

## כלים לקידום מדיניות והפעלת סמכות של הרשות המקומית

המסמך לפניך מציג את האפשרויות לאסדרה והפעלת סמכות של הרשות המקומית בנושאים שונים ואת מעמדם החוקי השונה של כל אחד מהאפשרויות: חקיקת חוק עזר, צו עבירת קנס, אישור נייר מדיניות עירוני וקביעת נוהל עירוני.

חברת מועצה אשר רוצה לקדם מדיניות ולעגן אותה ברמה המחייבת את עבודת הרשות או מאפשרת הפעלת סמכות פיקוח, נדרש לעבודה משותפת עם גורמי המקצוע וראש הרשות ככל שההצעה דורשת הפעלת מנגנונים רשתיים או אישור של משרד הפנים.

הכרות של חברת מועצה עם האפשרויות השונות ובחינת חוקי העזר, צווי הקנס או ניירות המדיניות והנהלים הקיימים מאפשרת גם אמצעים לפיקוח ובקרה על פעילות הרשות וזיהוי פערים באכיפה או בביצוע של מדיניות הרשות כמו גם הקפדה על מנהל תקין בעבודת הרשות.

### חוקי עזר

חוקי העזר העירוניים הם חקיקת משנה המאפשרת לרשויות מקומיות להסדיר נושאים מקומיים, להטיל מגבלות, לחייב בפעולות והוצאות או לבצע אכיפה ופיקוח בתחומן. סמכות החקיקה של המועצה המקומית מוסדרת החוק פקודת העיריות ובנוהלי משרד הפנים. חוק עזר עירוני לא יכול לבוא בסתירה לחקיקה ראשית (חקיקת כנסת) ולהוראות אשר בסמכות המדינה. בחלק מהמקרים החוק מטיל חובה על הרשות המקומית להתקין חוק עזר ומוגדר כי דרוש אישור שר הפנים או שר משרד ממשלתי אחר אשר לו סמכות או עניין בחוק. כל האמור חל גם במקרים של תיקון חוק עזר קיים.

**הכנת חוק עזר** – משרד הפנים קבע [הוראות בנושא הכנת וכתובת חוק עזר](#) והמסמכים הדרושים לשם קבלת אישור משרד הפנים, ומשרדים רלוונטיים נוספים. משרד הפנים מחויב לבדיקה בזמן קצוב. להצעת חוק העזר יש לצרף דברי הסבר, בדברי ההסבר יש להתייחס לחישובי תעריפים או לעקרונות המנחים של המדיניות המוצעת בחוק העזר. כל חוק עזר דורש את הבדיקה והאישור של היועץ המשפטי של הרשות המקומית. ניתן גם לאמץ חוק עזר הקיים ברשות אחרת מבלי להכניס בו שינויים, כך הרשות יכולה לשלוח הודעת אימוץ לרשומות עם העתק למשרד הפנים בצירוף העתק של החלטת המועצה המאשרת את האימוץ.

**תהליך אישור** – מועצת הרשות היא הגורם המאשר חוק עזר, בהגשת חוק העזר דרוש לצרף את פרוטוקול הדיון המאשר את חוק העזר או התיקון. בעבר היה דרוש אישור שר הפנים לקביעת חוקי עזר, כיום לא נדרש אישור (פוזיטיבי) ובמידה ושר הפנים לא מתערב החוק ייכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות. חוקי עזר הכוללים אגרות, היטלים או תשלומי חובה דורשים את הבדיקה והאישור של אגף מיסוי במשרד הפנים.

**כניסה לתוקף** – במידה ואין התנגדות לשר הפנים, תשלח לרשות המקומית הודעת אי התנגדות. ניתן לעכב את פרסום חוק העזר לזמן מוגבל (60 יום) במידה ולא עוכב הפרסום הרשות המקומית רשאית לשלוח את חוק העזר לפרסום ברשומות של משרד המשפטים.

משרד הפנים מנהל מאגר מידע של חוקי העזר אשר [ניתן לעיין בו בדוגמאות רבות לחוקי עזר בנושאים שונים](#).

## צו עבירת קנס

צווי עבירות הקנס קובעים שעבירות שונות בחוקי העזר של הרשויות המקומיות יהיו עבירות קנס, אשר בגינן יכול פקח של הרשות לתת דוח לתשלום, דרוש אישור של שר הפנים בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת חוקה לאישור הנוסח. רשות מקומית שמעוניינת להכין טיוטת עבירת קנס ולקדם את אישורה נדרשת לוודא שדרגת הקנס שהיא מבקשת לקדם תואמת עבירות זהות או דומות ברשויות אחרת לשם שמירה על אחידות הצו והאכיפה.

## נייר מדיניות

מסמך אסטרטגי עירוני אשר מובא להחלטה ואישור של מועצת הרשות או אחת מוועדותיה, המסמך קובע את המדיניות עירונית וכולל הוראות מנחות ותנאים להכנת ואישור תכניות של הצוותים המקצועיים. עיקר ניירות המדיניות המפורסמים עוסקים בנושאי תכנון בניה, חנייה, רישוי, סביבה, שימור ועוד. קידום ואישור נייר מדיניות הוא הליך קצר יותר מאשר הליך של חקיקת חוק עזר, אך הוא דורש עבודה מעמיקה ויסודית וכן שיתוף פעולה עם גורמי המקצוע ברשות.

