצות המקומיות יש סמכות דומה גם למועצה מקומית.



גובות – לעיתים של מאות אחוזים – אינם סבירים ופוגעים בעקרון השוויון. לפיכך הומלץ למשרד הפנים לכל הפחות להסדיר את העניין ולקבוע אמות מידה כלליות שיצמצמו ככל האפשר את השונות בתחום זה.

בביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה את תעריפי האגרה שגובות עשר רשויות מקומיות. גם הפעם העלתה הבדיקה הבדלים ניכרים ביניהן כדלהלן:

תעריף הנפקת תעודה בעניין הנוגע למקרקעין, לבניינים או לירושות הוא בין 15 ש"ח (המועצה האזורית מגידו) ל-70 ש"ח (עיריית צפת); תעריף הנפקת העתק תעודה הוא בין 3 ש"ח (המועצה המקומית ראמה) ל-30 ש"ח (עיריית צפת); תעריף הנפקת תעודה בכל עניין אחר הוא בין 8 ש"ח (המועצה האזורית מגידו) ל-80 ש"ח (עיריית נס ציונה).

בביקורת המעקב נמצא כי משרד הפנים דן באפשרויות לקבוע מחירים מזעריים ומרביים לאגרת תעודת אישור, אך בפועל לא נקבע דבר, כך שהליקוי לא תוקן.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לקביעת תעריף מרבי לאגרת תעודת אישור באופן שלא יכביד על התושבים לממש את זכויותיהם ואף ישקול את ביטול האגרה שהיא בבחינת מס שתכליתו היחיד היא העשרת קופת הרשות המקומית, ובפרט בעידן שבו המידע מצוי במערכות המידע של הרשויות המקומיות.

היטל שמירה

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

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

בביקורת הקודמת שלח משרד מבקר המדינה שאלון אל 250 רשויות מקומיות. 37 מהן השיבו על השאלון: 21 רשויות מסרו שהן גובות את ההיטל, ו-16 מסרו שאינן גובות אותו. בביקורת הקודמת נמצא כי בידי משרד הפנים לא נמצא מידע בסיסי על הוצאות השמירה של רוב הרשויות המקומיות, שיעור הגבייה בפועל מכלל החיובים ומספר העובדים שמימון העסקתם בוצע מכספי ההיטל.



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

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 ועל מספר העובדים בתחום זה בכל רשות מקומית שהעסקתם מומנה מכספי ההיטלים, כך שהליקויים לא תוקנו.

כדי להבטיח שהרשויות המקומיות גובות את היטלי השמירה בהתאם לתקנות, על משרד הפנים לדאוג שיהיו בידי נתוני ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות בנושא זה. מומלץ כי הנושא ייבדק במסגרת הביקורת השנתית על הרשויות המקומיות, שנערכת באמצעות משרדי רואי חשבון שממנה משרד הפנים מתוך מאגר רואי החשבון המנוהל באגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים.

יצוין כי בתגובתו על ממצאי הביקורת הקודמת מסר משרד הפנים כי "המינהל לשלטון מקומי יתייעץ עם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות בדבר שיקוף הנתונים הכספיים בדבר הכנסות והוצאות בגין חוקי העזר".

מומלץ כי משרד הפנים יורה לרשויות המקומיות לשקף בדוחות הכספיים את הנתונים הכספיים בדבר ההכנסות וההוצאות שלהן בגין חוקי העזר.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי לאור הפיכתה של הוראת השעה להוראת קבע המסדירה את סמכות הרשויות המקומיות לבצע גבייה של היטלי שמירה⁵² פועל משרד הפנים לעדכון חוזר המנכ"ל, ובמסגרתו יעוגן גם נושא הדיווחים למשרד הפנים. משרד הפנים ציין בתשובתו כי בדוח הכספי של הרשויות המקומיות לשנת 2020 הוסף נתון של גביית אגרת שמירה אולם קשה יותר לשקף את סעיף ההוצאות בגין חוקי עזר.



