



## חוות דעת: צמצום הרגולציה על חקיקת חוקי עזר

אריאל פינקלשטיין

### תקציר

במבנה הרגולציה הנוכחי של שר הפנים ומשרדו על חוקי עזר של רשויות מקומיות, נבחנים החוקים בביקורת כלכלית-תקציבית ובביקורת משפטית. מצב זה מעורר שתי בעיות מרכזיות: בהיבט הנורמטיבי הוא פוגע בדמוקרטיה המקומית ובאוטונומיה של נבחר הציבור המקומיים. בהיבט היעילות, הוא מביא להתמשכות הליכים לא סבירה שפוגעת בעבודת הרשויות המקומיות.

בהתאם לכך, ההמלצה המרכזית בחוות דעת זו היא לשנות את עילות ההתנגדות לחוקי עזר מצד שר הפנים ולמקד אותן בהגנה על עניינים מדינתיים, ובכך לבטל את הרגולציה הכלכלית והמשפטית מצד המשרד (החוקים ימשיכו לעבור ביקורת משפטית במשרד המשפטים). צעד זה אינו דורש שינוי חקיקה, ואדרבה, הוא הולם את נוסח החוק הנוכחי הרבה יותר מהמצב הקיים. בנוסף, מוצע לערוך מיפוי שיטתי של תחומי החוקים ולבחון באלו מהם ניתן להסיר כליל את הרגולציה. כצעד משלים להורדת נטל הרגולציה מוצע לטייב את הליכי החקיקה בתוך הרשות, ובתוך כך: לקבוע הליך היועצות עם המנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות; לתת אפשרות לחברי מועצה להציע חוקי עזר בכפוף למכסות; ולהסדיר הליכי שיתוף ציבור בעת חקיקת חוק עזר.

### הקדמה

החלטה מספר 675 של הממשלה מיום 21.11.2021 הורתה על הקמת ועדה בין-משרדית והקמת צוות פנימי במשרד הפנים שיגבשו המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות מקומיות. לאור ההחלטה אבקש בחוות דעת זו לבחון את המעמד והתפקיד של שר הפנים ומשרדו בהליכי הפיקוח והבקרה על חקיקתם של חוקי העזר העירוניים, להצביע על כך שמבנה הרגולציה הנוכחי מביא לכשלים תפקודיים ולבעיות נורמטיביות, ולהציג המלצות מדיניות בנושא. כצעד משלים להורדת נטל הרגולציה אדון גם בצורך לקבוע בחקיקה ראשית הסדרים לטיוב הליך החקיקה בתוך הרשות.

### 1. רקע חוקי והיסטורי

חוקי העזר הם חוקים שמתקיימות רשויות מקומיות בהצבעה של חברי מועצת הרשות. סמכות זו נקבעה בסעיף 250 לפקודת העירויות ובסעיפים 14 ו-22 לפקודת המועצות

#### אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

#### הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

#### יוחנן פלסנר

נשיא

#### ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

#### חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

חן ליבנטשטיין

מזל מועלם

שגיר לשיעבר סלי מרידור

עו"ד אבי פושר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

עימאד תלחמי

#### המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אליז'ה אברמס, ארה"ב

שגיר לשיעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

#### סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

#### עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

#### מייסדים

ד"ר אריק ברמן

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

המקומיות. בעזרת חוקי העזר מתאפשר לרשויות המקומיות למלא את תפקידן, לפעול לפי סמכויותיהן ולהסדיר את דרכי הפעילות שלהן במתן שירותים לתושבים. 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. רוב חוקי העזר עוסקים 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. מאז שנות השלושים של המאה העשרים נחקקו על ידי כלל הרשויות המקומיות בישראל כ-6,000 חוקי עזר בכ-70 נושאים שונים. למרבית הרשויות המקומיות 10-25 חוקי עזר תקפים לכל אחת<sup>1</sup>