דוגמאות לניירות מדיניות בנושא: [איסור על הפעלת מועדוני חשפנות](#), [קמינים](#)

## נוהל עירוני כיוזמה עירונית:

נוהל עירוני מסדיר את שיטות העבודה ונורמות הפעולה של גורמי המקצוע ברשות המקומית על נושאים בסמכותם, מספק מסגרת אחידה לפעילות הרשות בתחומים שונים ומגוונים. הנוהל נקבע מוגדר ומפורסם על ידי הנהלת הרשות המקומית ולא דורש את אישור המועצה אך פעמים רבות הוא מתבסס על החלטות או מדיניות ראש הרשות ומועצת הרשות ומשמש דרך להטמעת החלטות בדרכי העבודה של גורמי המקצוע. בשונה מחוק עזר, נוהל עירוני אינו בעל תוקף חוקי חיצוני ואינו חל על התושבים, אלא מהווה הנחיה פנימית לעובדי הרשות המקומית. הנוהל אמור לשרת מטרות של יעילות, אחידות והוגנות בפעולות ודרכי קבלת החלטות של גורמי המקצוע ויכול לסייע בשיפור השירות לתושבים על ידי הגדרת סטנדרטים ותהליכים ברורים.

ניתן לדרוש במליאת המועצה שיוצגו נהלי עבודה קיימים בנושאים בעלי עניין ציבורי, כמו כן לדרוש כי יקבעו נהלים בנושאים אשר דורשים מנהל תקין ואסדרה.

## נוהל עירוני - כחובה שנקבעה בשלטון המרכזי:

נוהל עירוני יכול להיקבע גם כנגזרת של החלטות השלטון המרכזי, באמצעות חקיקה ראשית, חקיקת משנה (תקנות), חקיקה ממשלתית של משרדי ממשלה שונים וראשם משרד הפנים או חוזרי מנכ"ל. השלטון המרכזי מסדיר פעמים רבות את התנהלות הרשויות המקומיות וקובע את הקווים המנחים לעבודת הרשויות. הקווים המנחים של השלטון המרכזי מייצרים את המסגרת הנורמטיבית המחייבת והרשויות מנסחות בהלימה למסגרת הראשית נהלים פנימיים מפורטים על האופן שבו הם יעמדו בדרישות החוק. ישנן דוגמאות רבות לנהלים עירוניים המעוגנים ברגולציה של השלטון המרכזי, נביא כאן שתי דוגמאות מרכזיות:

**נוהל תמיכות** - מנגנון התמיכות שפועל מתוקף חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 מסדיר את הדרך שבה רשויות מחלקות כספים לארגונים הפועלים בשטחן. חלוקת התמיכות תלויה בקטגוריות ובסכומים שנקבעו בתקציב העירוני. הרשות מקצה סכום מסוים אשר מתחלק בין כל הארגונים שמגישים לאותה קטגוריה, ומתוך הסכום המיועד, כל ארגון יקבל את חלקו לפי מערכת ניקוד שנקבעה בתבחינים.

התמיכות הן כלי משמעותי מאוד ביד הרשות להשפיע על מרקם החיים ועל פעילות שנעשית ברשות באמצעות ארגוני חברה אזרחית. בעזרת מנגנון התמיכות תוכלו מצד אחד להכניס ארגונים ופעילויות חיוביים לרשות ומצד שני לעמוד כשומרי סף מול שימוש לא צודק ושיויוני במנגנון ומול ארגונים שאין לרשות עניין בפועלם. שימו לב כי עמותות וארגונים חברתיים יכולים לפעול בכל מקום ואין סמכות לרשות המקומית לקבוע האם גוף אזרחי כזה או אחר יפעל בשטחה. אך כן יכולה הרשות המקומית ומועצת העיר לקבוע תבחינים לתמיכה בנושאים היקרים לליבה.

**נוהל הקצאות** - אחת מדרכי הפעולה המשמעותיות ביותר העומדות בפני הרשויות המקומיות היא מתן הקצאות קרקע ומבנים ללא תמורה כספית עבור ארגונים וגופים שעובדים בשטח הרשות, קיימת מתוקף פקודת הרשויות. אפשרות זו מעמידה לזכות הציבור תשתיות בחינם המשמשות למגוון נושאים. תוכן המגוון הזה לא קבוע בחוק אך הוא קשור לקטגוריות שנקבעות על ידי המועצה בתקציבי הרשויות. דרך הארגונים השונים שמוכיחים למועצה את חשיבותם לרווחת הציבור ומציגים את אופי פעילותם, הרשות יכולה לספק לאותם גופים הקצאה של שטח או מבנה שבבעלותה, בהתאם לאישורה של מועצת הרשות ובהתאם לתהליך המפורט בנוהל.

### מכון שיטה - מכון למדיניות מקומית

מכון שיטה פועל ליצירת מעטפת מקצועית לנבחר ציבור ברשויות המקומיות

באמצעות כלים של מדיניות מעשית, ליווי, פיתוח ומחקר.

משימתנו היא חיזוק ערכי הדמוקרטיה המקומית בישראל, מתוך אמונה בתפקידו המרכזי של השלטון

המקומי בבניית חוסנה של החברה הישראלית כחברה, שוויונית, מתקדמת ומגוונת.

[לחצו כאן להצטרפות לרשימת חברי.ות המועצה שלנו](#)