

ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, הממשלה רואה חשיבות רבה בחיזוק עצמאות השלטון המקומי, הגברת היעילות, הפחתת רגולציה עודפת וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למוסדות השלטון המקומי, תוך חיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה ועידוד שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות. לטובת קידום מטרות אלו לנקוט בצעדים המפורטים להלן:

בהחלטה זו:

מוסדות השלטון המקומי – רשויות מקומיות, איגודי ערים, ובכלל זה איגודי ערים מסוג אשכולות אזוריים, וכן מועצות דתיות.

1. להנחות את מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד הפנים להקים ועדה בהשתתפות מנכ"לי משרדי האוצר, בטחון הפנים, הגנת הסביבה, החינוך, הכלכלה והתעשייה – לרבות הממונה על זרוע העבודה, הרווחה והביטחון החברתי, שירותי הדת, התחבורה והבטיחות בדרכים, התרבות והספורט, וכן היועץ המשפטי לממשלה, או נציגיהם, לגיבוש המלצות לביזור סמכויות מן השלטון המרכזי בתחומי העיסוק הרלוונטיים של המשרדים האמורים (להלן – **הוועדה הבין-משרדית**). תפקידי הוועדה יהיו כמפורט להלן:

(א) גיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות למוסדות השלטון המקומי, תוך התייחסות להיבטים הקשורים לתהליך הביזור ולהשלכותיו, לרבות:

- הסמכויות הניתנות לביזור וזהות מוסדות השלטון המקומי אשר יקבלו אותן לידיהם.
- המדדים והתבחינים על פיהם תיקבע מידת הביזור בסמכויות הנ"ל.
- הפחתת הנטל הרגולטורי בממשקים שבין משרדי הממשלה האמורים למוסדות השלטון המקומי, לרבות באמצעות ביטול הצורך באישור מוקדם של המשרדים האמורים לפעולות מסוימות של מוסדות השלטון המקומי.
- המדדים והתבחינים על פיהם תיקבע מידת הביזור השלכיות וההדרגתיות הנדרשת ליישום הביזור.
- משאבים נדרשים להצלחת תהליך הביזור וכן היבטים תקציביים הנלווים לו ולחסכון בעלויות שבצדו.
- פעולות הנדרשות להבטחת שמירה על מינהל ציבורי תקין במסגרת תהליך הביזור, בין היתר באמצעות תיקוני חקיקה.
- כלים נדרשים לבקרה אחר מידת הצלחת הביזור ואופן קידום הביזור, לרבות ככל הנדרש, תיקוני חקיקה ליישום של הליכים אלו.
- מקרים בהם ביזור הסמכויות לא יעשה במישרין לרשות המקומית, אלא לגופים ציבוריים אחרים הפועלים ברמה המקומית, ככל שייקבע הצורך בידי הצוות.

(ב) ככל שלצעדים עליהם תמליץ הוועדה תהיה השפעה תקציבית על מוסדות השלטון המקומי, בין אם באובדן הכנסות ובין אם בגידול בהוצאות, או במקרה שלמימושם יתלוו השלכות כלכליות על המשק, יתואמו הסוגיות האמורות עם אגף התקציבים במשרד האוצר ועם משרדי הממשלה הרלוונטיים.

(ג) ככל שלצעדים עליהם תמליץ הוועדה תהיה השפעה על שכר ותנאי העסקה במוסדות השלטון המקומי, יתואמו הסוגיות האמורות עם אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

(ד) לצורך גיבוש ההמלצות תיוועץ הוועדה עם בעלי עניין וגורמי מקצוע רלוונטיים, לרבות ממוסדות השלטון המקומי, ארגונים יציגים ומגורמים נוספים ככל שיידרש.

(ה) המלצות הוועדה יוגשו לממשלה ויוצגו בה במסגרת ישיבתה שתיערך בתוך 120 ימים ממועד קבלת החלטה זו, תוך פירוט הצעדים המומלצים במסגרת עבודתה.

2. לרשום את הודעת שרת הפנים על כוונתה להקים צוות לבחינה ולגיבוש המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, כולל איגודי ערים ואשכולות, אשר הינן בתחום סמכותו של משרד הפנים.

