



**חוות דעת: תזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית
לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, פרק רשויות מקומיות**

חוות דעת זו מתייחסת לפרק העוסק ברשויות המקומיות בהצעת חוק ההסדרים. הפרק כולל סעיפים רבים העוסקים במגוון תחומים סבוכים ומורכבים. אנו תומכים בכיוון הכללי של מרבית ההצעות המופיעות בפרק בדבר צמצום הרגולציה על הרשויות המקומיות לצד חיזוק השקיפות השלטונית, אף שהפרק הוא מינימליסטי בעינינו ואינו כולל רפורמות משמעותיות לחיזוק השלטון המקומי. להלן נבקש להתייחס באופן ספציפי לשני תחומים מרכזיים בהצעת החוק.

1. ועדות המועצה ומעמד חברי המועצה

הצעת החוק כוללת שינויים במבנה וועדות החובה של המועצה, כפי שיוצג להלן, אנו סבורים שמדובר בהצעות טובות, אף שנדרש להם מהלך משלים.

סעיף 1 של הפרק מורה על הפיכתן של חמש מועדות המועצה ברשויות המקומיות, מועדות חובה לועדות רשות: הוועדה לבטיחות בדרכים, הוועדה לקידום מעמד הילד, הוועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור, הוועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים והוועדה למיגור אלימות. בנוסף, סעיף 7 מורה על שינוי בהרכבה של ועדת המכרזים כך שתהפוך מוועדה המורכבת מחברי מועצה לועדה מקצועית שתורכב מהמנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות המקומית או נציגיהם.

צמצום מספר ועדות החובה הוא מהלך חיובי ביסודו, והרחבתו על כך בעבר בחוות דעת מפורטת,¹ ולכן כאן ההתייחסות לדברים תהיה בקצרה. אף שהוועדות יכולות לתרום תרומה לעבודה המועצה כפורום מצומצם שמקיים דיון פרטני ומושכל על נושאים מורכבים, בפועל יש כיום ריבוי של ועדות חובה במועצות הרשויות המקומיות, שמספרן עומד על כ-20 (תלוי במאפייני הרשות המקומית), ורובן מורכבות מחברי המועצה. ריבוי הוועדות יוצר עומס-יתר על חברי המועצה. עומס זה חריף במיוחד משום שחברי המועצה אינם מקבלים כל תגמול כספי או אחר על פעילותם במועצה ובוועדותיה (ולכן

¹ אסף שפירא, אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, **חוות דעת: צמצום מספר ועדות החובה במועצות ברשויות מקומיות**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עודד ליאת אהרונוסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקו-טרוס

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגריר לשעבר שלי מרדור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עודד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליוט אברמס, ארה"ב

שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אמלביאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקושיץ, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'יסין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



חלק גדול מהם ממשיכים לעבוד במשרה מלאה) וברוב הרשויות גם אינם נהנים מעוזרים/יועצים.

תוצאה אפשרית אחת של מציאות זו היא "התרוצצות" של חברי המועצה בין ועדות רבות, באופן המונע מחברי המועצה ללמוד ולהעמיק בנושאים שבהם עוסקות הוועדות ובכך הדבר פוגם באיכות העבודה המתבצעת במסגרתן. תוצאה אפשרית אחרת היא היעדרות של חברי מועצה מישיבות חלק מהוועדות שבהן הם חברים ומצבים שבהם הוועדות אינן מתכנסות כנדרש ואף לא ממונים אליהן חברים כנדרש או שהן כלל לא מוקמות (הוראות לעניין הרכב החברים ומועדי הכינוס מפורטים בחקיקה). ואכן, מדו"חות מבקר המדינה וכן מדו"חות רבים של מבקרים ברשויות עולה שזהו מצב העניינים ברשויות לא מעטות.² מצב עניינים זה פוגע בעבודת המועצה והרשות; מייצר תמונה מטעה כאילו חברי המועצה לא ממלאים את תפקידם (ובכך עלול לפגוע באמון הציבור בנבחריהם ובדמוקרטיה המקומית); מטיל על חברי המועצה המעוניינים לבצע את עבודתם כהלכה עומס לא סביר; ומגביל את עצמאותן של הרשויות להתמקד בוועדות מסוימות ובכך מצמצם את יכולתן לענות על הצרכים הספציפיים הרלוונטיים לרשויות ולתושביהן באופן מדויק.