אגרת שילוט

בפקודת העיריות נקבע כי "העיריה תפקח על הצגת מודעות, שלטים וטבלות במקומות עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים, או תאסור הצגתם". בצו המועצות המקומיות נקבע כי המועצה מוסמכת להסדיר, להגביל או לאסור צילומי רחוב ופרסומת רחוב⁵³.

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

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/1991 מינואר 1992⁵⁴ פורסמו הוראות בדבר שלטי חוצות שמטרתן "להציע אמות מידה סבירות לסכום האגרות". בהוראות אלו נעשתה חלוקה לארבע קבוצות של רשויות מקומיות, לפי גודלן, ונקבעו תעריפים שנתיים לפרסום למ"ר בנוגע לשלטי חוצות, לפי כמות השלטים – עד 100 שלטים ויותר מ-100 שלטים. בחוזר המנכ"ל גם נקבע כי התעריף יותנה במשך הפרסום – שנה שלמה או רק חלק ממנה. נוסף על כך נקבע בחוזר כי "רשות מקומית אשר התעריפים הנ"ל אינם מתאימים למציאות השוררת אצלה... רשאית להציע תעריפים אחרים תוך נימוקים והסבר להצעתה".

לפי נתוני משרד הפנים, במועד סיום ביקורת המעקב, נובמבר 2021, חוקקו 219 רשויות מקומיות חוק עזר בדבר תליית מודעות ושלטים.

בביקורת הקודמת הועלו הממצאים האלה:

1. התעריפים שנקבעו בחוזר המנכ"ל לגבי שלטי חוצות לא אומצו על ידי כל הרשויות המקומיות.
2. מלבד ההוראות האמורות בחוזר המנכ"ל הנוגעות לפרסום חוצות לא פורסמו במשך השנים הוראות הנוגעות לשלטים או למודעות, לא בחוזרי מנכ"ל ולא בכל אמצעי אחר.
3. בהיעדר הנחיות בחוזר המנכ"ל ובהודעת רכזת חוקי העזר, נמצאו הבדלים רבים בין מרכיבי העלויות שכללו הרשויות בתחשיביהן לקביעת תעריפי אגרת השילוט (לדוגמה, סקר שילוט, העסקת מפקח, עובד האחראי לתליית מודעות, תקורה – גבייה, גזברות, הנדסה, ייעוץ משפטי, ועוד – שחלק מהרשויות המקומיות כללו אותם בין מרכיבי העלויות וחלק – לא).

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

53 סעיף 246 לפקודת העיריות; סעיף 146(10) לצו המועצות המקומיות. ראו בנושא זה גם מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (נובמבר 2015), "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות", עמ' 279 - 324.

54 בנושא "אגרות שילוט ופרסום לשלטי חוצות ברשויות המקומיות".



בביקורת המעקב נמצא כי מאז פורסם הדוח הקודם לא פרסם משרד הפנים הוראות הנוגעות לשלטים או למודעות; לא פירט את העלויות שיש לכלול בתחשיב של הוצאות השילוט; ולא הנחה את הרשויות המקומיות אילו מרכיבים עליהן להביא בחשבון בקביעת תעריף אגרת השילוט – כך שהליקויים לא תוקנו.

בעת ביקורת המעקב הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי "קביעת תעריף קבוע לכל הרשויות... אינה עולה בקנה אחד עם סמכותה של רשות מקומית לקביעת אגרות, היטלים ודמי השתתפות שנועדו במקורם ליתן ביטוי שונה למאפיינים ולנתונים השונים של כל רשות מקומית".