בעבר קבע החוק כי כל חקיקה או תיקון של חוק עזר על ידי רשות מקומית נדרשים לאישורו של שר הפנים, כך שללא אישור לא ייכנס החוק לתוקף. הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי ("ועדת זנבר") המליצה ה-1981 לבטל את זכות הווטו של השר בטענה כי היא "מהווה פגיעה בעצמאות הגוף השלטוני המקומי".<sup>2</sup> בשנת 1988 שונה החוק בהתאם להמלצת הוועדה ונקבע שלשר הפנים תהיה זכות לעכב חוק עזר באופן מנומק בתקופה של 60 יום, אך אם לא יביע התנגדות החוק ייכנס לתוקף.<sup>3</sup> בנוסף, נקבע שלאחר העיכוב הראשוני רשאי השר לבטל את העיכוב, לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט או להחזיר אותו למועצה לתיקונים. עם זאת, ישנם תחומים ספציפיים שבהם קבוע באופן מפורש בחקיקה ראשית שכדי שחוק עזר ייכנס לתוקף נדרש אישור פוזיטיבי של שר הפנים או של שר אחר שהחוק נוגע לתחום העיסוק של משרדו. כפי שהראה אבנרי, במרבית המקרים מדובר בחקיקה שנקבעה עוד בטרם שינוי החקיקה ב-1988 כאשר ההסדר החוקי הצריך אישור פוזיטיבי של שרים לכל חוקי העזר. הכוונה המקורית של ועדת זנבר הייתה לשנות את חובת האישור הפוזיטיבי גם במרבית החוקים הללו, ורק בשל סיבות טכניות הדבר לא נעשה בפועל.<sup>4</sup>

החוק אינו קובע מה הן עילות הביקורת אותן רשאי שר הפנים לשקול בבדיקתו את חוק העזר ואשר עליהן רשאי הוא לבסס את החלטתו לעכב חוק עזר. על פי הנהלים שקבע משרד הפנים, החוקים עוברים במשרד ביקורת כלכלית-תקציבית באגף מקרקעין ומיסוי מקומי במשרד וביקורת משפטית בלשכה המשפטית של משרד הפנים.<sup>5</sup>

לאחר סיום ההליך מול משרד הפנים, נדרשת הרשות המקומית לאישור של החוק גם במשרד המשפטים. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, על חוקי העזר חלים אותם הנהלים החלים על חקיקת משנה, ולכן על הממונה על חקיקת המשנה במשרד

<sup>1</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, ירושלים 2016, עמ' 536.

<sup>2</sup> דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, ירושלים 1981, עמ' 89.

<sup>3</sup> בדוח הוועדה הומלץ לתת לשר תקופה של 30 יום, אך בחוק נקבעו 60 יום.

<sup>4</sup> נחמיה אבנרי, משפט המקום: שלטון עצמי וחקיקה מקומית, שריגים לאון: נבו, 2013, עמ' 553-550.

<sup>5</sup> החוזר המרכזי המסדיר את הנהלים הוא חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/98 שפורסם בפברואר 1998. לסיכום עדכני של הנהלים ראו: המינהל לשלטון מקומי, נוהל אישור ופרסום חוקי עזר, ירושלים: משרד הפנים, 2021.

המשפטים לבדוק שחוקי העזר עומדים במבחן החוקיות, שאין הם לוקים מבחינת התחולה למפרע או פגומים בחוסר סבירות קיצוני. כן עליו לבדוק שהם ערוכים ומנוסחים כראוי.<sup>6</sup>

## 2. בעיית היעילות: התמשכות ההליכים במשרד הפנים

אחת הבעיות החוזרות ונשנות במשך שנים בטיפול משרד הפנים בחוקי העזר שמתקינות הרשויות המקומיות הינה התמשכות ההליכים שעליה הצביע מבקר המדינה בשלושה דוחות שונים, ובפרט בדוח האחרון משנת 2016.

ראשית, המבקר הראה כי בשנים 2013-2015 טיפל משרד הפנים ב-414 חוקי עזר שהגישו רשויות מקומיות ומתוכם ב-355, המהווים 86% מחוקי העזר שהוגשו, בחר המשרד לעכב את החוק לצורך בדיקות נוספות.<sup>7</sup> המשרד לא קבע נקבע זמן מירבי לקבלת החלטה לאחר שליחת הודעת עיכוב וכבר בשנת 2003 המבקר טען שהדבר אינו מתיישב עם עקרונות מינהל תקין, אך המשרד הביע התנגדות בפני המבקר לקביעת מנגנון להגבלת זמן.<sup>8</sup>

