



מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסטר
נשיא

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר
יו"ר המועצה הבינלאומית

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
מר חן ליכטנשטיין
גב' מזל מועלם
מר סלי מרידור
עו"ד אבי פישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
מר יוסי קוצ'יק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
מר אליזאבט אברמס, ארה"ב
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
גב' אן אפלכאוס, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית בניש, ישראל
השופט סטיבן ביידי, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קושלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרוניגיה
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמית כהן
פרופ' יותם מדגלית
מר אבי ניסנקורן
פרופ' דניאל סטעמן
פרופ' עליה פישר
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמיניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' איתן ששינסקי

מייסדים

ד"ר אריק כרמון
ד"ר ג'ורג' שולץ (1920-2021)

06 יולי 2021

כ"ו תמוז תשפ"א

חוות דעת: צמצום מספר ועדות החובה במועצות ברשויות מקומיות

לפי המצב החוקי הקיים, בכל רשות מקומית מסוג עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית, על המועצה להקים ועדות שונות – "ועדות חובה" או "ועדות סטטוטוריות". מדובר בשורה ארוכה של ועדות: ועדה מקומית לתכנון ובנייה (וועדת משנה), ועדת מכרזים, ועדת כספים, ועדת מ"ח, ועדת ביטחון, ועדה לענייני ביקורת, ועדת הנחות, ועדת בטיחות בדרכים, ועדה לקידום מעמד הילד, ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור, ועדת חינוך, ועדה לאיכות הסביבה, ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים, ועדה למיגור אלימות, ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית, ועדה לשימור אתרים, ועדת רכש ובלאי, ועדת תמיכות, ועדה לקליטת עלייה, ועדה חקלאית, ועדה להקצאת קרקעות ומבנים, ועדת הנהלה. יצוין כי חלק מהוועדות הנ"ל הן ועדות חובה רק בסוגים מסוימים של רשויות מקומיות (למשל – ועדה לקידום מעמד הילד היא ועדת חובה רק בעיריות) או רק ברשויות העומדות בתנאים מסוימים (למשל – ועדת חקלאית היא ועדת חובה רק בעיריות שיש בהן מספר חקלאים מינימלי או שטח חקלאי מינימלי מסוים, הקבועים בחוק).¹

נוסף על כך, המועצה רשאית להקים ועדות נוספות – "ועדות רשות". ועדות רשות נפוצות הן הנהלה (בעיריות), רווחה, רישוי עסקים, תחבורה, שמות מקומות ציבוריים ועוד.

התוצאה היא ריבוי ועדות, בוודאי ביחס למספר חברי המועצה. בעירייה, למשל, מספר ועדות החובה יכול להגיע לכ-20 – ועל כך יש להוסיף ועדות רשות. לצורך המחשה, במועצת עיריית הוד השרון פועלות כיום 24 ועדות, ומספר חברי המועצה הוא 17 בלבד. במועצת עיריית חיפה פועלות כ-30 ועדות, ומספר חברי הוועדה הוא 31. לשם השוואה, בכנסת, אשר מונה 120 חברים, פועלות פחות מ-20 ועדות.

הוועדות יכולות לתרום תרומה משמעותית לעבודה המועצה, כפורום מצומצם שמקיים דיון פרטני ומושכל על נושאים מורכבים, ובין היתר מעבד את הנושאים האלה ומביא אותם לדיון עקרוני והחלטה בפורום הרחב של מליאת המועצה. עם זאת, ריבוי הוועדות יוצר עומס-יתר על חברי המועצה. עומס זה חריף במיוחד משום שחברי המועצה אינם

¹ להרחבה, ר': משרד הפנים, המדריך לנבחר ברשויות המקומיות, 2018.



מקבלים כל תגמול כספי או אחר על פעילותם במועצה ובוועדותיה (ולכן חלק גדול מהם ממשיכים לעבוד במשרה מלאה) וברוב הרשויות גם אינם נהנים מעוזרים/יועצים.