בתשובת משרד הפנים נכתב כי "הרשויות המקומיות לא נדרשות להכין תחשיב כללי לקביעת אגרת שילוט, שכן שיעור האגרה אינו חייב להלום את ערך השירות או המשאב הציבורי... וכי היא רשאית לשקול שיקולים נוספים בבואה לקבוע אגרת שילוט בהתאם למאפיינים ייחודיים".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפרסם הנחיות בנוגע למרכיבים השונים שיש להביא בחשבון בעת קביעת התחשיב כדי שייקבעו אמות מידה נדרשות לסכום האגרות.

חוקי העזר ברשות מקומית מאוחדת

בתוספת לפרק ב' בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, פורטה רשימה של 12 רשויות מקומיות שיאוחדו לרשות אחת. בסעיף 12 לחוק נקבע כי כל אחת מהרשויות המקומיות ברשות המאוחדת תמשיך להיות "אישיות משפטית הכשרה לכל חובה, זכות ופעולה משפטית, וזאת לתקופה שיקבע שר הפנים, ובלבד שלא תעלה על 24 חודשים מיום הבחירות"⁵⁵.

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, מהן 9 חוקים זהים, נחקקו על ידי שתי הרשויות המקומיות בנפרד לפני האיחוד.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם **למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה** כי חוקי העזר הזהים הרבים שלה גורמים נטל בירוקרטי מיותר, מאחר שכל שינוי מצריך עדכון של שני החוקים. כמו כן, מאחר שברשות המאוחדת יש חוקי עזר החלים רק על תושבי אחת מהרשויות המקומיות, עשוי להיגרם אי-שוויון במתן שירותים לתושבים ובדרישות מהם.

55 בשנים שלאחר האיחוד בוטלו ארבעה איחודי רשויות ונותרו על כנם שמונת האיחודים האחרים שבוצעו.



בביקורת המעקב, כ-18 שנה לאחר האיחוד וכחמש שנים לאחר הביקורת הקודמת, נמצא כי המועצה המקומית המאוחדת חוקקה חוק עזר חדש נוסף אחד⁵⁶ וכי ברשות המאוחדת קיימים 39 חוקי עזר החלים על תושבי אחת משתי הרשויות. יצוין כי בשנת 2015 החלה המועצה המקומית להכין חוק עזר חדש לשמירת הסדר והניקיון, אך עד למועד סיום ביקורת המעקב, בנובמבר 2021, לא אושר החוק, כך שהליקוי תוקן במידה מועטה.

מומלץ כי המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה תפעל לביטול חוקי העזר החלים רק על אחת מהרשויות המאוחדות ותפעל לקדם התקנת חוקי עזר חדשים על ידי המועצה המאוחדת.

בתשובתה של המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מאפריל 2022 למשרד מבקר המדינה נמסר כי רוב חוקי העזר הנפרדים לבנימינה ולגבעת עדה מופיעים בחוק העזר החדש לשמירת הסדר והניקיון ומניעת מפגעים, ועם חקיקתו יבוטלו החוקים הנפרדים לכל יישוב.

אכיפה

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

יש שתי דרכים לאכוף את הוראות חוקי העזר: האחת, הגשת כתב אישום נגד מי שלכאורה עבר על החוק; והשנייה, מתן דוח על ידי פקחי הרשות המקומית למי שלכאורה עבר על החוק ובו הזמנה למשפט עם ברירת קנס⁵⁷. בסעיף 265 לפקודת העיריות נקבע כי שר הפנים, בהסכמת שר המשפטים, רשאי, בצו ברשומות, להודיע כי עבירה על הוראה פלונית בחוק עזר של עירייה היא עבירת קנס, וכי השר יקבע בצו ברשומות את שיעור הקנס לכל עבירת קנס, ורשאי הוא לקבוע שיעורים שונים לעבירה בהתחשב בנסיבות ביצועה. בתוקף סמכותו זו התקין שר הפנים את צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971, ואת צו המועצות המקומיות (עבירות קנס), התשל"ג-1973.