שנית, נמצא כי בנובמבר 2015 לא סיים משרד הפנים לטפל ב-29 חוקי עזר שהוגשו לו בשנים 2012-2014. מבין 355 הצעות חוק הצעות שהטיפול בהן הסתיים בתקופה זו נמצא ש-74 (21%) שהו בלשכה המשפטית של משרד הפנים יותר מתשעה חודשים. הטיפול בחלק גדול מהן התמשך בגלל השתהותו של משרד הפנים. גם כאשר המשרד בחר שלא לעכב כלל את פרסום חוק העזר נמצא בבדיקה מדגמית כי ב-41% מהמקרים המשרד שלח את הודעת אי העיכוב לאחר שחלפו 60 יום. המבקר מצא כי משרד הפנים קבע לרשויות נהלים הסותרים את החוק ולא מאפשרים להן לפעול לפרסום החוק אף לאחר 60 יום במקרה שלא קיבלו הודעת אי עיכוב מהמשרד.<sup>9</sup>

שלישית, נמצא כי בחוקי עזר הנדרשים לאישור פוזיטיבי מצד שר הפנים ושרים אחרים לא נקבע כל מנגנון להגבלת משך הזמן שבו משרדי הממשלה בוחנים את החוק, ובפועל נמצא שזמן הטיפול הגיע בחוקים רבים למספר שנים.<sup>10</sup>

המבקר הצביע על מספר היבטים טכניים שגרמו להתמשכות ההליכים המתוארת במשרד הפנים ובהם: השתהות של חברה חיצונית הבוחנת את תחשיבי הרשויות, העדר

---

<sup>6</sup> חקיקת משנה: נוהל והנחיות, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100, ירושלים: משרד המשפטים, 2003.

<sup>7</sup> מבקר המדינה (לעיל הערה 1), עמ' 550-551.

<sup>8</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001. ירושלים 2003, עמ' 691-692.

<sup>9</sup> מבקר המדינה (לעיל הערה 1), עמ' 550-551. יתירה מכך, המבקר מצא כי משרד הפנים קבע לרשויות נהלים הסותרים את החוק ולא מאפשרים להן לפעול לפרסום החוק אף לאחר 60 יום במקרה שלא קיבלו הודעת אי עיכוב מהמשרד.

<sup>10</sup> מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2006, ירושלים 2007, עמ' 65-66.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

רשימת אמות מידה לבחינת החקיקה על ידי הלשכה המשפטית במשרד הפנים ואי בהירות נוגע לחלוקת תפקידים בינה ובין משרד המשפטים.<sup>11</sup>

מבקר המדינה הצביע על ההשלכות השליליות של מצב זה: "עיכוב בטיפול בהצעות לחוקי עזר שהוגשו למשרד על ידי הרשויות המקומיות מסב להן בחלק מן המקרים נזק ממשי, משום שאי-פרסום חוקי העזר מונע מהרשויות המקומיות לגבות כספים בהתאם לחוק, לצורך מתן שירותים לתושבים".<sup>12</sup> לאור זאת, ועל רקע הישנות בעיית התמשכות ההליכים ציין המבקר כבר בשנת 2006 כי, "משרד מבקר המדינה מעיר כי במשך זמן רב המשרד אינו מתמודד כראוי עם בעיה שהיא אבן רחיים על כתפי הרשויות המקומיות".<sup>13</sup>

### 3. הבעיה הנורמטיבית: תכלית הפיקוח על חוקי עזר

מעמדו של משרד הפנים כמעין יועץ מקצועי בעל סמכות וטו על אישור החוק פוגע בסוברניות של הרשויות המקומיות לנהל את ענייניהן באופן עצמאי.<sup>14</sup> חברי מועצת הרשות המקומית מהווים את הדרג הנבחר בתחומי הרשות והם מייצגים בצורה מובהקת את האינטרסים והצרכים של התושבים. על חשיבות השמירה על האוטונומיה של המוסדות הנבחרים של השלטון המקומי והצורך לפרש את החוק לאורם עמד בעבר בג"ץ:

"...חייבים בעלי שררה מן השלטון המרכזי לשוות נגד עיניהם צורך לנהוג כבוד בנבחרי ציבור של רשות מקומית - בהם ובבחוריהם ולהוסיף ולזכור כי פאטרנליזם כופה של ימים שמכבר אינו עוד עמנו. בפירוש חוק שעניינו יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי ראוי שינחה אותנו - אותנו כפרשני חוק ואת רשויות השלטון המרכזי כמחזיקות בסמכויות על-פי חוק - עקרון האוטונומיה של הרשות המקומית".<sup>15</sup>

נראה כי דברים אלו נכונים במיוחד בנוגע סוגיית חוקי העזר: חקיקת חוק היא הליך דמוקרטי ביסודו המופקד בידי נבחרי ציבור, כך שאין זה ראוי שהדרג המקצועי של משרד הפנים יתערב בעבודתם של נבחרי הציבור המקומיים.