(א) המלצות אלה יכללו בין היתר, מדרג ביזור דיפרנציאלי לכלל הרשויות המקומיות, אשר יתייחס בין השאר למאפייני הרשות המקומית, ולמאפייני הפעולה הטעונה אישור. זאת ככל הנדרש, תוך קביעת כללים להפעלת הסמכות ולטיוב וחיזוק תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות ברשות המקומית וחיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה, ותוך יצירת תמריץ עבורן להתנהלות פיננסית מצוינת, למינהל תקין ולעצמאות כלכלית.

(ב) בכל הנוגע לסוגיות בהן יוצע לבטל את הצורך באישור שרת הפנים, ימליץ הצוות גם בדבר: קביעת כללים להפעלת הסמכות על ידי הרשות המקומית; טיוב והבנייה של תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות ברשות המקומית; חיזוק מערכי הבקרה העצמית ברשות המקומית; שיפור השקיפות ושיתוף הציבור במסגרת הליכי קבלת ההחלטות; מערכי בקרה, פיקוח ואכיפה של משרד הפנים על אותן פעולות.

(ג) בכל הנוגע לנושאים הנמצאים גם בתחום סמכותו של שר האוצר, יהיה חבר בצוות גם מי מטעמו של מנכ"ל משרד האוצר, וגיבוש ההמלצות יהיה בהסכמת משרד האוצר.

(ד) ממצאי עבודת הצוות ידווחו אחת לחודש לצוות הבין-משרדי המוזכר בסעיף 1, והמלצותיו הסופיות יוגשו לשרת הפנים תוך 90 ימים ממועד החלטה זו.

דברי הסבר

רקע כללי

המבנה השלטוני בישראל מאופיין בריכוז גבוה של סמכויות בידי השלטון המרכזי. לפי מדדי ה-OECD לרמת הריכוזיות-ביזוריות של השלטון המרכזי ביחס לשלטון המקומי, רמת הריכוזיות בישראל גבוהה יחסית לממוצע המדינות החברות בארגון. כך למשל, מדד משקל תקציב השלטון המקומי מתוך התוצר מראה כי תקציב השלטון המקומי בישראל בשנת 2019 הוא 6% מהתוצר, כאשר הממוצע במדינות ה-OECD האוניטריות עמד על 12%, ובכלל מדינות ה-OECD עמד על 16.1%.¹ בפרסום נוסף של ה-OECD, מוקמה ישראל בקבוצת המדינות בעלת ביזוריות נמוכה גם בהוצאות וגם בהכנסות ממסים.²

הריכוזיות הגבוהה של השלטון המרכזי במבנה השלטוני הנוכחי בישראל מובילה לפגיעה בתפקוד המערכת השלטונית, אי-מיצוי פוטנציאל הצמיחה הטמון בביזור, העמקת אי השוויון המרחבי והניכור בתוך החברה הישראלית, ופגיעה במעמד השלטון המקומי ובדמוקרטיה המקומית. בהתאם למצב החוקי היום, נקבע כי חלק מהפעולות והסמכויות שהוקנו לרשויות המקומיות טעונות גם אישור מראש של השלטון המרכזי ובפרט שרת הפנים. לצורך יעול התהליכים והפחתת הרגולציה ומתוך הכרה בחשיבותן של הרשויות המקומיות במדרג הדמוקרטי והמינהלי, הממשלה רואה חשיבות בביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, כלומר – ביטול הצורך באישור מראש של משרדי הממשלה לפעולות של הרשות המקומית. זאת, תוך חיזוק מערכי הבקרה הפנימיים בזמן אמת וטיוב מנגנוני קבלת ההחלטה ברשות המקומית, וכן חיזוק מערך הפיקוח והאכיפה בשלטון המרכזי ביחס לאותן פעולות ועידוד שיתוף הפעולה האזורי בין רשויות מקומיות.

סעיף 1

לאור החשיבות שרואה הממשלה בביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, מוצע להקים ועדה בין-משרדית, בהובלה משותפת של משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים, בשותפות של משרד האוצר ושל היועץ המשפטי לממשלה, וכמובן בשותפות של משרדי הממשלה אשר להם ממשקי פעולה רבים עם הרשויות המקומיות, קרי, משרדי בטחון הפנים, הגנת הסביבה, החינוך, הכלכלה והתעשייה – לרבות זרוע העבודה, הרווחה והבטחון החברתי, שירותי הדת, התחבורה והבטיחות בדרכים, התרבות והספורט.