לשם נקיטת דרך האכיפה השנייה – מתן דוח ובו הזמנה למשפט עם ברירת קנס – כדי לחסוך הליכים משפטיים ארוכים, על הרשות לקבוע 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 ברשומות. הצו נכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות.

משרד הפנים מסר בתשובתו בדוח הקודם כי מספר רב של רשויות מקומיות העדיפו לעבור למסלול של ברירת משפט, כלומר, דרישה לתשלום עם אפשרות מוגבלת בזמן לבקש להישפט.

56 חוק עזר לבנימינה-גבעת עדה (אגרת תעודת אישור), התשע"ח-2018.

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



גביית אגרות וקנסות בגין חוקי עזר

מהנתונים שמסרו חמש הרשויות שנבדקו על סכומי האגרות וההיטלים שגבו בשנת 2020 עולה כי יש אגרות והיטלים שנגבו בכל הרשויות שנבדקו, כגון סלילת כבישים ומדרכות וחניה; יש אגרות והיטלים שנגבו בחלק מהרשויות המקומיות, כגון שמירה, שצ"פ, שילוט, מפגעים סביבתיים, אגרת רשיונות לעסקים, דמי חיסון כלבים, תעודות ואישורים; יש אגרות ייחודיות שנגבו ברשויות מסוימות ובאחרות לא נגבו, כגון רוכלים (**עיריית לוד**).

עוד עולה כי קיימות אגרות שההכנסות בגינן היו קטנות, כגון הסדרת גדר חיה (**עיריית כפר יונה**) ותעודות ואישורים (**המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה, עיריית כפר יונה ולוד**), ולפיכך ראוי שהרשויות המקומיות שגובות אותן ישקלו אם לוותר על גבייתן.

יצוין כי לעיריות **לוד ורחובות** ולמועצה מקומית **בנימינה-גבעת עדה** אין נתונים על החיובים השנתיים של האגרות והקנסות ולפיכך לא ניתן לדעת מה היו שיעורי גביית האגרות והקנסות בגין חוקי העזר.

על מנת שניתן יהיה לבצע בקרה על שיעורי גביית האגרות והקנסות בגין חוקי העזר, מומלץ למשרד הפנים להוציא הנחיות לרשויות המקומיות בעניין רישום החיובים בגינם וביצוע מעקב אחר גבייתם.

בתשובת משרד הפנים נמסר כי משרד הפנים בוחן את האפשרות להוציא הנחיות בעניין זה.

אכיפת חוקי העזר

עיריית לוד

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

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

בביקורת המעקב נמצא כי חלק ניכר מחוקי העזר אינם נאכפים על ידי העירייה. מ-44 חוקי עזר שהתקינה העירייה במשך השנים היא אכפה 24 חוקי עזר (55%).

בתגובה על פניית משרד מבקר המדינה בעת ביקורת המעקב ציינה העירייה כי בשנים 2015 – 2016 היא שקדה על עדכון חוקי העזר. העדכון כלל הכנת חוק ראשי אשר מאגד את רוב רובן



של ההוראות בתחום איכות הסביבה והתואם את רוח הזמן, את מרכיביה הייחודיים של העיר וחוקים פרטניים אחרים. טיטות החוק גובשה לאחר קבלת תגובתם של כל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים בעירייה, וכיום היא נותנת מענה למרבית האתגרים בנוגע לשמירה על המרחב והסדר הציבוריים. העירייה הוסיפה כי במקביל לעדכון חוקי העזר היא השקיעה בהכשרת פקחים ובבניית מערך אכיפה.

מאחר שמדובר בתהליך מורכב אשר דורש אישור מועצה, ביצוע תחשיבים מורכבים וקבלת אישורי משרדי ממשלה שונים, החליטה העירייה בספטמבר 2015 לאמץ לתקופת הביניים, עד לכניסתם של חוקי העזר המתוקנים לתוקף, חוקים סביבתיים, על פי התוספת לחוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008.

בישיבתה באפריל 2017 אישרה מועצת העירייה קובץ חוקי עזר חדש. העברת קובץ חוקי העזר לאישור משרדי הממשלה השונים התעכבה עד לקבלת התחשיב לגבי פסולת עודפת מהחברה שהעסיקה. התחשיב הועבר למשרדי הממשלה במרץ 2019, ובאותו מועד הועבר קובץ החוקים לאישור המשרד להגנת הסביבה, במסגרת העברת הקובץ למשרדי הממשלה לקבלת אישורם. ביולי 2019 פרסם משרד הפנים הנחיה חדשה בנושא התחשיבים של גביית האגרה של פסולת עודפת, ובהתאם לכך נעשו התאמות. לאחרונה התבקשה העירייה להעביר את קובץ חוקי העזר החדש למועצה לאישור מחודש עקב חלוף הזמן מהאישור הקודם של המועצה באפריל 2017, וכעת נעשית היערכות להעלאת הנושא למועצה לקבלת אישור מחודש שלה.

מטרתם של חוקי העזר בנושאים חשובים, ובייחוד חוקי עזר העוסקים באיכות הסביבה, בשמירה על בריאות התושבים ובמניעת מפגעים, היא לשמור על טובת הציבור. עלה כי עיריית לוד פועלת משנת 2015 לעדכון חוקי העזר העוסקים באיכות הסביבה והעדכון טרם הושלם. בתקופה זו העירייה לא אכפה את חוקי העזר הישנים שלה וגם לא יכלה לאכוף על תושביה לקיים את ההנחיות שנקבעו בחוק העזר החדש שעדיין לא אושר.

על עיריית לוד להשלים את חקיקת חוקי העזר שעדיין לא סיימה לחקוק ובמיוחד חוקי העזר העוסקים באיכות הסביבה.

עיריית שדרות

בביקורת הקודמת נמצא כי עיריית שדרות לא אכפה את חוקי העזר בעניין אגרת תעודת אישור (משנת 1961) וכן לא אכפה חמישה חוקים אחרים, בין היתר בעניין החזקת מקלטים.

בביקורת הקודמת גם נמצא כי תוקפם של חוקי העזר בדבר היטל סלילת כבישים, היטל סלילת מדרכות ותיעול וניקוז פג בראשית ינואר 2014, וממועד זה ועד מועד סיום הביקורת הקודמת העירייה לא גבתה היטלים בגין עבודות אלה.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן. העירייה חוקקה שני חוקי עזר חדשים: חוק עזר לשדרות (סלילת רחובות), התשע"ח-2018, וחוק עזר לשדרות (תיעול), התשע"ח-2018, ופועלת מכוחם.



עיריית כפר יונה

עיריית כפר יונה קבעה בחוקי העזר שלה אכיפה באמצעות הגשת דוחות קנס. לשם כך היה עליה לקבוע צווי עבירות קנס בחוקי העזר בעניין רוכלים, הסדרת גדר חיה, מבנים מסוכנים ושימור רחובות. בביקורת הקודמת נמצא כי העירייה לא קבעה בחוקי העזר שלה צווי עבירות קנס, וממילא לא אכפה את חוקי העזר האמורים באמצעות צווים כאלה⁵⁸.

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

נמצא כי עד למועד סיום ביקורת המעקב, נובמבר 2021, העירייה לא אישרה חוק עזר בנושאי מניעת מפגעים ושמירת הסדר והניקיון, ומשכך לא הייתה אכיפה בתחומים אלו, כך שהליקוי לא תוקן.

טיפול עיריית כפר יונה בחקיקת חוק העזר העוסק בשמירה על איכות הסביבה, שמירת הניקיון ומניעת מפגעים נמשך יותר מתשע שנים וטרם הסתיים. בתקופה זו העירייה לא אכפה סעיפים מרכזיים בחוקי העזר שלה. על העירייה לדאוג שתהליך חקיקתם של חוקי העזר יושלם.