יתירה מכך, גם בהיבטים מקצועיים אין עדיפות ברורה למשרד הפנים. לרשויות המקומיות יש גורמי מקצוע בתחומי המשפט והכלכלה והן מסתייעות גם ביועצים מקצועיים בעת התקנת חוקים. כפי שציין בעבר היועץ המשפטי לממשלה לפני בג"ץ, "לשר הפנים אין יכולת טכנית לבחון לעומק את השיקולים שהנחו את הרשות המקומית ואת התשתית העובדתית ששימשה בסיס להתקנת חוק העזר, ואין זה ראוי

<sup>11</sup> מבקר המדינה (לעיל הערה 1), עמ' 549.

<sup>12</sup> מבקר המדינה (לעיל הערה 10), עמ' 65.

<sup>13</sup> שם, שם.

<sup>14</sup> אבנרי (לעיל הערה 4), עמ' 531-544.

<sup>15</sup> בג"צ 3791/93 פאוזי עטאף משלב נ' שר הפנים.

שכך ייעשה".<sup>16</sup> גם אם ייתכן שבחלק מהמקרים הליך הפיקוח של משרד הפנים יכול לסייע בשיפור החוק, הרי שאין זה מצדיק את הפיכתו לשחקן וטו, ובפרט לאור העיכובים הרבים שהפיקוח של המשרד גורם להליך התקנתם של חוקי העזר. באופן ספציפי באשר לפיקוח המשפטי, הרי שכפי שהראיתי לעיל, הוא נעשה בלאו הכי גם על ידי משרד המשפטים כך שיש כאן גם כפילות מיותרת.

עם זאת, בניגוד להצעות שעלו בעבר לבטל לחלוטין את סמכותו של שר הפנים למנוע את כניסתו של חוק עזר לתוקף, לכל הפחות בנוגע לרשויות חזקות,<sup>17</sup> אני סבור כי יש לשמור על זכות ההתנגדות של השר, אך מטעמים של הגנה על עניינים מדינתיים בלבד. הוזה אומר, **בתחומים שבהם רואה השר כי בהתקנת חוק העזר ישנה פגיעה של הרשות המקומית באינטרסים והיבטים ארציים, או כאלה החורגים מתחומה של הרשות המקומית הספציפית, תהיה לו הסמכות למנוע את כניסת החוק לתוקף, בכפוף לנימוקים מסודרים.** זהו לדעתי תכלית ראויה של פיקוח על התקנת חוקי עזר עירוניים המתחשבת במארג היחסים הנכון שבין השלטון המרכזי למקומי. עמדה דומה הוצגה בעבר בבג"ץ על ידי היועץ המשפטי לממשלה:

"באשר למידת ההתערבות של השלטון המרכזי בהתקנת חוקי העזר, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי ראוי שהפעלת הסמכות של פסילת חוקי עזר שאינם עוסקים בשאלות בעלות השפעה על השלטון המרכזי או החורגים מתחומה של אותה רשות מקומית, תיעשה במשורה. ככלל, שר הפנים לא יחליף את שיקול-הדעת של הרשות המקומית בשיקול-דעתו מקום שבו הרשות פעלה במיתחם הסמכות והסבירות".<sup>18</sup>

גם מבקר המדינה ביטא בעבר עמדה דומה, ואף טען כי ראוי להגדיר באופן ספציפי את התחומים שבהם יש מקום להתערבות מצד שר הפנים: "ראוי להגדיר את נושאי המדינות הלאומית שבהם שוקל שר הפנים להתערב ואת אופן בדיקתם במטרה לאפשר לשר להפעיל כהלכה את סמכות העיכוב ולהסדיר את חלוקה העבודה בין משרד הפנים למשרד המשפטים".<sup>19</sup>

על אף שהמחוקק לא הגדיר במפורש את התכליות שבשמן רשאי השר להתנגד לחוק עזר עירוני, אני סבור שברור לחלוטין שההתנהלות הנוכחית של משרד הפנים רחוקה מלשקף את כוונת המחוקק, ובמידה רבה יש בה סטייה של ממש מלשון החוק.

כאמור, במצב הנוכחי המשרד בוחר לעכב את מרבית החוקים המועברים אליו (86%), וכך הוא לא נדרש כלל לעמוד במגבלת זמן לאישורו או פסילתו של החוק. המשמעות של נתון זה היא שהנוהל הבסיסי של המשרד הוא שהליכי הבדיקות הפורמליים המתבצעים

<sup>16</sup> בג"צ 953/01 מרינה סולודקין נ' עיריית בית-שמש.

