



15.10.2024

לכבוד,

שר הפנים, שר האוצר,
חברי הכנסת,

שלום רב,

הנדון: ביטול ועדות חובה מרכזיות בשלטון המקומי, במסגרת הצעת חוק ההסדרים, פגיעה במעמד חברי המועצות ובערכים דמוקרטיים וסביבתיים

בשם ארגון חיים וסביבה - ארגון הגג של ארגוני הסביבה בישראל, עמותת עורכי דין לקידום מעמד תקין (ע"ר) - הפעילה ברמה ארצית להטמעת ערכי המנהל התקין בשירות הציבורי וחיזוק מעמד נבחר הציבור ברשויות המקומיות, ועמותת אזרחים למען הסביבה (ע"ר) - אשר פועלת לקידום צדק סביבתי ואקלימי והגברת המעורבות של החברה הערבית בנושאי סביבה (להלן ביחד: "הארגונים"), הרינו מתכבדים לפנות אליכם בעניין שבנדון, כדלקמן:

1. בחוברת התוכנית הכלכלית לשנת 2025 שפרסם לאחרונה משרד האוצר, אשר מהווה תשתית ראשונית לגיבוש הצעת חוק ההסדרים לשנת התקציב הקרובה, מופיעה הצעה לביטול שורה של ועדות חובה ברשויות המקומיות, תחת הפרק "הסרת חסמים לפיתוח כלכלי ומינוף תקציבי בשלטון המקומי".

2. לפי ההצעה, יתוקן הפרק השמיני לפקודת העיריות, באופן הבא:

1. לתקן את פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – **פקודת העיריות**), באופן הבא:
א. הפרק השמיני, שעניינו ועדות המועצה, יתוקן כך שלא תהיה חובה להקים את הוועדות המפורטות אלא הקמתן תהיה נתונה לשיקול דעת מועצת העיריה: ועדה לקליטת עלייה, ועדת בטיחות בדרכים, ועדה לקידום מעמד הילד, ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור, ועדה לאיכות הסביבה, ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים והועדה למיגור אלימות. יובהר כי הוראות בדבר הרכב הוועדות האמורות, לרבות הרכבן הסיעי, ימשיכו לחול עליהן ככל שתחליט מועצת העיריה להקימן.

3. הארגונים בדעה כי הצעה זו, באופן בו הוצעה, פוגעת אנושות במבנה המשטרי-דמוקרטי של השלטון המקומי ובמעמד חברי המועצות, ומפנה עורף, באופן מצער, לערכים ציבוריים נעלים שבמוקד פעילות הוועדות הנזכרות בהצעה, ובכלל זה הפעילות ציבורית-חברתית להגנת הסביבה, והמאבק הציבורי למיגור האלימות והסמים. הדברים נכונים גם לגבי תחומי פעילותן של ועדות נוספות שמוצע לבטל מעמדן כוועדות חובה. הכל כפי שיפורט מיד;



על מרכזיות הוועדות בעבודת הרשויות המקומיות והפגיעה במעמד חברי המועצה

4. דיני השלטון המקומי, בדומה לשיטה הנהוגה בכנסת, מורים על הקמת שורה של ועדות חובה ליד מועצת הרשות המקומית, אשר מתמחות בתחום מסוים, מתוך הבנה כי ישיבות מליאת המועצה, המתקיימות אחת לחודש, עם סדר יום עמוס ביותר, אינן מאפשרות דיוני עומק, ניתוח סוגיות מורכבות וגיבוש פתרונות הולמים. מזה עשורים נהוג להתייחס לוועדות הרשות המקומית כמוקד פעילות והשפעה מרכזי של נבחר הציבור, וגישה זו קיבלה כבר ביטוי בדברי חקיקה שונים ובעשרות החלטות שיפוטיות והנחיות רגולטוריות.

5. במדריך לנבחר ולנבחרת ציבור ברשות המקומית שפרסם משרד הפנים צוין כי "כאשר יש לבחון את העניינים לגופם, לברור בין האלטרנטיבות, להגדיר את נקודת המוצא והמחלוקות, לנסות לשכנע זה את זה ולמצוא פתרונות מעשיים הולמים לצרכי התושבים ברשות, אזי אין טוב מהוועדות". כן נכתב כי "הוועדה היא המסגרת שבה ממקדת המועצה את עבודתה. זהו למעשה הפורום הציבורי המקצועי של הרשות המקומית. הזירה שבה נפגשים נבחר הציבור יחד עם חברי ההנהלה והדרגים המקצועיים הבכירים ברשות ושומעים את המומחים והיועצים השונים, וכולם ביחד מטכסים עצה עם נציגים הנוגעים בעניין".¹