בתשובת עיריית כפר יונה מאפריל 2022 מסרה העירייה כי התקבל אישור משרד המשפטים לפרסם ברשומות את חוק העזר לכפר יונה (שמירה על איכות הסביבה, שמירת הניקיון ומניעת מפגעים) התשפ"א-2021. העירייה ציינה בתשובתה כי הגישה את טיוטת חוק העזר לאישור משרד הפנים עוד בשנת 2012 אולם בשל הערות ודרישות לשינויים שקיבלה ממשרד הפנים, מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד המשפטים החליטה לאמץ בשנת 2017 חוק עזר של רשות אחרת שפורסם ברשומות. למרות זאת עדיין קיבלה הערות לשינויים, בין היתר בשל שנויי מדיניות שחלו בחלוף השנים, שגרמו לעיכוב באישור החוק. העירייה הוסיפה כי בכל מקרה קיימים שורה של חוקי עזר שמסדירים את נושאי שמירת הניקיון ומניעת המפגעים.

המועצה האזורית חוף השרון

המועצה האזורית חוף השרון קבעה בחוקי העזר שלה אכיפה באמצעות הגשת דוחות עבירות קנס. לשם כך היה עליה לקבוע צווי עבירות קנס בכמה חוקי עזר שחוקקה, ובין היתר החוקים

58 יצוין כי משנת 2012 העירייה נוהגת לאכוף הוראות בנושאים הקשורים להשלכת פסולת מרשות היחיד לרשות הרבים (כגון רחוב), השלכת פסולת מרשות הרבים לרשות היחיד ולכלוך רשות הרבים באמצעות חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. עם זאת, סעיפים מרכזיים בחוק העזר להסדרת שימור רחובות – חיוב שמירה על ניקיון הנכס; איסור זריקת חפצים ישנים לרשות היחיד והנחתם ברשות זו; הסרת מפגעים ברשות היחיד הפונים לרשות הרבים – גדר חיה, בורות וכי – אינם כלולים בחוק זה.



בעניין הריסת מבנים מסוכנים, ניקוי מגרשים ושימור רחובות. בביקורת הקודמת נמצא כי המועצה לא קבעה צווי עבירות קנס בחוקים אלו, וממילא הם לא נאכפו באמצעות קנסות⁵⁹.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למועצה האזורית חוף השרון כי קביעת צווי עבירות קנס בחוקי עזר מאפשרת אכיפה יעילה שלהם, ואילו אי-קביעתם, בייחוד בחוקים בנושאים מהותיים, כגון שמירת הסדר הציבורי והניקיון ומניעת אסונות ומפגעים, מגבילה מאוד את היכולת לאכוף אותם ופוגעת במידה ניכרת בהשגת מטרותיהם.

נמצא כי עד למועד סיום ביקורת המעקב, נובמבר 2021, המועצה לא קבעה צווי עבירות קנס בחוקים האמורים, ומשכך לא הייתה אכיפה בתחומים אלו, כך שהליקוי לא תוקן.

על המועצה האזורית חוף השרון לקבוע צווי עבירות קנס בחוקי העזר הרלוונטיים שחוקקה כדי שתוכל לאכפם באמצעות קנסות.

המועצה האזורית חוף השרון מסרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה מ-22.8.21 כי פעלה לקביעת צווי עבירות קנס בחוקי העזר בנושאים של הסדרת גדר חיה, החזקת בעלי חיים, הסדרת מקומות רחצה, ניקוי מגרשים וחצרות ושימור רחובות, וכי היא ממתינה לפרסומם של חוקים אלה ברשומות.

המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה

בביקורת הקודמת נמצא כי המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לא אכפה את מרבית חוקי העזר שלה⁶⁰ באמצעות הגשת דוחות קנס, מאחר שהיא לא קבעה בהם צווי עבירות קנס. חוקי עזר אלה כוללים בין היתר חוקים בנושאים מהותיים, כגון תברואה וסילוק מפגעים, מודעות ושלטים.