<sup>17</sup> בהצעת חוק העיריות משנת 2007 היה רצון להסיר לחלוטין את הפיקוח של השר על התקנת חוקי עזר ב"עיריות עצמאיות", מעין גלגול קודם של רשויות איתנות.

<sup>18</sup> בג"צ 953/01 מרינה סולודקין נ' עיריית בית-שמש. גם אבנרי הביע תמיכה בעמדה זו.

<sup>19</sup> מבקר המדינה (לעיל הערה 8), עמ' 690.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

בו לחוקי העזר מהווים נימוק לעיכוב כניסתם לתוקף של חוקי עזר. להבנתו, מצב זה מנוגד להסדר כפי שנקבע בסעיף 22 לפקודת העיריות:

”(א) אישרה המועצה חוק עזר, יחתום עליו ראש העיריה וחוק העזר יפורסם ברשומות. (ב) לא יפורסם חוק עזר כאמור בסעיף קטן (א), אלא כעבור ששים ימים מהיום שהביא ראש העיריה את חוק העזר לידיעת השר... השר רשאי תוך התקופה האמורה בסעיף קטן (ב), להורות על עיכוב פרסום חוק העזר ובלבד שלא יחליט כאמור אלא לאחר שהשר או מי שהוא הסמיכו לענין זה פירט את הסתייגויותיו ונתן לראש העיריה או למי שהוא הסמיכו לכך הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב פרסום חוק העזר”.

מניסוח החוק עולה בבירור שהנחת היסוד היא שחוק שאושר במועצת הרשות יפורסם ברשומות, אך לשר ניתנת האפשרות להביע את התנגדותו בטווח של 60 יום. נראה מכך שרק במקרים חריגים יכול השר לעכב את החוק, וגם זאת רק לאחר שנימק זאת ונתן לראש הרשות להגיב על כך. על אי ההפנמה של מהות תיקון החקיקה במשרד הפנים ניתן ללמוד גם מכך שביוני 2021 פרסם המשרד את ”נוהל אישור ופרסום חוקי עזר”, המבטא בשמו תפיסה שלמשרד תפקיד של גורם מאשר בחקיקת העזר.

אם כן, על אף שהחוק אינו מפרט את התכליות שבגינן רשאי שר הפנים לעכב את כניסתו לתוקף של חוק עזר, נראה כי כוונת המחוקק לא הייתה לייצר הליך של פיקוח מקצועי הדוק בעניינים כלכליים ומשפטיים כפי שנהוג כיום. בהקשר זה מעניין לציין שבתגובות משרד הפנים לדוחות השונים של מבקר המדינה השונים נטען כי העיכוב הרב באישור החוקים נובע מהעומס הרב הנלווה לבדיקתם של מאות חוקי עזר מדי שנה. לפי דבריי, עומס זה איננו גזירת גורל והוא תוצאה של פרשנות מרחיבה מדי של המשרד ללשון החוק. על כל פנים, גם אם לשון החוק מאפשרת אותו, הרי שהוא אינו ראוי ויש לשנותו.

#### 4. הליך התקנת חוק העזר ברשות המקומית

במקביל להקטנת הרגולציה של השלטון המרכזי על חקיקת חוקי העזר ראוי כצעד משלים גם להסדיר את הליך חקיקת חוק העזר בתוך הרשות (אף כי הורדת הנטל הרגולטורי יכולה לעמוד גם בפני עצמה). במצב הקיים חוק צריך לקבל את אישורה של מועצת הרשות. לדרישה זו יש להוסיף מעורבות של גורמים מקצועיים ושל חברי מועצה בשלבי הצעת והכנת חוק עזר וכן לקבוע הליכי שיתוף ציבור מינימליים:

**חוות דעת של גורמי המקצוע:** על אף שמועצת רשות מקומית מאשרת בדרך כלל חוקי עזר על סמך עבודה מקצועית של גורמי המקצוע ברשות, אין כל חובה חוקית לכך ויש מקרים שבהם הדבר לא נעשה. הנהלים של משרד הפנים קבעו בשנת 1998 כי המשרד דורש את אישורו של היועץ המשפטי בדבר כשרות הליך החקיקה ונוסח החוק המוצע, כתנאי סף לאי עיכוב החוק על ידי המשרד. לאחר מכן גם נוסף הצורך באישור של הגזבר בדבר נכונות התחשיבים המופיעים בחוק, וכן חוות דעת שלו על משמעות החוק לעניין