תוצאה אפשרית אחת היא "התרוצצות" של חברי המועצה בין ועדות רבות, באופן המונע מהם ללמוד ולהעמיק בנושאים שבהם עוסקות הוועדות ובכך פוגם באיכות העבודה המתבצעת במסגרתן. תוצאה אפשרית אחרת היא היעדרות של חברי מועצה משיבות 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 סותר את החקיקה המסדירה את עבודת המועצה; פוגע בעבודת המועצה והרשות; מייצר תמונה מטעה כאילו חברי המועצה לא ממלאים את תפקידם (ובכך עלול לפגוע באמון הציבור בנבחרי ו בדמוקרטיה המקומית); מטיל על חברי המועצה המעוניינים לבצע את עבודתם כהלכה עומס לא סביר (במיוחד בהתחשב בכך שהם מבצעים את תפקידם בהתנדבות); ומגביל את עצמאותן של הרשויות להתמקד בוועדות מסוימות ובכך מצמצם את יכולתן לענות על הצרכים הספציפיים הרלוונטיים לרשויות ולתושביהן באופן מדויק.³ מעבר לכך, מטבע הדברים לא לכל הוועדות בכלל ולוועדות החובה בפרט חשיבות דומה, ויש אף ועדות שחשיבותן כ"וועדות" מוטלת בספק (כלומר – הן עוסקות בנושאים חשובים, אך לא בטוח כלל שיש צורך ליחד לנושאים אלה ועדה נפרדת). בהקשר זה כדאי לציין שלרוב ועדות החובה אין סמכויות סטטוטוריות (יוצאות דופן בולטות הן הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, ועדת כספים, ועדת מכרזים וועדת הנחות).

לפיכך, **מוצע לצמצם את מספר ועדות החובה** – לחייב הקמת מספר קטן בלבד של ועדות שתפקודן התקין הוא קריטי עבור הרשות. מעבר לזה, כמו במצב הקיים, תינתן לכל

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 במבט רחב יותר, האפשרות של רשויות מקומיות להתמקד בוועדות החשובות להן ולתושביהן היא מרכיב הכרחי בגיבוש "ממשל עצמי מקומי", שיש לו תרומה ממשית למשטר הדמוקרטי כולו. הרעיון שלפיו רשות מקומית אינה רק זרועה הארוכה של המדינה או ספקית שירותים לאזרח, אלא ממשל דמוקרטי עצמאי של ממש, מובע למשל באמנה האירופאית לשלטון עצמי מקומי משנת 1985.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מועצה אפשרות להקים ועדות רשות נוספות לפי צרכיה, ובכך גם לממש את האוטונומיה של הרשות. **המלצה דומה, מטעמים זהים, הופיעה בהצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007** – הצעת חוק ממשלתית שהתקבלה בכנסת בקריאה ראשונה (וקידומה נעצר לאחר מכך).

כהצעה ראשונית, אנחנו ממליצים להשאיר את ועדות החובה הבאות: ועדת כספים, ועדה לענייני ביקורת, ועדת חינוך, ועדת מל"ח, ועדת הנחות, ועדת מכרזים, ובמועצה אזורית גם ועדה חקלאית. הזהות המדויקת של ועדות החובה שאותן יש להשאיר יכולה כמובן להיות נתונה למחלוקות ושינויים. שיקול מרכזי צריך להיות התפקידים הסטטוטוריים של הוועדות, אך יש להביא בחשבון גם שיקולים אחרים הנוגעים לחשיבותן הציבורית (זו למשל הסיבה שבגללה אנחנו ממליצים להשאיר את ועדת החינוך כוועדת חובה).

במסגרת צמצום מספר ועדות החובה, יש לקבוע לאן יועברו סמכויותיהן ותפקידיהן הסטטוטוריים של ועדות החובה השונות שיבוטלו, ככל שיש להן סמכויות ותפקידים כאלה.

המלצה נוספת, אף היא בדומה להצעת חוק העיריות מ-2007, היא לאחד את כל החקיקה הנוגעת לרשויות מקומיות בכלל ולוועדות בפרט, אשר כיום מפוזרת במקומות רבים (במיוחד פקודת העיריות [נוסח חדש], פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 ושורה של חיקוקים נלווים).

נשמח לעמוד לרשותכם בכל עניין,

ד"ר אסף שפירא

אריאל פינקלשטיין

אביטל פרידמן

המכון הישראלי לדמוקרטיה