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

59 יצוין כי מאוגוסט 2015 המועצה נהגה לאכוף הוראות בנושאים מסוימים הקשורים להשלכת פסולת לפי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984. עם זאת, סעיפים מרכזיים בחוק העזר לשימור רחובות אינם כלולים בחוק זה, כגון חיוב שמירה על ניקיון הנכס; איסור זריקת חפצים ישנים לרשות היחיד והנחתם בה; הסרת מפגעים ברשות היחיד הפונים לרשות הרבים, למשל גדר חיה ובורות ברשות הרבים.

60 למעט חוק עזר לבנימינה-גבעת עדה (העמדת רכב וחנייתו), התשס"ה-2005, הנאכף באמצעות מתן דוחות קנס על פי צו התעבורה (עבירות קנס)(תיקון), התשס"ז-2007, וחוק עזר לבנימינה (פיקוח על כלבים), התש"ב-1952, וחוק עזר לגבעת עדה (פיקוח על כלבים), התשכ"ב-1961, הנאכפים באמצעות מתן דוחות לפי החוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002, והתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ה-2005.



בעת ביקורת המעקב מסרה המועצה כי צו עבירות הקנס של המועצה⁶¹ נכנס לתוקף בתחילת שנת 2016, וניתנים קנסות על פיו, כך שהליקוי תוקן.

61 צו המועצות המקומיות (עבירות קנס) (תיקון), התשע"ו-2016.



סיכום

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

בדוח הקודם הועלו ממצאים לגבי דרך פעולתם של משרד הפנים והרשויות המקומיות בנוגע למשך הטיפול בחקיקת חוקי העזר, תיקונם והארכת תוקפם, וכן בנוגע להצגת מאגר החוקים באתרי המרשתת והנגשתו לציבור. הועלו ממצאים גם בנוגע לדרך פעולתו של משרד הפנים כלפי חברות שנותנות לו שירות בתחום חוקי העזר ולדרך פעולתו בעניין אכיפת חוקי העזר על ידי הרשויות המקומיות.

ממצאי ביקורת זו מעידים כי הליקויים שצינו 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, חוקקו 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; במועצה האזורית חוף השרון יש שני חוקי עזר שהתחשיבים לגביהם אינם מעודכנים.

מומלץ למשרד הפנים לבחון את הגורמים לעיכובים בטיפול בחוקי העזר ולפעול לצמצומם; לזרז את הטיפול בהכנת חוקי עזר מומלצים, לתועלת הרשויות המקומיות; לקבוע נהלים לגבי הבדיקות שהיחידה הכלכלית נדרשת לבצע לחוקי העזר שהוגשו לה; לבחון את האפשרות של שליחת הודעות אי-עיכוב לרשויות המקומיות על ידי המערכת הממוחשבת כעבור 60 ימים מהמועד שבו הובא חוק העזר לידיעת שר הפנים; לקיים מעקב אחר עדכון חוקי העזר באתר משרד הפנים; להנחות את הרשויות המקומיות לחוקק חוק עזר בנושא הריסת מבנים מסוכנים או לאמץ את החוק לדוגמה בנושא; להורות לרשויות המקומיות לכלול בדוחות הכספיים את הנתונים בדבר ההכנסות וההוצאות שלהן בגין חוקי העזר; לפרסם הנחיות המפרטות אילו מרכיבים על הרשויות המקומיות להביא בחשבון בקביעת תעריף אגרת השילוט.



על משרד הפנים והרשויות המקומיות לטפל בתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה ולפעול ליישום ההמלצות. מומלץ כי משרד הפנים ייבחן דרכים לייעול מנגנון החקיקה של חוקי העזר בדרך שתפחית את ההליכים הבירוקרטיים הנדרשים לחקיקתם ועדכוןם של אלפי חוקי עזר ברשויות המקומיות.