תוספת/גריעת הכנסות. עם זאת, מעמדם של גורמים אלו בהליך החקיקה אינו מוסדר באופן ברור, ולמעמדו של המנכ"ל אין כל התייחסות אף בנהלים אלו. לאור זאת, מוצע לקבוע בחקיקה ראשית כי בתהליך חקיקת חוק עזר מחויבת המועצה לבקש ולקבל חוות דעת מהמנכ"ל והגזבר, וכן מוצע להסדיר את מעורבותו של היועץ המשפטי באישור החוקיות של חוק העזר ושל הליך התקנתו ברשות.

**הצעת חוק עזר:** ההסדר החוקי הקיים אינו קובע למי יש סמכות להציע חוק עזר בפני המועצה, כך שסמכות זו מצויה למעשה אצל ראש הרשות בלבד. מוצע לקבוע בחקיקה ראשית הליך פורמלי המאפשר לחברי מועצה להציע חוקים בפני מועצת הרשות שתצטרך לדון בהם בישיבותיה, בדומה להצעות החוק הפרטיות בכנסת. על מנת למנוע הצפה של המועצה וישיבותיה בהצעות פרטיות לחוקי עזר (כפי שקורה בכנסת), והדבר פוגע בעבודתה), מוצע לקבוע מכסות נוקשות שיעגנו את מספר ההצעות לחוקי עזר שכל סיעה יכולה להציע ושהמועצה חייבת לדון בהן. מטרתו של כלי זה היא מתן אפשרות לחברי מועצה להפנות זרקור לבעיה מסוימת ולהציע דרכים מעשיות לפתרונה.<sup>20</sup>

**שיתוף הציבור:** ההסדר החוקי הקיים אינו מחייב את הרשת המקומית לפרסם הודעה לציבור בדבר דיון בעניין הצעת חוק עזר, וכן הוא אינו מחייב את פרסום נוסח חוק העזר המוצע להערות הציבור. כפי שהראה אבנרי, במדינות אחרות קיימת חובה של פרסום הודעה בדבר הליך חקיקת חוק העזר לציבור ולעתים אף חובה לפרסם טיוטה של החוק.<sup>21</sup> בישראל זהו המצב החוקי בנוגע לחקיקה של הכנסת, ועל אף שאין חובה חוקית לכך, בעשור האחרון החלו להתפרסם באופן שוטף גם טיוטות של תקנות ממשלתיות (חקיקת משנה) ב"אתר החקיקה הממשלתי" להערות הציבור. אם כן, ההסדר החוקי הקיים בנוגע לחוקי עזר אינו מאפשר דיון ציבורי בהתקנת החוק, והוא רחוק מאוד מהמגמות המתקדמות של שיתוף ציבור שהעולם המערבי פונה אליהם כיום, ולכן נראה שיש להתאימו לתפיסה מודרנית של שיתוף הציבור בדמוקרטיה העירונית.<sup>22</sup>

## סיכום והמלצות

בחוות דעת זו הצבעתי על כך שיש צורך לערוך שינוי במבנה הרגולציה הנוכחי של משרד הפנים על חקיקת חוקי עזר ברשויות המקומיות בשל שתי סיבות: בהיבט הנורמטיבי הוא פוגע בדמוקרטיה המקומית ובאוטונומיה של נבחר הציבור המקומיים. בהיבט

---

<sup>20</sup> המלצה זו מופיעה גם אצל אביטל פרידמן ואסף שפירא, **חיזוק מעמדם של חברי מועצה ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 47.

<sup>21</sup> אבנרי (לעיל הערה 4), עמ' 522-523.

<sup>22</sup> בשולי הדברים אציין כי יש רשויות מקומיות בעולם המאפשרות לתושבים להציע הצעות ספציפיות לחוקי עזר, ובאמצעות הצבעה דיגיטלית לאפשר לציבור הרחב לתמוך בהצעות אלו, כך שסך מסוים של תומכים מחייב את מועצת הרשות לדון בהצעה. ראו: אהוד בקר, **שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2019, עמ' 29-30. ייתכן וראוי להנהיג אפשרות מעין זו גם ברשויות מקומיות בישראל, אך איני רואה צורך להתייחס לכך בחקיקה ראשית.