6. יצוין כי קיים פער ניכר בין המצב הרצוי, כפי שנקבע בחוק, לבין המצב בשטח. בדיקת הארגונים, במסגרת פרויקט משותף לחיזוק מעמד הוועדות לאיכות הסביבה מהשנים האחרונות, העלתה כי רשויות רבות אינן מקפידות על הקמת הוועדה וכינוסה כדן, וכפועל יוצא לכך לא מתקיימת עבודת המטה, מרובת המשתתפים, שמצופה כי תבוצע במסגרת הוועדה. המעקב של "עורכי דין לקידום מנהל תקין", שכולל מתן ליווי וייעוץ משפטי לחברי מועצות, מלמד על תופעות מצערות כגון קיפוח זכויות חברי מועצה בייצוג בוועדות, אי-קיום דיונים בתדירות הרצויה (לפי הרף המינימלי שנקבע בחוק), ומגבלות משמעותיות נוספות העולות כדי ניסיון לסיכול השפעת חברי המועצות ומניעת כל אפשרות לביקורת אפקטיבית ועניינית מצדם. הדבר מתווסף לחסמים משפטיים ומבניים שמביאים להחלשת מעמד חברי המועצות, עליהן נכתב באריכות במחקרים וניירות עמדה אקדמיים וציבוריים רבים.² חלף מתן מענה לבעיות אלה, ושיתוף פעולה בין משרדי הממשלה לחיזוק מעמד נבחר הציבור וייעול עבודת הוועדות, מוצע כאמור כי ועדות אלה יבוטלו כליל!

7. בהקשר האחרון צוין כי שמירת האפשרות לרשויות להקים ועדות אלה בתור "ועדות רשות" אינה מועילה כלל, וההחלטה בעניין תחת מצב זה תהיה נתונה להנהלת הרשות והרוב הקואליציוני שלימינה, תוך פגיעה קשה ביותר במעמד חברי מועצה שאינם נמנים עם הנהלת הרשות ואיון ביכולתם להשפיע ולקחת חלק בקבלת ההחלטות.

¹ משרד הפנים המדריך לנבחר ולנבחרת ברשות המקומית (2024).

² ראו, מבלי למצות, אמיר פרגר "תגמולים לחברי מועצה ברשויות המקומיות במדינות שונות" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2020); אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן "מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות" (הצעה לסדר 42, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).



ביטול הוועדות מהווה פגיעה באינטרסים מערכתיים ובערכים סביבתיים וציבוריים רבים

8. ועדות המועצה מתמחות כאמור בתחום מסוים, והן מהוות גוף מתכלל ומייעץ למועצת הרשות, להנהלת הרשות ולאגפיה, בעיצוב המדיניות העירונית באותו תחום. כך בתחום הגנת הסביבה, כך בתחום מיגור האלימות, המאבק בסמים וביתר תחומי פעילותן של הוועדות. בשורות הבאות נעמוד בקליפת אגוז על תרומתן הציבורית של מקצת הוועדות שמוצע לבטלן ;

9. **הוועדה לאיכות הסביבה** נועדה ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה, ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה. במסגרת הוועדה, מתקיים שיתוף פעולה בין נבחרי הציבור, נציגי החברה האזרחית וגורמי המקצוע ברשות. חרף ההתמחות המקצועית של עובדי הרשות, ידועה חשיבות גבוהה לשיתוף נבחרי הציבור בעיצוב המדיניות הסביבתית, לנוכח החיבור לשטח, הקרבה לתושבים והיכולת להביא דרישות התושב ותלונותיו לשולחן גיבוש המדיניות וקבלת ההחלטות. ניסיון הארגונים מהשנים האחרונות בעבודה מול הרשויות, שכלל פעילות למינוי נציגי ציבור בוועדות, המחיש את הצורך בקיומה של הוועדה ובתרומתה לתושבים, שהייתה עבורם פלטפורמה למעורבות חברתית למען איכות הסביבה.

10. **הוועדה למיגור אלימות והוועדה למאבק בנגע הסמים** אמורות, בעזרת גורמי המקצוע, לאסוף נתונים בנוגע לרמת האלימות והפשעה בתחומי הרשות, לעצב מדיניות, ולהביא הצעות בתחום למועצת הרשות והנהלתה. גם בוועדות אלה, הקרבה שבין נבחרי הציבור לתושבים מסייעת בהבאת סוגיות ציבוריות בוערות לידיעת הגורמים הרלוונטיים וכך תורמים חברי המועצה בעיצוב מדיניות תוך הבאת קולו של התושב למסדרונות הרשות. האלימות הגואה וצריכת הסמים והאלכוהול, שהולכות ומחריפות בשנים האחרונות, ממחישות מרכזיות של הוועדות הנ"ל, ודומה כי מיותר להרחיב על נושאים אלה.

11. הדברים נכונים לגבי הבטיחות בדרכים וביתר תחומי העבודה של הוועדות.

חוק ההסדרים אינו מסגרת ראויה להצעת רפורמות רחבות היקף בשלטון המקומי

12. השלטון המקומי בישראל סובל מתת הסדרה בתחומים רבים. במקביל, קיימים הסדרים ישנים ולא מועילים שמצריכים תיקוני חקיקה בהיקף נרחב. כפי שהוצע ב-"**דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי**" (2016) (להלן: "**דוח זילבר**"), רפורמות נדרשות בתחום המכרזים, המינויים, האכיפה העירונית, השקיפות, עבודת נבחרי הציבור, עבודת שומרי הסף, ובתחומים אחרים. אולם, חוק ההסדרים אינו מסגרת ראויה לחילול רפורמות רחבות ידיים כגון אלה, ומצופה כי רפורמות יבחנו במסגרת הצעות חוק מקיפות לתיקון החקיקה המוניציפאלית, כאמור בדוח זילבר הנזכר.

13. כידוע, חוק ההסדרים נחקק במסלול מזורז, ואינו מאפשר קיום דיון ציבורי בסוגיות שעל הפרק, ומשכך ראוי כי השימוש במנגנון זה יעשה במשורה, ויהיה מוגבל לעניינים כלכליים המצריכים טיפול מידי, בד בבד עם אישור התקציב השנתי.



14. נזכיר כי בפסיקת בית המשפט העליון נמתחה ביקורת רבה וארוכת שנים על מנגנון חוק ההסדרים, ועל כריכת חיקוקים נוספים עמו, שאינם בעלי זיקה ישירה והכרחית לתקציב.³
15. בפרשת ארגון מגדלי העופות נקבע כי "השימוש במנגנון החקיקה של חוק ההסדרים ודומיו מעורר בעייתיות רבה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין. רבות מהבעיות שמנגנון חקיקה זה מעורר נובעות מכך שהוא מתאפיין במגוון הנושאים הכלולים בו כמיקשה אחת, בריבויים ובפרק הזמן הקצר שנתון לממשלה ולכנסת לדון בנושאים אלו. עובדה זו פוגמת לא פעם בהליך קבלת ההחלטות הן בשלבי גיבושה של הצעת החוק הן במסגרת הדיון בכנסת".
16. ההצעה לביטול ועדות חובה ברשויות המקומיות אינה קשורה כלל לתקציב של שנה זו או אחרת, אינה בעלת השלכות כלכליות ותקציביות, ולא נהיר הקשר בינה לבין קידום יעילות ואפקטיביות. היא אף מנוגדת להנחות המקובלות כיום, לפיהן הגברת שיתוף הפעולה בין מקבלי ההחלטות וביניהם לבין הציבור עשויה להגביר את הלגיטימציה של ההחלטות השלטוניות ולאפשר יעילות ביישומן.
17. לסיכום האמור, בפנינו הצעה לשינוי משטרי רחב היקף בשלטון המקומי, ומן הראוי כי תתברר במסלול הרגיל של תיקון חקיקה, שמאפשר התדיינות ומתן אפשר לציבור, ולחברי המועצות בפרט, להשמיע דעתם ולנסות להשפיע על הליך זה ותוצריו. ההצעה האמורה פוגעת אנושות בזכויות חברי המועצות ובמעמדם ובערכים הציבוריים, הסביבתיים והחברתיים שנועדו הוועדות הנזכרות לקדם.

בכבוד רב,

עו"ד ג'מילה הרדל, מנכ"לית
אזרחים למען הסביבה

נדאל חאיק, עו"ד (מנכ"ל)
עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר)

ניר גירון, סמנכ"ל, חיים וסביבה - ארגון הגג של ארגוני הסביבה בישראל

פרטים ליצירת קשר :

עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר)

לכל פנייה : עו"ד נדאל חאיק ; עו"ד מוחמד קדח

טל' : 04-6565090 ; פקס : 04-6565089 ; דוא"ל : office@lawgg.org

³ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט(2) 14 (2004) (להלן: פרשת "ארגון מגדלי העופות").