עבודת הצוות אינה מתקיימת בוואקום מקצועי. בשנים האחרונות קודמה עבודת מטה במשרדי ראש הממשלה (תהליך 'עד הקצה'), הפנים (הצוות לקידום אזוריות בישראל, פרויקט נקודת ראות), החינוך (גמישות ניהולית לבתי הספר), הגנת הסביבה, תרבות וספורט ועוד, ליצירת מדדים וקריטריונים לביזור סמכויות עבור הרשויות המקומיות. עם זאת, ישנו צורך לייצר האחדה

¹ OECD (2019). Subnational Governments in OECD Countries: Key Data (p.7): OECD Publishing.

² Allain- Dupré- (2018). Assigning Responsibilities Across Levels of Government. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 24. Paris: OECD Publishing

בנורמות הממשלתיות ביחס לביזור לרשויות המקומיות, וכן למסד את המלצות המשרדים בצעדים מעשיים.

הוועדה תגבש המלצות בדבר ביזור סמכויות למוסדות השלטון המקומי, בכל אחד מתחומי העיסוק של המשרדים האמורים, תוך התייחסות לרכיבים הבאים: הסמכויות הניתנות לביזור; הפחתת הנטל הרגולטורי בממשקים שבין משרדי הממשלה האמורים למוסדות השלטון המקומי; ביטול הצורך באישור מוקדם של המשרדים האמורים לפעולות מסוימות של מוסדות השלטון המקומי; המדדים והתבחינים על פיהם תיקבע מידת הביזור וזהות מוסדות השלטון המקומי אשר יקבלו את הסמכויות המבוצרות; השלבויות הנדרשת ליישום הביזור; פרמטרים להבטחת שמירה על מינהל תקין לאור עבודות מטה שנערכו; כלים נדרשים לבקרה אחר מידת הצלחת הביזור ואופן קידום הביזור לרבות ככל הנדרש הליכי חקיקה ליישומם של הצעדים המומלצים כאמור.

בהתייחס לסעיף 'הפחתת הנטל הרגולטורי בממשקים שבין משרדי הממשלה האמורים למוסדות השלטון המקומי', הרי שדגש הוועדה יושם בממשקים המחייבים ופחות בוולונטריים. עם זאת, במשרדים להם פעילות ענפה מול הרובד המקומי, אך שאינה מחויבת ונושאת אופי וולונטרי יותר – תעמוד לרשות המשרד היכולת להתמקד בהקלת הנטל הרגולטורי הקיים בממשקים הוולונטריים. דוגמא לממשק כזה ניתן למצוא במשרד הכלכלה והתעשייה, המפתח אזורי תעשייה דרך מנהל אזורי תעשייה – ממשק וולונטרי המשפיע בצורה משמעותית על פעילות הרשות המקומית.

מוצע כי הוועדה תשלם את עבודתה בתוך 120 ימים ממועד קבלת החלטה זו, ובהתאם תובא לאישור הממשלה הצעה להחלטה אשר תכלול את הצעדים שעליהם המליצה במסגרת עבודתה.

סעיף 2

בפעולות רבות של הרשויות המקומיות נדרש אישורה המוקדם של שרת הפנים או מי מטעמה מן הדרג המקצועי במשרד הפנים. במסגרת המהלך הממשלתי לביזור ולאור השפעתו המשמעותית במיוחד של המשרד על עבודת השלטון המקומי, מוצע להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד הפנים שיבחן את סמכויות המשרד על השלטון המקומי בתחומים שונים, כאשר השינויים שיציע יכולים להיעשות בטווח שבין טיוב תהליכים ועד לביטול מלא של הצורך באישור השרה על פעולות מסוימות:

- טיוב תהליכים – הפחתת הבירוקרטיה ופישוט התהליכים.
- ביזור סמכויות - העברה של סמכות לידי הרשות המקומית, תוך התייחסות והתאמה למאפייניה ולמאפייני הסמכות המבוצרת.
- ביטול הצורך באישור שרת הפנים.

כל אלה ילוו כמובן בטיוב והבנייה של תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות ברשות המקומית; בחיזוק מערכי הבקרה של משרד הפנים ושל הרשות על עצמה; ובשיפור השקיפות ושיתוף הציבור במסגרת הליכי קבלת ההחלטות.