באשר להצעה לשינוי הרכב ועדת המכרזים תוך הפיכתה מוועדה פוליטית לוועדה מקצועית, אנו סבורים שמדובר בהצעה טובה. כפי שנטען גם בדוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי,³ ההחלטות המובאות לפתחה של ועדת המכרזים ברשות הן החלטות שהשיקולים המנחים בהן צריכים להיות שיקולים מקצועיים ולא שיקולי מדיניות, ובדרך כלל מדובר בהחלטות בעלות אופי נקודתי-פרטני (כדוגמת: זהות הגורם אשר יזכה במכרז זה או אחר), בשונה מהחלטות בעלות אופי עקרוני הנדרשות כחלק מגיבוש וקביעת מדיניות הרשות המקומית. בהתאם לכך, מתבקש שוועדת המכרזים תורכב מגורמי המקצוע, כפי שנהוג גם בשלטון המרכזי.

² מבקר המדינה עסק בכך למשל במסגרת דו"ח שבדק כמה רשויות: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2004**, "ניהול מועצת רשות מקומית וועדותיה", 2005; ובדו"ח ספציפי על עיריית נהריה: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017**, "עיריית נהריה: סוגיות בניהול העירייה", 2018. גם דו"חות רבים של מבקרים ברשויות בחנו את הנושא, ובכולם נמצאו ליקויים כמו היעדרויות מוועדות ואי-כינוס הוועדות. ר' למשל: מבקר עיריית בית שאן, **דוח לשנת 2016**, "ניהול ישיבות מועצת רשות המקומית וועדותיה", 2017; מבקר עיריית רמת השרון, דו"ח שנתי לשנת 2018, 2019.

³ **הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי: דין וחשבון**, עמ' 25-23.



על אף תמיכתנו העקרונית בהצעות אלו, אנו סבורים שיש לצרף אליהן מהלך משלים. ההצעות הנזכרות מצמצמות את מידת הכוח והסמכות של חברי המועצה, שבלאו הכי הן מצומצמות מאוד בישראל בהשוואה למדינות אחרות בעולם.⁴ לכך גם יש להוסיף את המצב הייחודי הקיים בישראל שבו חברי המועצה אינם מקבלים תגמול כספי או משאבים כספיים לצורך עבודתם.⁵ בשל כך, אנו סבורים שראוי שהמהלכים לצמצום הסמכויות של חברי המועצה יבואו ביחד עם חיזוק מעמדם בהיבטים אחרים. במחקרים קודמים הצגנו מגוון הצעות לחיזוק מעמד חברי המועצה ובתוך כך: הסדרת פגישות תקופתיות בין חברי מועצה לדרג המקצועי; הענקת תגמול כספי לחברי מועצה או לכל הפחות משאבים כספיים לקשר עם הבוחר או שירותים משפטיים; חיזוק יכולת הפיקוח של המועצה באמצעות חיזוק מוסד השאילתא, ביטול חסמים במימוש זכות העיון של חברי המועצה לעיין במסמכים וחיזוק סמכויות ועדת הביקורת לזמן עובדים ולחייב אותם למסור מידע ומסמכים.⁶

2. צמצום הרגולציה על פעולה במקרקעין

סעיף 5(1) של הפרק מבקש לשנות את הסדרי הרגולציה על השכרת מקרקעין על ידי רשויות מקומיות. על פי החוק הנוכחי, השכר, מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים נדרשת לאישורו של שר הפנים. על פי הצעת חוק, רשויות מקומיות שיעמדו במספר תנאים שנקבעו בהצעה, בעיקר בתחום המינהל התקין והשקיפות, תידרשנה לאישור שר הפנים רק להשכרת מקרקעין לתקופה העולה על שמונה שנים. ההצעה אף מאפשרת לשר הפנים לקבוע נהלים עבור רשויות שלא תידרשנה כלל לאישור שר הפנים או שתידרשנה לאישור רק עבור השכרת מקרקעין לתקופה העולה על עשר שנים.

המגמה הכללית של הצעת החוק חיובית בעינינו, ובפרט התפיסה של צמצום רגולציה ממשלתית עבור רשויות מקומיות שעומדות בתנאי סף מינימליים בתחום השקיפות

⁴ ראו למשל: Denters, Bas (2006). "Duo or Duel? The Relations between Mayors and Councils in Democratic Local Government," The European Mayor. VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 271–285.

⁵ אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, [מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

⁶ מרבית ההמלצות הוצגו אצל אביטל פרידמן ואסף שפירא, [חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020. ראו גם: פינקלשטיין ופרידמן (לעיל הערה 5); אריאל פינקלשטיין, [הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.



והמינהל התקין, ואף הרחבנו על כך במחקר שעסק במבנה הרגולציה על השלטון המקומי.⁷ ועם זאת, נבקש להציג שתי המלצות לתיקון סעיף זה בהצעת החוק.

א. ביטול שיקול הדעת של השר בתנאי הסף לצמצום הרגולציה. מרבית התנאים שנקבעו לרשויות על מנת "לזכות" בצמצום הרגולציה הם תנאים פשוטים ובינאריים שרשויות רבות יכולות לעמוד בהן. ועם זאת, שניים מהסעיפים מותירים בידי שר הפנים שיקול דעת נרחב: בהצעה לסעיף 188(ב)(3) נקבע כי גם לגבי רשות מקומית שעמדה בכל התנאים המפורטים, רשאי שר הפנים להורות שהיא תזדקק לאישור, "אם מצא כי העיריה אינה ממלאת את תפקידיה בדבר התנאים להפעלת הסמכות האמורה בהתאם להוראות הדין או שהיא פועלת לגביהם בחריגה מסדרי מינהל תקין או מעקרונות של טוהר המידות". בנוסף, בסעיף 188(ב)(2)(ז) נקבע כי הליך הכניסה לתוקף של השכרת מקרקעין דורש הודעה של הרשות המקומית לשר הפנים על ביצוע העסקה, ומתן אפשרות של 60 יום לשר הפנים להורות על עיכוב העסקה.

שני סעיפים אלו מותירים בידי שר הפנים שיקול דעת נרחב למנוע מרשויות את צמצום הרגולציה ובכך הם סותרים את העקרונות המקובלים של שקיפות ובהירות של הרגולציה.⁸ במחקר על מבנה הרגולציה על השלטון המקומי הראינו כי באופן שיטתי, כאשר הותיר המחוקק בידי הממשלה שיקול דעת ביחס לביזור דיפרנציאלי בין רשויות, נקטה הממשלה במדיניות שמרנית שהועידה את הביזור רק למספר קטן מאוד של רשויות.⁹

באופן ספציפי, הניסיון ביחס לחוקי עזר מלמד כי יש לחשוש במיוחד מהסעיף המותיר לשר הפנים 60 יום להורות על עיכוב ביצוע העסקה. בשנת 1981 הוגשו לממשלה מסקנותיה של הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי ("ועדת זנבר"). בין היתר, טענה הוועדה כי הוטו שיש לשר הפנים על אישור חוקי עזר אינו מוצדק והוא מהווה פגיעה באוטונומיה של השלטון המקומי. בשל כך המליצה הוועדה על ביטול זכות הוטו, אך המליצה להותיר לשר זכות להתנגד באופן מנומק לחוק לתקופת זמן קצר.¹⁰ בעקבות המלצות הוועדה תוקנה פקודת העיריות בשנת 1988, ובסעיף 258 לפקודה נקבע כי חוק עזר שאישרה המועצה ייכנס לתוקף, מלבד אם בחר השר לעכב זאת בתקופה של 60 יום

⁷ אריאל פינקלשטיין ויובל ברטוב, [מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי](#), ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

⁸ שם, עמ' 93-97.

⁹ ראו למשל: שם, עמ' 141-142.

¹⁰ [דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי](#), ירושלים 1981, עמ' 89.



מאז שהועבר אליו החוק. מניסוח החוק (ומהמלצות הוועדה שהיוו את הבסיס לו) ברור שסמכות העיכוב של השר לחוקי העזר נועדה רק למקרים חריגים, וגם זאת רק לאחר שנימק זאת ונתן לראש הרשות להגיב על כך. למרות זאת, בפועל, כפי שהראיתי במחקר אחר, רוב מוחלט של החוקים (86%) מעוכבים כחלק מההליך השוטף של הטיפול בהם במשרד הפנים, והטיפול בהם אורך זמן רב, כפי שהיה בטרם תוקן החוק.¹¹

לאור זאת, מוצע למחוק את שני הסעיפים שזכרו המותרים לשר הפנים שיקול דעת נרחב להורות על צורך באישור או על עיכוב של עסקת המקרקעין, על מנת שלא ייווצר מצב שבו בעתיד משרד הפנים יבקש להשתמש בהם על מנת לעקר את הצעת החוק מתוכנה.

ג. החלת הצעת החוק גם על הקצאות מקרקעין: דברי ההסבר לסעיף 1(5) הצעת החוק מתייחסים להשכרת מקרקעין בלבד, אך ככל הנראה הפרשנות המשפטית המתבקשת היא להחיל את הסעיף גם על הקצאות מקרקעין. בדברים שלהלן נבקש להראות כי יש צורך להבהיר את החוק בעניין זה, ובהתאם לכך יש לחדד את הנהלים בעניין השקיפות הנדרשת ביחס להקצאות מקרקעין.

סעיף 188(א) לפקודת העיריות קובע כי "עיריה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור". חלקו הראשון של הסעיף עוסק בהשכרת והקצאת מקרקעין, בעוד שהחלק השני, המתייחס לנושא רגולציית האישורים של משרד הפנים, מתייחס לכאורה להשכרת מקרקעין בלבד. ועם זאת, בפועל, במשך שנים רבות משרד הפנים דורש מהרשויות המקומיות להביא לאישורו גם הקצאות מקרקעין שניתנו לתקופה של למעלה מחמש שנים, ואף בית המשפט העליון התייחס לכך כפרשנות תכליתית רחבה של החוק.¹² בהתאם לכך, נראה כי תיקוני החקיקה המוצעים בסעיף 1(5) עתידים לחול על הקצאות מקרקעין, אך מוצע להבהיר זאת במפורש. לעניין זה

¹¹ אריאל פינקלשטיין, **חוות דעת: צמצום הרגולציה על חוקי עזר**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

¹² כך קבע בג"ץ בפסק דין משנת 2010 שכלל התייחסות לסעיף 188: "בפרשנות תכליתית רחבה, מתבקש כי גם כאשר ההקצאה נעשית במסגרת מתן רשות שימוש ללא תמורה, לתקופה העולה על חמש שנים, ידרש אישור שר הפנים" (בג"ץ 10907/04 ישראל סולודוך נ' עיריית רחובות (2010)). יצוין גם כי בשנת 2015 נערך תיקון 138 לפקודת העיריות שבו נוסף סעיף 188(ב2) שקבע כי הקצאות מקרקעין לתקופה של למעלה מחמש שנים של שטחים גדולים מאוד (למעלה משלושים דונם) יידרשו גם לאישורה של ועדת הפנים של הכנסת. עם זאת, סעיף זה אינו מסדיר את חובת קבלת האישור משר הפנים להקצאת מקרקעין רגילה.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

חשיבות יתירה מכיוון שדוח מבקר המדינה משנת 2023 מצא שרק 23% מהרשויות המקומיות משכירות מקרקעין, ולאור זאת שיער המבקר שמבין 579 בקשות להשכרת או הקצאת מקרקעין שהגישו רשויות מקומיות לאישור שר הפנים בשנים 2018-2021, מרבית הבקשות עסקו בהקצאת מקרקעין ולא בהשכרתם.¹³ כלומר, ככל שתיקון החקיקה לא יחול גם על הקצאות מקרקעין הרי שהשפעה שלו על צמצום הרגולציה על רשויות מקומיות לא תהיה משמעותית.

בהתאם לכך, ראוי גם להבהיר כי חובת השקיפות שמבקשת להחיל הצעת החוק על פרסם דוח התקשרויות של הרשויות המקומיות אחת לרבעון, צריכה לחול גם על הקצאות המקרקעין של הרשויות המקומיות. כיום סעיף 10 בנוהל ההקצאות של משרד הפנים (המוסדר בחוזר מנכ"ל) קובע כי על כל רשות מקומית לערוך רישום מרוכז של כל הקצאות המקרקעין שאושרו בתחומה במסמך ששמו "ספר הקצאות". לפי הנוהל, הרישום של כל הקצאה יכלול מידע על מועד ההחלטה בדבר ההקצאה ובקשות להארכתה. אף שהנוהל קובע גם כי "ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור", הוא אינו קובע חובה ברורה לפרסם את ספר ההקצאות באתר האינטרנט של הרשות.¹⁴ בבדיקה שערכנו במכון הישראלי לדמוקרטיה במהלך 2022-2023 נמצא כי רק 43 רשויות (17%) פרסמו מידע באתר האינטרנט שלהן על הקצאות המקרקעין שלהן.¹⁵ לאור זאת, ולאור החשיבות הרבה הקיימת בחיזוק השקיפות בתחום הקצאת המקרקעין, מוצע להבהיר במפורש כי קיימת חובה על הרשויות המקומיות לפרסם מידע מפורט על הקצאות המקרקעין שלהם, וכן שפרסום זה יהיה אחד מתנאי הסף בסעיף 5(1) לכך שהרשות המקומית תזכה לצמצום רגולציה על הקצאות מקרקעין.

קייטלין
אריאל

אריאל פינקלשטיין,

ראש פרויקט שלטון מקומי

¹³ מבקר המדינה, [ניהול של נכסי מקרקעין בידי רשויות מקומיות](#), דוח על הביקורת בשלטון המקומי התשפ"ג-2023.

¹⁴ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001.

¹⁵ אריאל פינקלשטיין ואילה גולדברג, [הקצאות מקרקעין ומבנים על ידי רשויות מקומיות: סקירת נתונים](#), אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.