צוות זה יפעל תחת המסגרת הכללית של החלטת הממשלה ומכאן ידווח אחת לחודש על ממצאיו לצוות הבין-משרדי. בכל הנוגע לנושאים הנמצאים גם בתחום סמכותו של שר האוצר, ישתתפו

בדיונים ובגיבוש ההמלצות גם נציגי אגף התקציבים ואגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה החליפי – תומך

שר האוצר – תומך

השר לביטחון הפנים – תומך

השרה להגנת הסביבה – תומכת

שרת החינוך – תומכת

שרת הכלכלה והתעשייה – תומכת

שר הרווחה והביטחון החברתי – תומך

השר לשירותי דת – תומך

שרת התחבורה והבטיחות בדרכים – תומכת

שר התרבות והספורט – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

סיווג ראשי: 01 ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלי

**מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שרת הפנים**

**י"ג בכסלו התשפ"ב
17 בנובמבר 2021**



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ח בחשוון, התשפ"ב

03 בנובמבר, 2021

סימוכין: 4695517817

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. הצעת ההחלטה עוסקת בהקמתם של צוותים פנים ממשלתיים שיגבשו המלצות בנושא ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למוסדות השלטון המקומי, תוך חיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה ועידוד שיתוף הפעולה בין רשויות מקומיות.
2. כעולה מדברי ההסבר הנלווים להצעת ההחלטה, בשנים האחרונות קודמה עבודת מטה במספר משרדי ממשלה, שעניינה מדדים וקריטריונים לביזור סמכויות לרשויות המקומיות, אולם קיים צורך לייצר האחדה בנורמות הממשלתיות ביחס לביזור לרשויות המקומיות וכן למסד את המלצות המשרדים בצעדים מעשיים.
3. **בסעיף 1** להצעת ההחלטה מוצע להקים ועדה בין משרדית, בהובלת משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים ובהשתתפות נציגי המשרדים הרלוונטיים, שתגבש המלצות לביזור סמכויות מן השלטון המרכזי למוסדות השלטון המקומי בתחומי העיסוק הרלוונטיים למשרדים שיהיו חברים בצוות. גיבוש ההמלצות ייעשה תוך התייחסות להיבטים הקשורים לתהליך הביזור ולהשלכותיו, לרבות הסמכויות הניתנות לביזור וזהות מוסדות השלטון המקומי שיקבלו אותם; הפחתת הנטל הרגולטורי בממשקים שבין משרדי הממשלה האמורים למוסדות השלטון המקומי; פעולות הנדרשות להבטחת שמירה על מינהל ציבורי תקין במסגרת הביזור, כלים הנדרשים לבקרה אחר אופן קידומו ומידת הצלחתו, לרבות ככל הנדרש, תיקוני חקיקה, ועניינים נוספים כמפורט בהצעה. עוד מוצע כי המלצות הוועדה יוצגו לממשלה בתוך 120 ימים ממועד קבלת ההחלטה.
4. **בסעיף 2** להצעת ההחלטה מוצע לרשום את הודעת שרת הפנים על כוונתה להקים צוות, שיגבש המלצות לביזור סמכויות לרשויות המקומיות שבתחום סמכותו של משרד הפנים. המלצות אלה יכללו בין היתר מדרג ביזור דיפרנציאלי לכלל הרשויות המקומיות אשר יתייחס, בין השאר, למאפייני הרשות המקומית והפעולה הטעונה אישור, זאת ככל הנדרש תוך קביעת כללים להפעלת הסמכות ולטיוב וחיזוק תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות ולחיזוק מערכי הבקרה, הפיקוח והאכיפה, ותוך יצירת תמריץ עבורן להתנהלות פיננסית מצוינת, למינהל תקין ולעצמאות כלכלית. עוד מוצע כי ממצאי עבודת הצוות ידווחו אחת לחודש לצוות הבין-משרדי המוזכר בסעיף 1, והמלצותיו הסופיות יוגשו לשרת הפנים בתוך 90 ימים ממועד קבלת ההחלטה.
5. לעניין הצעת החלטה זו "מוסדות השלטון המקומיים" הם רשויות מקומיות, איגודי ערים, ובכלל זה איגודי ערים מסוג אשכולות אזוריים, ומועצות דתיות.



היועצת המשפטית

6. ההיבטים המשפטיים הנוגעים לעניין ייבחנו על ידי היועצים המשפטיים הרלוונטיים במהלך עבודת הצוותים, וההמלצות ייכללו כאמור לעיל גם פעולות הנדרשות להבטחת שמירה על מינהל ציבורי תקין במסגרת הביזור וכלים נדרשים לבקרה בנושא, לרבות ככל הנדרש, תיקוני חקיקה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

בשים לב לאמור לעיל, ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר ולמחלקת ייעוץ וחקיקה, והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית