

חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות

אביטל פרידמן | אסף שפירא

אוקטובר 2020



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
35



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות

אביטל פרידמן | אסף שפירא

הצעה לסדר 35

אוקטובר 2020

Bolstering the Status of the Members of Local Councils
Avital Fridman | Assaf Shapira

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-323-7 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020
נדפס בישראל, תשפ"א/2020

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



מסמך זה הוא תוצר של שיתוף פעולה של המכון הישראלי לדמוקרטיה עם משרד הפנים בסדרת מפגשי "הסדנה לדמוקרטיה מקומית". במסגרת שיתוף פעולה זה קיבצו אגף הכשרות וידע של המשרד וצוות המכון גורמים שונים, בין השאר מן השלטון המקומי (נבחרי ציבור ופקידות מקצועית), מן השלטון המרכזי (נציגי משרד הפנים ומרכז המחקר והמידע בכנסת) ומן האקדמיה, לשיח משותף. מחקר זה משקף את הלך הרוח והדעות המגוונות שעלו בשניים ממפגשי הסדנה ועסקו בחיזוק מעמד חברי מועצה ואינו משום עמדה רשמית של המשרד.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	הקדמה
13	1. רקע: דמוקרטיה מקומית
18	2. יחסי הכוחות ברשויות המקומיות: מבט תאורטי והשוואתי
25	3. חברי מועצות ברשויות המקומיות בישראל: תמונת מצב
40	4. סיכום: הצורך בחיזוק מעמד חברי המועצות
45	5. המלצות
59	רשימת המקורות

תקציר

מטרתו של מסמך זה היא לבחון את מעמדם ועוצמתם של חברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל (בדגש על עיריות ומועצות מקומיות) בעיקר מול ראש הרשות, לזהות כשלים בתחום זה ולהציג המלצות לפתרונם. המחקר

המובא במסמך זה מבוסס על סקירת ספרות העוסקת בשלטון המקומי בישראל ובדמוקרטיה אחרות, ניתוח של המצב החוקי בישראל וראיונות ומפגשים שנערכו עם מגוון שחקנים המעורבים בפועל בעבודת המועצות. במיוחד תצוין תרומתם של המפגשים במסגרת הסדנה "דמוקרטיה מקומית", שנערכה בשיתוף פעולה בין משרד הפנים למכון הישראלי לדמוקרטיה (2019-2020). בסדנה התכנסו נציגים מן האקדמיה, השלטון המקומי והשלטון המרכזי ואחרים לשיח רחב ופתוח שבו עלו אתגרים הקשורים בחיזוק מעמדם של חברי המועצה והצעות לפתרון.

כפי שעולה מהמסמך, מודל השלטון המקומי המאפיין את ישראל מאז הרפורמה בשנות ה־70 הוא מודל "ראש העיר החזק". במודל זה מרב העוצמה מרוכזת אצל ראש הרשות המקומית, בין היתר משום שהוא נבחר ישירות על ידי התושבים ומשום שהוא אחראי לדרג המקצועי ברשות המקומית. ואולם גם ביחס למודל זה, ובהשוואה לדמוקרטיה אחרות שאימצו אותו, **בישראל ראשי הרשויות חזקים באופן קיצוני לעומת חברי המועצה, אשר סובלים מחולשה מהותית.** לחולשה זו סיבות אחדות: כלי הפיקוח המצומצמים והלא־אפקטיביים של חברי המועצה על ראש הרשות; המשאבים המוגבלים שעומדים לרשות חברי המועצה באופן כללי ובמיוחד בהשוואה לראש הרשות; שליטתו הבלעדית של ראש הרשות בדרג המקצועי.

התוצאה היא שחברי מועצות ברשויות מקומיות בישראל אינם, במרבית המקרים, שחקן מרכזי בפוליטיקה ובדמוקרטיה המקומית. לכך יש השלכות שליליות מגוונות, בהן פגיעה בתפקוד הדמוקרטיה המקומית עצמה בשל היעדר מערכת של איזונים ובלמים בין ראש הרשות למועצה, ובפרט עקב פיקוח חסר על ראש הרשות. בעקבות זאת, נפגעת יכולתו של השלטון המקומי לממש היבטים דמוקרטיים חשובים – בעיקר לייצג את מגוון תושבי הרשות ואת צורכיהם ודרישותיהם ולתת להם מענה מתאים. בשל ההשפעה המעטה של

חברי המועצה – שהם בעלי היכרות מעמיקה וידע רב על צורכי התושבים – על תהליכי קבלת ההחלטות ברשות, נפגעת גם יכולתה של הרשות לספק שירותים ומוצרים ציבוריים באופן אפקטיבי לתושביה.

מנקודת מבט אחרת, חולשת חברי המועצות פוגעת גם בהיבטים אחרים של הדמוקרטיה ברמת המדינה: בישראל אין מנגנוני ייצוג המקרבים בין הציבור לבין נבחר הציבור ברמה הלאומית, כמו רכיב אזורי ואישי בשיטת הבחירות. בשל כך, המרחק בין הציבור ובין נבחריו בכנסת ובממשלה גדול ביותר, והשלטון המקומי הוא למעשה הגוף היחיד הקרוב לאזרח. לכן יש חשיבות מיוחדת שגוף זה ייצג את מגוון האינטרסים של התושבים – תפקיד שממלאים בעיקר חברי המועצות ברשויות המקומיות. במילים אחרות, במצב הקיים בישראל לחברי המועצות ברשויות המקומיות יש תפקיד חשוב במימוש העקרונות הדמוקרטיים של ייצוגיות והיענות. חולשת חברי המועצות פוגעת אפוא בעקרונות דמוקרטיים אלה.

בהתאם לכך, המסמך מציג המלצות שנועדו לחזק את מעמדם ועוצמתם של חברי המועצות. יודגש שההמלצות מבקשות לאזן בין הצורך לחזק את חברי המועצות לבין שמירה על היתרונות שבמודל ראש העיר החזק בכלל ובמצב הקיים בישראל בפרט, ובראשם יציבות גבוהה ויכולתו של ראש הרשות "להזיז דברים" בקלות יחסית בתוך הרשות.

המלצות לחיזוק יכולות הפיקוח של המועצה על ראש הרשות

- הסרת החסמים המפריעים למימוש זכות העיון של חברי המועצה במסמכי הרשות;
- חיזוק כלי הפיקוח הקיימים של המועצה: שאלתנות והצעות לסדר היום;
- הגדרת תפקיד יו"ר האופוזיציה וביצור מעמדו;
- מיסוד האפשרות של חברי מועצה להציע חוקי עזר;
- חיזוק סמכויותיה של ועדת הביקורת כלפי הדרג המקצועי;
- הפרדת תפקידי ראש הרשות ויו"ר מועצת הרשות;

- הפחתת מספר ועדות החובה של המועצה;
- הגברת השקיפות של המועצה וועדותיה;
- עידוד השתתפות של חברי מועצות בהכשרות שמקיים משרד הפנים.

המלצות לחיזוק הקשר בין חברי המועצה לבין הדרג המקצועי

- הסדרת פגישות תקופתיות בין חברי המועצה ופקידים בכירים ברשות;
- יצירת מנגנון של "שימועים נושאים" במועצה ובוועדותיה – דיונים מעמיקים בנושאים ספציפיים, בהשתתפות הדרג המקצועי (שיחויב להשתתף ולמסור מידע ומסמכים). השימועים ייערכו גם ביוזמת האופוזיציה.

המלצות לצמצום חוסר האיזון במשאבים ושיפור תנאי העבודה של חברי המועצות

- קביעת "סל מינימום" של שירותים משרדיים והקפדה על חלוקה שוויונית של משאבים אלה בין חברי/סיעות המועצה;
- הענקת תגמול כספי לחברי מועצה – כיום פעילותם נעשית בהתנדבות מלאה (חוץ מראש הרשות והסגנים בשכר);
- הענקת משאבים לחברי המועצה לצורך "קשר עם הבוחר";
- מתן גישה/מימון לשירותי ייעוץ משפטיים לחברי המועצה;
- הקמת גוף שיספק תמיכה מחקרית-מקצועית לחברי המועצות בתחומי העבודה השונים שלהם (בדומה למרכז המחקר והמידע של הכנסת).

הקדמה

מטרתו של מסמך זה היא לבחון את הדמוקרטיה המקומית בדגש על מעמדם ועוצמתם של חברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל, לזהות כשלים בתחום זה ולהציע הצעות לפתרונם. המסמך מתמקד ביחסים האופקיים בין חברי המועצות לבין גוף שלטוני אחר ברמה המקומית – ראש הרשות.

תמונת המצב העולה מהמחקר האקדמי על ישראל, מהמחקר ההשוואתי ומשיחות עם הגורמים הרלוונטיים בישראל מלמדת שחברי המועצות סובלים מחולשה ניכרת באופן כללי, ומעמדם נמוך במיוחד בהשוואה לראשי הרשויות. זוהי תמונת מצב בעייתית, בייחוד לאור התפיסה העקרונית שדמוקרטיה מקומית מתפקדת, שביכולתה אף לחזק את הדמוקרטיה ברמה הלאומית, חייבת להתבסס על מערכת של איזונים ובלמים וביזור עוצמה בין ראשי הרשויות וחברי המועצה ועל פיקוח אפקטיבי של חברי המועצה על ראש הרשות. זאת ועוד, יש הטוענים שחיזוק חברי המועצות ישפר גם את תפקוד הרשות המקומית ובעיקר את השירותים שהיא מספקת לאזרח, משום שחברי המועצה – הגוף הייצוגי ה"קרוב" ביותר לחיי התושב – מאפשרים לשלטון המקומי לאגור מידע רב יותר הנוגע לתושבים, לצורכיהם ולהעדפותיהם. סיבות אלה מצדיקות לכל הפחות בחינה של האפשרויות השונות לחיזוק מעמדם ועוצמתם של חברי המועצות (שאינה מתעלמת מהשלכות שליליות פוטנציאליות של אפשרויות אלה).

פרק 1 במסמך מגדיר מהי "דמוקרטיה מקומית" ומה חשיבותה. לאחר מכן, פרק 2 סוקר את התפיסות והמודלים המופיעים בספרות המחקר בכל הקשור ליחסי הכוחות האופקיים ברשויות המקומיות, בפרט בין ראש הרשות לחברי המועצה, ומציג דוגמאות השוואתיות הרלוונטיות לישראל. פרק 3 מתמקד במקרה הישראלי – מנתח את מעמדם של חברי מועצות מקומיות בישראל ומזהה את הכשלים בתחום זה. בהסתמך על כך, פרק 4 מצדיק את הצורך בתיקון המצב הקיים. לבסוף, בפרק 5 מובאות המלצות שנועדו להסדיר את יחסי הכוחות האופקיים ברשות בצורה טובה יותר, במענה לבעיות העיקריות שאובחנו במסמך.

נדגיש כבר עכשיו כי **מלכתחילה הגדרנו לעצמנו להתמקד בהמלצות מתונות יחסית**, שיש להן היתכנות גבוהה הרבה יותר להתממש בעולם הפוליטי, ולא בהצעות רדיקליות. אומנם ההמלצות שנציע צפויות לחזק באופן משמעותי את מעמדן ועוצמתן של חברי המועצות ברשויות המקומיות; אך הן אינן כוללות, כאמור בכוונת מכוון, שינויים "קיצוניים" כמו החלפת המודל הכללי שלפיו פועלת הרשות (מודל דואלי של "ראש עיר חזק" – ראו להלן) ושינויים בשיטת הבחירות והממשל, וגם לא שינויים בכל הנוגע למינויים בדרג המקצועי ברשות.¹ מתוך אותו היגיון התמקדנו בהמלצות שעלותן התקציבית אינה גבוהה. עם זאת, לא התעלמנו גם מהצעות שעלותן גבוהה יחסית אך הן קריטיות לחיזוק מעמדם של חברי המועצות.

עוד יצוין שהמסמך מתייחס לרשויות מקומיות ועיריות ולא למועצות אזוריות, שכללי המשחק הנהוגים בהן ויחסי הכוחות והעוצמה הפוליטיים המאפיינים אותן שונים; היכן שישנם הבדלים בין עיריות ומועצות מקומיות – המסמך מתייחס למתרחש בעיריות ולחקיקה הנוגעת להן. עם זאת, ישנם היבטים מסוימים במסמך זה ובהמלצות המוצעות בסופו שיכולים להיות רלוונטיים גם למועצות האזוריות, או לכל הפחות לשמש בסיס למחקר עתידי בעניינן.

1 המלצות בעניין זה נכללו למשל בדוח זילבר. ראו זילבר, 2016.

1. רקע דמוקרטיה מקומית

בשנים האחרונות גוברת ההבנה שהשלטון המקומי הוא רכיב חשוב במשטר הדמוקרטי. הדבר בא לידי ביטוח בהתרחבות השימוש במושג "דמוקרטיה מקומית" בשיח הציבורי והפוליטי, בקרב ארגונים מקומיים ובינלאומיים, באמנות בינלאומיות (במיוחד בולטת האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי מ־1985, European Charter of Local Self-Government) ובמחקר האקדמי.²

אבל מהי בעצם "דמוקרטיה מקומית", וכיצד השלטון המקומי יכול לתרום לדמוקרטיה? אפשר לבחון זאת משלוש נקודות מבט (שיש ביניהן קשרי גומלין):³

(1) כל משטר דמוקרטי מבוסס על ביזור עוצמה בין מוקדים המפקחים זה על זה ומגבילים זה את זה – ובכך מונעים צבירת עוצמה רבה מדי אצל מוסד מסוים, העשוי להשתמש בעוצמתו לרעה. הביזור המוכר ביותר הוא אופקי: עקרון הפרדת הרשויות בין הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת. לצד זה, לפחות אחדות מהתפיסות הדמוקרטיות מייחסות חשיבות רבה גם לביזור אנכי, בפרט ביזור טריטוריאלי: העברת עוצמה מהשלטון המרכזי לשלטון האזורי או המקומי או לגופים הקשורים אליהם – הן סמכויות ביצוע והן סמכויות החלטה (מנוחין, 2014).

לפי תפיסה זו, המוסדות האזוריים או המקומיים אינם צריכים להיות רק ספקי שירותים לתושבים או "זרועה הארוכה" של המדינה, אלא מוסדות בעלי עוצמה רבה בפני עצמם, "ממשל עצמי מקומי" של ממש.⁴ כך יכול השלטון המקומי לאזן את עוצמת השלטון המרכזי ולתרום לחיזוק המשטר הדמוקרטי.⁵

2 ראו למשל בארי ורזין, 2015; Haus and Sweeting, 2006.

3 הזוויות השונות האלה מופיעות למשל באמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי ואצל ברסלר גונן, 2010.

4 על שלוש התפיסות האלה של השלטון המקומי ראו למשל לוי ושריג, 2014.

5 טענה זו בדבר חשיבות הביזור הטריטוריאלי לדמוקרטיה ברמת המדינה הוצגה בידי הוגים וחוקרים בולטים של המשטר הדמוקרטי. ראו למשל de Tocqueville, 1968; Mill, 1991.

ואכן, מסוף שנות ה־70 של המאה ה־20 ניכרת מגמה כלל־עולמית של ביזור ושל העצמת דרגי ממשל תת־לאומיים. הביטוי המובהק ביותר למגמה זו הוא כאמור האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי משנת 1985, שכיום חתומות עליה כל המדינות החברות במועצת אירופה. באמנה זו הצהירו המדינות החתומות כי הן סבורות ש"הרשויות המקומיות הן מיסודותיו העיקריים של כל משטר דמוקרטי" ושהן "מודעות לכך שההגנה על הממשל העצמי המקומי וחיזוקו במדינות אירופה השונות הם משום תרומה חשובה לביסוס עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח באירופה"⁶. באמנה סעיפים רבים המעגנים בפועל את עצמאותו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי ואת הצורך לוודא כי ישמש מסגרת דמוקרטית מקומית.

(2) השלטון המקומי עצמו יכול – וצריך – להיות דמוקרטי לפי ההגדרות המקובלות של דמוקרטיה. אפשר לבחון את רמת הדמוקרטיה של השלטון המקומי, כמו של כל שלטון אחר, באמצעות שני סוגים של הגדרות: (א) הגדרות מצומצמות, הבוחנות רק את התנאים הבסיסיים הנדרשים כדי ששלטון יהיה דמוקרטי – לרוב ההתייחסות היא לקיומן של בחירות דמוקרטיות (הוגנות, חופשיות, שוות, חשאיות, תקופתיות וכדומה), ולעיתים נוספים תנאים כמו חופש ביטוי והתאגדות וגישה למקורות מידע חלופיים; (ב) הגדרות רחבות, הבוחנות נוסף על כך גם את איכות הדמוקרטיה – האם מתקיימים בה היבטים דמוקרטיים כמו השתתפות בפועל של חלק נרחב מהאוכלוסייה בתהליכי קבלת ההחלטות, תחרותיות בין מועמדים על עמדות הנהגה, ייצוגיות של קבוצות שונות בחברה בתהליכים ובמוקדים של קבלת ההחלטות, היענות של הנבחרים לבחורים ושקיפות המאפשרת לעקוב אחר התנהגות השלטון?⁷

כאמור, חלק חשוב בהגדרתה של דמוקרטיה מודרנית, בוודאי של דמוקרטיה איכותית, הוא ביזור עוצמה, ובעיקר הצורך בפיקוח אפקטיבי על התנהלות השלטון. לעיל התייחסנו לביזור עוצמה אנכי, מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי; אבל בהקשר של התנהלות השלטון המקומי עצמו יש חשיבות גדולה לביזור

6 מחוך ההקדמה לאמנה; התרגום של המחברים.

7 להרחבה על הגדרות של דמוקרטיה ראו למשל Diamond and Morlino, 2005.

עוצמה אופקי, כלומר בין מוקדי כוח שונים ברשות המקומית, ולאפשרות לפקח על מעשי השלטון ברשות המקומית. במקרה הישראלי, כפי שיוסבר בהמשך, "שלטון" זה הוא ראש הרשות, המזוהה כ"רשות המבצעת" ברשות המקומית, והגוף המרכזי שמתפקידו לפקח עליו הוא מועצת הרשות המקומית, המזוהה כ"רשות המחוקקת". לפיכך בישראל יש חשיבות גדולה לפיקוח אפקטיבי של המועצה על ראש הרשות.

דיון נרחב על המושג "פיקוח" חורג מהיקפו של המסמך הנוכחי.⁸ בשלב זה נציין רק שהפיקוח נדרש, בין השאר, כדי להבטיח את קיומם של סדרי שלטון ומינהל תקינים; להגן על האינטרס הציבורי מפני ניצול השררה לרעה; להגביר את השקיפות ולתת פומבי לפעולותיו של השלטון; לכפות על השלטון להסביר את מעשיו; ולהתריע על חשדות לשחיתות. נהוג להבחין בין שני סוגי פיקוח: פיקוח "חזק", שפירושו שהגוף המפקח מפעיל סנקציות של ממש נגד האדם או הגוף המפוקח – למשל הדחה מתפקיד; ופיקוח "חלש", שמשמעו פעולות כמו בדיקה ואימות, תשאול וחקירה, מתיחת ביקורת וגינוי וקריאה למתן דין וחשבון (פרידברג וחזן, 2009: 22).

(3) לשלטון המקומי, בהנחה שהוא דמוקרטי לפי ההגדרות שצוינו בסעיף הקודם, יש אפשרות לתרום תרומה מיוחדת למשטר הדמוקרטי כולו באמצעות חיזוק והדגשה של ההיבטים הלוקים בחסר ברמת המדינה, או לפחות בהיבטים שלשלטון המקומי יש בהם יתרון על פני השלטון המרכזי.⁹

דוגמה מובהקת לכך הם הליכי שיתוף ציבור – התייעצות עם הציבור בנוגע להחלטות ספציפיות או שיתוף הציבור בפועל בקבלת החלטות ספציפיות. מורכב למדי ואף קשה ליישם בהצלחה הליכי שיתוף ציבור ברמת המדינה, בעיקר בשל מגבלות כמו גודל האוכלוסייה ורמת ההתעניינות וההבנה של הציבור הרחב בהחלטות, שלעיתים קרובות הן מורכבות או אינן נוגעות לו ישירות. מסיבות

8 על כך ראו למשל פרידברג וחזן, 2009.

9 לטענה דומה לגבי האפשרות של דמוקרטיה פנים-מפלגתית לתרום לדמוקרטיה ברמת המדינה ראו Rahat, 2009.

אלה, ברמה המקומית קל הרבה יותר ליישם הליכים של שיתוף ציבור, וחלק ניכר מהמאמצים לקדם וליישם הליכים כאלה אכן מתבצעים ברמה זו.¹⁰ דוגמה אחרת היא גיוס פוליטיקאים: פעילות פוליטית בזירה המקומית היא ערוץ מרכזי לגיוס והכשרה של פוליטיקאים שבעתיד "ידלגו" לזירה הלאומית (וגם לסינון פוליטיקאים מוצלחים פחות). ואכן, רבים מהפוליטיקאים בכנסת החלו את דרכם בפוליטיקה המקומית (קניג, 2018).

בדומה, לשלטון המקומי יש פוטנציאל לבטא בצורה טובה יותר שני היבטים דמוקרטיים מרכזיים: ייצוגיות של האוכלוסייה והיענות לדרישות הציבור. יתרון עיקרי בולט של השלטון המקומי על פני השלטון המרכזי בהקשר זה הוא שהשלטון המקומי "קרוב" הרבה יותר לתושבים: הוא אוגר מידע רב יותר בנוגע לתושבים, צורכיהם והעדפותיהם, ויש לו היכרות טובה יותר עם הקהילה והמרחב. מאפיינים אלה מאפשרים לו לייצג את האוכלוסייה המקומית ולהיענות לדרישותיה בצורה טובה יותר.

אגב כך, בזכות הקרבה שבין השלטון המקומי לתושבים, יש לו גם פוטנציאל לספק את השירותים והמוצרים בצורה אפקטיבית יותר.¹¹ טענה זו מגובה במחקרים אמפיריים. כך למשל, מחקר של ארגון OECD הראה שיש מתאם בין מידה גבוהה של ביזור עוצמה לשלטון המקומי והאזורי ובין תוצר גבוה לנפש (OECD, 2017); ומחקרים אחרים הצביעו על קשר דומה בין ביזור ובין אפקטיביות גדולה יותר של הממשלה (דהן, 2016). ההכרה ביתרון של השלטון המקומי בתחום זה היא אחת הסיבות למגמה שהוזכרה קודם לכן של ביזור העוצמה לשלטון המקומי בקרב הדמוקרטיות המפותחות.

מאפיינים אלה של השלטון המקומי בולטים במיוחד כשמדובר ביישובים שחלק ניכר מתושביהם משתייכים לקבוצות מיעוט או קבוצות מודרות (excluded), שלעיתים קרובות אינן זוכות לייצוג הולם במוקדי קבלת ההחלטות ועיצוב

10 על שיתוף ציבור בשלטון המקומי בישראל ראו נגיד, 2015.

11 להסבר זה ולהסברים אחרים על האפקטיביות של השלטון המקומי ראו למשל מנוחין, 2014: 17-81; Tiebout, 1956.

המדיניות כמו הפרלמנט והממשלה. בהנחה שהשלטון המקומי הוא דמוקרטי, סביר להניח שגם קבוצות מודרות או קבוצות מיעוט יזכו לייצוג הולם ביישובים שבהם מדובר בקבוצת הרוב. הכוונה היא הן לנוכחות של נציגים מקבוצה זו בזירות מרכזיות בשלטון המקומי של קבלת החלטות וביצוען (מה שמכונה "ייצוגיות תיאוריות"), והן לייצוג האינטרסים ותפיסות העולם של קבוצה זו בזירות אלה (מה שמכונה "ייצוגיות מהותיות"). במילים פשוטות: לקבוצות מיעוט וקבוצות מודרות אחרות, השלטון המקומי הוא הזירה העיקרית שבה הן מיוצגות באופן הולם ושבה נציגי הציבור צפויים להיענות לדרישותיהם. מנקודת מבט אחרת, יש סכנה שהשלטון המרכזי יזניח את השירותים שהוא מספק לקבוצות מודרות כאלה; ובמקרה כזה תפקידו של השלטון המקומי באספקת שירותים לתושבים מקבוצות אלה יהיה חשוב במיוחד. מכל הסיבות האלה, לעיתים קרובות שיעורי ההשתתפות בבחירות המקומיות גבוהים במיוחד בקרב אוכלוסיות מיעוט, כמו למשל שיעורי ההשתתפות הגבוהים ביישובים הערביים בבחירות המקומיות בישראל.

הגברת הייצוגיות וההיענות (וכן אפקטיביות הממשלה) חשובה כשלעצמה, והיא גם צפויה להגביר את אמון הציבור במשטר הדמוקרטי ואת ההשתתפות הפוליטית. יש לכך חשיבות מיוחדת כשמדובר באוכלוסיות מודרות, שרמת האמון שלהן בשלטון בדרך כלל נמוכה – תופעה שפוגעת בלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי ואף עלולה לעודד אלימות.

2. יחסי הכוחות ברשויות המקומיות מבט תאורטי והשוואתי

מבט תאורטי: דגמים של חלוקת עוצמה ברשויות המקומיות

כפי שכבר הוזכר, הרשויות המקומיות מתנהלות בו בזמן בשתי מערכות של יחסי כוחות: אנכית ואופקית (Heinelt and Hlepas, 2006). בחלק זה נתייחס למערכת יחסי הכוחות האופקית, כלומר זו שבין מוקדי השלטון ברמה המקומית: המועצה המקומית, ראש הרשות וכן הדרג הביצועי ובמיוחד מנכ"ל הרשות. בעוד מערכת היחסים האנכית זכתה לתשומת לב רבה בספרות ובדיון הציבורי והפוליטי בישראל ובמדינות אחרות,¹² מערכת היחסים האופקית זכתה לתשומת לב פחותה. כאמור, מסמך זה מבקש להשלים פער זה בהקשר של ישראל.

אפשר לסווג את מערכת היחסים האופקית בשלטון המקומי בכמה דרכים. הבחנה אחת היא בין שני סוגים עיקריים של שלטון: יחידני ודואלי. במערכת יחידנית מרב העוצמה ברשות המקומית בכל הנוגע לסמכויות ההחלטה והביצוע נמצאת אצל גורם שלטוני אחד – לרוב מדובר במועצה המקומית; בשלטון דואלי, העוצמה נחלקת בין המועצה, הנתפסת כרשות המחוקקת, לבין ראש הגוף הביצועי במועצה – והוא יכול להיות ראש הרשות או מנכ"ל הרשות.

12 למשל גל-נור ובלאנדר, 2013; Rhodes, 2018; Elander and Montin, 1990.

כדי לסווג את הרשויות על פי קטגוריות אלו יש להסתכל בעיקר על אופן הבחירה של ראש הרשות ועל הגורם השולט בדרג הביצועי. ככלל, בשיטות יחידניות המשטר מקביל לשיטת המשטר הפרלמנטרית – כלומר, ראש הרשות נבחר על ידי המועצה ולא ישירות בידי התושבים כמו במשטר הנשיאותי, ומי ששולט בדרג הביצועי הן ועדות המועצה. שיטות דואליות, שבהן המועצה וראש הרשות נבחרים בנפרד, וראש הרשות הוא השולט על הדרג הביצועי – מקבילות למשטר הנשיאותי (Bäck, 2005).

טיפולוגיה נוספת, נפוצה מאוד, מתעמקת יותר ביחסי הכוחות הספציפיים בין המועצה, ראש הרשות והדרג המקצועי – מי שולט בגופים האחרים ומי דומיננטי יותר בכל הנוגע לקביעת המדיניות. טיפולוגיה זו מציעה ארבעה מודלים עיקריים של שלטון מקומי (Mourizen and Svava, 2002; Heinelt and Hlepas, 2006):¹³ (ראו לוח 1).

(1) מודל הנהגת המועצה (committee-leader model). במודל זה העוצמה נחלקת, כלומר מבחזרת באופן שוויוני, בין ראש הרשות, המועצה (בעיקר ועדותיה) והדרג המקצועי הבכיר, בדגש על המנכ"ל.

(2) מודל הנהגת הקולקטיב (collective leadership model). במודל זה המועצה היא באופן מובהק הגוף הדומיננטי ביותר, בדגש על ועדותיה. המועצה אחראית לקביעת מדיניות כללית, מינוי מנכ"ל הרשות, קבלת החלטות ספציפיות וגם על רוב הפונקציות המנהליות. לעומת זאת, ראש הרשות אינו דמות דומיננטית בעלת עוצמה.

(3) מודל מועצה-מנהל (council-manager model). במודל זה העוצמה בכל הקשור לקבלת ההחלטות היא בידי המועצה. עם זאת, בניגוד למודל הנהגת הקולקטיב, במודל זה הפונקציות המינהליות הן באחריות הדרג המקצועי הבכיר, לרוב מנכ"ל הרשות (שנבחר בדרך כלל על ידי המועצה עצמה). מתוך הארבעה, מודל זה נחשב למקצועי ביותר משום שהוא מעניק את העוצמה הרבה ביותר לדרג המקצועי.

13 יש גם חלוקות מורכבות יותר, למשל לשבעה מודלים – אצל Nelson and Svava, 2010.

(4) **מודל מועצה-ראש רשות** (או מודל "ראש העיר החזק",¹⁴ strong mayor model). במודל זה העוצמה מרוכזת בעיקר אצל ראש הרשות. עוצמתו נובעת משליטתו במועצה ובדרג המקצועי, או מחלוקת הסמכויות בינו ובין המועצה, אם כי למועצה עדיין נשמרת עוצמה בכל הנוגע לקבלת החלטות. יודגש כי מודל זה מתייחס לעוצמה הפורמלית שניתנת לראש הרשות, ולא ליכולותיו האינדיווידואליות כמנהיג חזק או חלש (Wollmann, 2003).

לוח 1

יחסי כוחות אופקיים במועצה: מודלים מרכזיים

מודל ראש העיר החזק	מודל מועצה-מנהל	מודל הנהגת הקולקטיב	מודל הנהגת המועצה	
חלשה	חזקה	חזקה	בינונית	עוצמת המועצה
חזקה	תפקיד סמלי	חלשה	בינונית	עוצמת ראש הרשות
בינונית	בינונית	חלשה	בינונית	עוצמת הדרג המקצועי הבכיר
גרמניה, ספרד, צרפת, הונגריה	אירלנד, פינלנד	בלגיה, הולנד	דנמרק, שוודיה	דוגמאות*

* יש מדינות שבהן רשויות שונות מתנהלות לפי דגמים שונים. בריטניה היא דוגמה לכך, ולכן היא אינה מופיעה בלוח.

14 אף שהשם הרשמי בישראל הוא "ראש עירייה", בכל הנוגע למודל הנ"ל נשתמש במסמך זה בכינוי המוכר "ראש העיר החזק".

הסיווג של שיטות שונות לארבעת המודלים האלה (ולאחרים שהספרות מציגה) נעשה בעיקר על בסיס היקף הסמכויות של שלושת הגורמים המרכזיים ברשויות המקומיות (ראש הרשות, המועצה והדרג המקצועי/מנכ"ל) והשפעתם על תהליכי קבלת ההחלטות וביצוען. יחסים אלו בין השחקנים, ובייחוד בין ראש הרשות לבין המועצה, מושפעים ממאפיינים בסיסיים בשיטת הבחירות והממשל:

(1) אופן בחירת ראש הרשות. שיטת הבחירה משפיעה ישירות על הלגיטימציה שראש הרשות נהנה ממנה ועל האחריותיות (accountability) שלו כלפי גורמים אחרים ברשות. כאשר ראש הרשות נבחר על ידי המועצה, לפחות ברמה הציבורית הוא מחויב אליה והלגיטימציה שלו נשענת עליה. שיטה כזאת מובילה לעיתים גם להחלשתו של ראש הרשות אל מול מנכ"ל הרשות, ואף יכולה ליצור תחרות בין השניים על השליטה בדרג המקצועי (Wollmann, 2005). לעומת זאת, כאשר ראש הרשות נבחר באופן ישיר על ידי התושבים, הלגיטימציה שלו גדלה – בוודאי אל מול המנכ"ל, שאינו מייצג את התושבים – אלא שבמקרה כזה האחריותיות של ראש הרשות כלפי המועצה נחלשת (Sweeting, 2009; Swianiewicz, 2013).

(2) הדחת ראש רשות. האפשרות להדיח את ראש הרשות היא כלי פיקוחי נוקשה, שכמובן משפיע מאוד על התנהגותו ועל האחריותיות שלו כלפי הגורם שיכול להדיחו (Sweeting, 2009; Wollmann, 2009; Swianiewicz, 2013). כאשר המועצה יכולה להדיח את ראש הרשות בקלות יחסית, סביר שראש הרשות יבקש לרצות אותה או לפחות לא "לשבור את הכלים" ביחסיו עימה; וכאשר אין למועצה סמכות מעשית להדיח את ראש הרשות, מחויבותו למועצה נחלשת.

(3) שליטה של ראש הרשות ברוב במועצה. במודל ראש העיר החזק סמכויותיו המינהליות של ראש הרשות מקנות לו עוצמה רבה בתוך הרשות. עם זאת, לפחות פורמלית, למועצה עדיין יש השפעה משמעותית על תהליכי קבלת ההחלטות, והיא צריכה לאשר החלטות חשובות כמו קבלת תקציב הרשות. ברור אפוא שאם ראש הרשות שולט ברוב במועצה, קל לו הרבה יותר לפעול, והחסמים הפוטנציאליים שניצבים בפניו קטנים באופן משמעותי (Sootla and Graub, 2003).

מבט השוואתי קצר: גרמניה וספרד

משנות ה־90 ישנה נטייה מובהקת באירופה לאימוץ מודל ראש העיר החזק (Denters, 2006).¹⁵ כפי שיפורט בהמשך, מודל זה מאפיין את ישראל מאז שנות ה־70. לפיכך בפרק זה נבחן את מעמד חברי המועצות המקומיות, בעיקר בכל הנוגע ליכולת הפיקוח שלהם על ראש הרשות, בשתי מדינות שבדומה לישראל אימצו את מודל ראש העיר החזק – גרמניה וספרד. יצוין תחילה כי בדמוקרטיות רבות, ובכלל זה גרמניה וספרד, יש גיוון פנים־מדינותי באופן התנהלותן של הרשויות המקומיות, למשל בין יחידות פדרליות, וברשויות שונות מתקיימים מודלים שונים של שלטון. בסקירה שלהלן תוצג תמונת מבט כללית בלבד וללא התייחסות להבדלים אלה.

גרמניה

עד שנות ה־90 התאפיין השלטון המקומי בגרמניה במודל דואלי דומה למדי למודל מועצה־מנהל. אומנם ראש הרשות היה פורמלי אחראי על הדרג המקצועי, אך בפועל שני הגורמים הדומיננטיים היו המועצה, שבחרה את ראש הרשות, ומנכ"ל הרשות, שנבחר אף הוא על ידי המועצה אך פעל באופן עצמאי ממנה. שני השחקנים האלה, שהיו אחראים להיבטים הביצועיים של הרשות, נקלעו לקונפליקטים לעיתים תכופות. בשל כך, בין היתר, במחוזות רבים נעשתה בסוף שנות ה־90 רפורמה נרחבת במטרה לחזק את ראש הרשות (Wollmann, 2005). במסגרת הרפורמה נשארה המועצה זירה עיקרית לקבלת ההחלטות, אך על מנת לחזק את הלגיטימציה של ראש הרשות שונתה שיטת הבחירות כך שהוא נבחר ישירות על ידי התושבים.

היה אפשר לצפות מראש שרפורמה זו תחזק מאוד את מעמדו של ראש הרשות מול הדרג המקצועי, אך גם תוביל להחלשת המועצה. מתוך הבנה שזוהי התוצאה

15 יצוין כי הנטייה לעבר מודל ראש העיר החזק מזכירה בעיקרה תופעה אחרת המתקיימת ברמה הלאומית – התנשאיות (presidentialization); תופעה שבמסגרתה מרכזיותו של ראש הממשלה במשטרים פרלמנטריים הולכת וגוברת. ראו למשל רהט, 2019.

הצפויה, חוזקו בד בבד גם יכולות הפיקוח של המועצה על ראש הרשות. חיזוק זה בא לידי ביטוי בשינוי מנגנון האי־אמון והתאמתו למצב החדש ובהכנסת כלי פיקוח רכים יותר. לפיכך ברשויות רבות המועצה יכולה לפתוח בהליך הדחה של ראש הרשות באופן עקיף, באמצעות עריכת משאל עם בקרב התושבים, המהווה מעין הצבעת אמון בראש הרשות. הרוב הדרוש לעריכת משאל עם משתנה בין הרשויות (הוא עומד על בין 15% לשליש מחברי המועצה). הרוב הדרוש במשאל העם להדחת ראש הרשות הוא בין רוב מוחלט (מעל 50% מהמצביעים) לרוב מיוחס, המשתנה בין הרשויות. כמו כן, ברשויות אחדות המועצה יכולה לנכס לעצמה תפקידים של ראש הרשות – הרוב הדרוש לכך משתנה בין רשויות, אך הוא לכל הפחות רוב מוחלט של למעלה מ־50%. נוסף על כך, חברי המועצה, שעד אז פעלו על בסיס התנדבותי לחלוטין, התחילו לקבל תגמול כספי. כפי שיוסבר בהמשך, תגמול כספי תורם תרומה משמעותית לעבודתם של חברי המועצה.

הרפורמה הובילה לתוצאות שונות: מעמדו של ראש הרשות אכן התחזק, וכך גם מקצועיותו – שיעור ראשי הרשויות בעלי הניסיון הניהולי וראשי הרשויות שנבחרו שוב לתפקידם עלה באופן ניכר. בד בבד, פחתה המעורבות של המועצה בקבלת החלטות מניהליות באופן יומיומי. עם זאת, היא דווקא התחזקה בהיבטים כמו קבלת החלטות עקרוניות ופיקוח על ראש הרשות (שם).

ספרד

גם בספרד התחזק מאוד מעמד ראש הרשות מאז סוף שנות ה־90. עד אז, השלטון המקומי עדיין התנהל במידה רבה על בסיס המודל שהיה נהוג עוד בתקופה הטרום־דמוקרטית, תקופת פרנקו – מודל שכמעט לא אפשר לרשות המקומית לתפקד באופן עצמאי, ובוודאי לא דמוקרטי. השינוי החל בהדרגה מ־1985: לראש הרשות המקומית הוענקו סמכויות רבות, בהן אחריות בלעדית לכלל השירותים המקומיים, לניהול הגורמים המקצועיים ולתכנון הפיננסי של העיר (Ferran and Horta, 2005). עם זאת, ראשי הרשויות בספרד עדיין נבחרים בהצבעת רוב במועצה, ולכן הם מחויבים אליה. כמו כן, הם מוגבלים בכוחם, בדגש על היבטים של הקצאת משאבים והעסקה ופיטורים של כוח אדם, שכן דרוש להחלטות אלה אישור של המועצה. לעומת זאת הם אחראים באופן

כמעט בלעדי לניהול השוטף של העירייה ולחלוקת הסמכויות בין אנשי המקצוע הפועלים בה.

בדומה לנעשה בגרמניה, בצד חיזוק מעמדו של ראש הרשות חוזק גם מעמד המועצה. כאמור, משנות ה־90, עם הפיכת הרשויות המקומיות לדמוקרטיות, החל ראש הרשות להיבחר על ידי המועצה. בהתאם לכך המועצה גם יכולה להפיל אותו בהצבעת אי־אמון קונסטרוקטיבית ברוב מוחלט – כלומר, למעלה מ־50% מחברי המועצה יכולים להצביע בעד החלפת ראש הרשות המכהן בראש רשות חדש (יש הגבלה על מספר הצעות האי־אמון) (שם).

אפשר לראות כי הן בגרמניה והן בספרד נעשו מהלכים שנועדו לחזק את עוצמתו של ראש הרשות המקומית בד בבד עם אימוץ מודל ראש העיר החזק. עם זאת, בשתי המדינות נעשו נוסף על כך מהלכים אחרים שיצרו מגוונים שחזקו את המועצה ואת יכולת הפיקוח שלה על ראש הרשות. כפי שנראה, בישראל לא אומצו צעדים דומים עם המעבר למודל ראש העיר החזק בשנות ה־70.

3. חברי מועצות ברשויות המקומיות בישראל

תמונת מצב

בישראל יש כמה סוגים של רשויות מקומיות (כיום מספרן 257): עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות וכן מועצות מקומיות תעשייתיות. התנהלותן של היחידות האלה מעוגנת בשורה ארוכה של חוקים, שכמה מהם יוזכרו בהמשך. כאמור, מסמך זה מתמקד ברשויות המקומיות,

אך היבטים רבים בו רלוונטיים גם למועצות המקומיות. המצב שונה לגבי המועצות האזוריות – אומנם גם הן כפופות למשרד הפנים ומתנהלות באופן דמוקרטי, אבל הן שונות באופן מהותי מעיריות וממועצות מקומיות בהיבטים כמו המבנה שלהן (הן מורכבות מיישובים רבים ומשתרעות על פני שטח רחב), שיטת הבחירות והממשל ויחסי הכוחות בין השחקנים המעורבים בתהליכי קבלת ההחלטות וביצוען.

רקע על הרשויות המקומיות בישראל: ריכוזיות קיצונית

בכל הנוגע לביזור עוצמה אנכי ישראל ריכוזית מאוד, והשלטון המקומי נתפס בה בדרך כלל כסוג של קבלן ביצוע של השלטון המרכזי ולא כממשל עצמי של ממש (גלינור ובלאנדר, 2013).

במה מתבטאת הריכוזיות הזאת? ראשית, בישראל יש רק שתי רמות שלטוניות – הארצית והמקומית – ללא כל רמה אזורית. לעומת זאת, מתוך 26 המדינות האוניטריות (לא־פדרליות) החברות ב־OECD רק ב־7 מדינות יש שני רבדים שלטוניים; ב־16 מדינות יש שלושה רבדים שלטוניים; וב־3 מדינות יש 4 רבדים שלטוניים. שנית, השלטון המרכזי מבזר עוצמה מעטה ביותר לשלטון המקומי. חוקרי הבנק העולמי (Ivanyna and Shah, 2013) בחנו מגוון רחב של פרמטרים

המלמדים על הביזור לשלטון המקומי (היקף הרגולציה על הרשויות, היכולת של הרשויות המקומיות לקבל באופן עצמאי החלטות הנוגעות לניהול ההון האנושי, גביית מיסים ועוד) ודירגו את ישראל במקום ה־94 ברמת הביזור מתוך 182 מדינות בעולם – אבל במקום הנמוך ביותר, כלומר כמדינה הכי פחות מבוזרת, מתוך מדינות OECD.

בהקשר זה רמת השליטה של הממשלה בישראל, בעיקר משרד הפנים, בקבלת ההחלטות ברמה המקומית ובביצוען גבוהה מאוד. באופן עקרוני, לרשויות המקומיות אין סמכות שיוטית, ומותר להן לעשות רק מה שהחוק מאפשר להן – וזאת בניגוד לממשלה. משרד הפנים הוא שמפקח על השלטון המקומי בישראל. כך למשל, הרשויות נדרשות לקבל את אישור שר הפנים, באמצעות הממונה על המחוז, לתקציב הרשות, לקבלת הלוואות ומתן ערבויות, לעסקאות מקרקעין, לפטורים ממכרזים ולהקמת תאגידים. כמו כן, שר הפנים יכול לעכב חוקי עזר ואף לפסול אותם. לשרי הפנים והאוצר גם סמכויות פיקוח וענישה רחבות כלפי רשויות החורגות מתקציבן. שר הפנים גם רשאי למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה או ראש הרשות בנסיבות שונות (ראו גם בהמשך), למשל אם "המועצה או ראש העיריה אינם ממלאים עוד, לדעת השר, את התפקידים שהוטלו עליהם לפי הפקודה או בכל דין אחר או שאינם מנהלים כשורה את תחום שיפוטתה" (פקודת העיריות, סעיף 143(א)(2)). הוא אף חייב לעשות זאת במקרים מסוימים, למשל בשל גירעון כבד. נוסף על כך, היכולת של הרשויות המקומיות להחליט על גובה הארנונה שתיגבה בשטחן מוגבלת ביותר: בבדיקה של משרד הפנים שנערכה בשנת 2019 על ידי חברת הייעוץ עדליא נמצא כי מצב זה הוא חריג ביותר ביחס לעולם: ישראל היא המדינה שבה חופש המיסוי של השלטון המקומי הוא הנמוך ביותר בקרב המדינות המפותחות, ובפער עצום: 95% מהמס המקומי בישראל נקבע על ידי הממשלה, והמדינה המדורגת מייד לאחריה היא טורקיה, ובה שיעור זה הוא 20% (ארלזורוב, 2019). ריכוזית גבוהה, וחריגה במבט השוואתי, אפשר למצוא גם בתחום התחבורה, ובמיוחד התחבורה הציבורית.¹⁶

16 למרות זאת, אפשר למצוא סוגיות ומקרים שבהם לרשויות המקומיות יש עצמאות משמעותית יותר. כך למשל, בתחומים כמו חינוך ויחסי דת-מדינה יש לרשויות המקומיות סמכויות החלטה וביצוע נרחבות יותר. גם בפסיקה אפשר למצוא הכרה בעצמאות החוקית של השלטון המקומי, כפי שבא לידי ביטוי בדברים האלה: "בפירוש חוק שעניינו

מערכת יחסים אנכית כזאת, כלומר ריכוזית מאוד, מגבילה מלכתחילה את עוצמתן של הרשויות המקומיות, לרבות העוצמה של חברי המועצות ברשויות המקומיות, עוד טרם בחינת יחסי הכוחות האופקיים בתוך הרשות המקומית עצמה.

מאזן הכוחות האופקי ברשות המקומית

ישראל מאופיינת בגישה דואלית המחלקת סמכויות בין שני מוקדי הכוח הנבחרים – המועצה וראש הרשות. ראש הרשות ממלא תפקיד כפול – הן כראש הרשות המבצעת, ובמסגרת זו כאחראי על הדרג המקצועי ברשות, והן כיו"ר המועצה, המנהלה את ישיבותיה. יצוין כי ברירת המחדל היא שראש הרשות מכהן גם כיו"ר המועצה, אם כי מועצת עירייה שמספר חבריה 21 ויותר רשאית,¹⁷ בהסכמת ראש העירייה, לבחור יו"ר מועצה אחר מקרב חבריה (פקודת העיריות, סעיף 130 א').

בהתאמה, לראש הרשות יש תפקידים נרחבים. בין היתר, הוא ממונה על הכנת התקציב לאישור המועצה (בכפוף לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים); על ניהול של עובדי הרשות המקצועיים ועל מינוי עובדים שאינו דורש את אישור המועצה. יש לו גם השפעה משמעותית על מינוי עובדים הדורש את אישור המועצה (מנכ"ל, מהנדס, יועץ משפטי, מבקר, גזבר ועוד); על הפסקה של כהונת חברי מועצה במקרים מסוימים; ועל חלוקת התיקים ברשות, הליך שנעשה לרוב כחלק מהרכבת הקואליציה. בפועל יש לו תפקיד מרכזי גם בחקיקה ותיקון של חוקי עזר (שהם במעמד של חקיקת משנה), צעד שנעשה בעזרת היועץ המשפטי ברשות. המועצה מצידה אחראית על אישור ותיקון של חוקי עזר עירוניים; אישור המדיניות של הרשות – לרבות תוכניות העבודה, התקציב, הארנונה והאגרות;

¹⁷ יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי ראוי שינחה אותנו [...] עקרון האוטונומיה של הרשות המקומית". בג"ץ 93/3791 משלב נ' שר הפנים, פ"ד מז(4) 126, 131-132 (1993).

¹⁷ סעיף 19 לפקודת העיריות מפרט את המספר המינימלי והמקסימלי של חברי מועצה לפי מספר החושבים, ושר הפנים קובע את המספר המדויק בכפוף לכך.

אישור המינוי של סגני ראש הרשות וחברי הוועדות; אישור קבלה ופיטורים של עובדים סטטוטוריים; ניהול דיון בדוח מבקר הרשות; התנעת תהליך הדחת ראש הרשות (הליך זה כפוף לאישור שר הפנים, ראו פירוט בהמשך); וחבריה רשאים להגיש הצעות לסדר היום ושאלות. חלק ניכר מעבודתה של המועצה מתבצע בוועדותיה, שכמה מהן מוקמות לפי חוק (ועדות סטטוטוריות) – ועדת מכרזים, ועדת כספים, ועדת מל"ח, ועדת ביטחון, ועדה לענייני ביקורת, ועדה מקומית לתכנון ולבנייה ועוד.

לצורך מסמך זה המאפיין החשוב יותר הוא שבפועל המודל הדואלי של השלטון המקומי בישראל תואם את מודל ראש העיר החזק (ברסלר גונן, 2010; בארי, 2013; שריג, 2015). הוכחות לכך אפשר למצוא הן בשיטת הבחירות והממשל בשלטון המקומי, והן בסמכויות ובהתנהלות בפועל של השחקנים ברשות. יודגש: איננו טוענים שמודל ראש העיר החזק כשלעצמו הוא בעייתי. מה שבעייתי הוא אופן יישומו הקיצוני בישראל – העוצמה האדירה של ראש הרשות וחולשתם המהותית של חברי המועצה. כאמור, בעוד במדינות אחרות יישום מודל ראש העיר החזק לווה בחיזוק יכולת הפיקוח של המועצה, במטרה לשמור על מערכת האיזונים והבלמים הדמוקרטית, ניכר כי בישראל המועצות נותרו חלשות ובעלות יכולת פיקוחית מצומצמת ביותר על ראש הרשות. להלן נבחן זאת.

עוצמת ראש הרשות: שיטת הבחירות והממשל

שיטת הבחירות והממשל ברשויות המקומיות השתנתה באופן דרמטי ב־1975 (השינוי יושם לראשונה בבחירות המקומיות ב־1978). עד 1975 הייתה השיטה דומה לזו הנהוגה ברמה הלאומית, כלומר משטר מעין־פרלמנטרי. הבחור היה מצביע בפתק אחד לרשימה במועצה, והמועצה הייתה ממנה מתוכה את ראש הרשות, כלומר זה שזכה באמון רוב חבריה. מאז הרפורמה של שנות ה־70 הפך השלטון המקומי למשטר מעין־נשיאותי,¹⁸ ועוצמתו של ראש הרשות, גם לעומת חברי המועצה, התחזקה מאוד.

18 נהוג להגדירו משטר quasi-presidential. ראו למשל Tuttnauer and Friedman, 2020. הבדל בולט בין משטר נשיאותי "קלסי" לבין המשטר ברשויות המקומיות

תחילה נציין כי לרפורמת הבחירה הישירה היו גם השפעות חיוביות – הן על יכולת המשילות של ראש הרשות, ובפרט על יכולתו "להזיז דברים", והן על הגברת היציבות של ראשי הרשויות בתפקידם. עם זאת, אין ספק שהרפורמה גם החלישה מאוד את מעמד חברי המועצה.

הדבר בא לידי ביטוי בשלושת ההיבטים של שיטת הבחירות והממשל המשפיעים על עוצמת ראש הרשות שפורטו בפרק הקודם.

1. שיטת הבחירות

הבחירות נערכות בשני פתקים: בפתק אחד התושב בוחר רשימה למועצה, וכך נבחרת בבחירות יחסיות-רשימתיות המועצה המקומית; בפתק אחר התושב בוחר באופן ישיר את ראש הרשות (אם איש מהמועמדים לא קיבל לפחות 40%, נערך סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים). כלומר: מאז הרפורמה נבחר ראש הרשות ישירות על ידי הציבור ואינו נדרש להצבעת אמון במועצה – דבר שכאמור מחזק את הלגיטימציה שלו מול הציבור, המועצה והדרג המקצועי.

שינוי נוסף שהתרחש בד בבד היה הפרדת הבחירות לכנסת מהבחירות המקומיות – שכן מבחירות 1955 ועד (וכולל) בחירות 1973 הן התקיימו באותו מועד. הפרדה זו פגעה באופן ניכר בקשר הפוליטי בין נבחרי הציבור בשלטון המקומי למפלגות הלאומיות. פגיעה זו באה לידי ביטוי במיוחד במפלגות המצרפיות הגדולות כמו הליכוד והעבודה, שהנוכחות שלהן בקרב חברי המועצה וראשי הרשויות פחתה מאוד – לעומת חלק מהמפלגות המגזריות, בראש ובראשונה החרדיות, ששומרות על נוכחות מרשימה בזירה המקומית (קניג וטוטנאור, 2017).¹⁹ ההשפעה העיקרית של שינוי זה לענייננו היא הגברת עצמאותם של ראשי הרשויות גם מול המפלגות הלאומיות. יכולתן של מפלגות

בישראל הוא שראש הרשות בישראל מכהן גם כיו"ר המועצה, ולכן אין בה הפרדת רשויות מובהקת בין הרשות המבצעת והמחוקקת, המאפיינת משטרים נשיאותיים.

19 שינוי זה הוביל גם לירידה חדה בשיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות, בעיקר בקרב הבוחרים ביישובים היהודיים (אטמור, 2013).

אלה להנחות את פעולותיהם של ראשי הרשויות נפגעה מאוד, וראשי הרשויות (אולי מלבד ברשויות חרדיות) נתפסים כיום בעיקר כשחקנים עצמאיים רבי עוצמה ולא כנציגי המפלגה בשלטון המקומי. הדבר מקרין גם על מעמדם מול חברי המועצה.

2. הדחת ראש הרשות

מאז הרפורמה של 1975 יכולתה של המועצה להדיח את ראש הרשות מוגבלת (כפי שמקובל במשטרים נשיאותיים). המועצה רשאית להחליט להדיח את ראש הרשות בשל התנהגות שאינה הולמת, אך לכך נדרש רוב של 75% מחברי המועצה ואישור של שר הפנים. אומנם זהו כלי פיקוחי חזק של המועצה על ראש הרשות, אך בשל התנאים הנלווים אליו לא מדובר בכלי בעל השפעה ממשית.²⁰

נוסף על כך, המועצה יכולה להניע תהליך להדחת ראש הרשות (ולפיזור המועצה), אם היא אינה מאשרת את תקציב הרשות שהוצג לה על ידי ראש הרשות – לפי סעיף 206 לפקודת העיריות, המועצה נדרשת לאשר את התקציב עד שלושה חודשים מיום אישור תקציב המדינה בכנסת, ושר הפנים יכול להאריך מועד זה בשלושה חודשים לכל היותר. אם לאחר פרק הזמן הזה המועצה טרם אישרה את התקציב, המועצה מסיימת את תפקידה באופן אוטומטי, ושר הפנים יכול להחליט לסיים גם את תפקידו של ראש הרשות (בכפוף לשימוע), אם הוא מוצא לנכון.²¹

אי-אישור התקציב בידי המועצה, המוביל להדחת ראש הרשות, הוא ככל הנראה הכלי המשמעותי ביותר הנתון בידי המועצות ברשויות המקומיות כדי להשפיע בפועל על מדיניות. אומנם העובדה שהחלטה הסופית היא בידי שר הפנים, וכי המועצה מסתכנת בכך שהיא תסיים את תפקידה אך ראש הרשות ימשיך

20 אין אנו עוסקים כאן בסוגיה של הדחת ראש רשות שהועמד לדין. לגבי ראש רשות כזה החוק והפסיקה שונים.

21 ראו גם הנחיות משרד הפנים בעניין – חוזר מנכ"ל מס' 3/2006, נוהל הקמת ועדת בדיקה בעניין אי אישור תקציב הרשות המקומית.

לכהן – מחלישות את הכלי הזה; עם זאת, ראשית, מדובר בכלי פיקוח שבהחלט אפשר להשתמש בו בפועל, כיוון שאי־אישור תקציב דורש רוב רגיל בלבד (בניגוד לרוב המיוחד של 75% שנדרש להדחת ראש רשות בהחלטת המועצה). שנית, לפי הפסיקה ומדיניות משרד הפנים שהתגבשו לאורך השנים, ראש הרשות נדרש להביא בחשבון את עמדותיהם של חברי המועצה, ואף להגיע עימם להסכמות, כדי לאשר תקציב.²² אם בסופו של דבר הרשות אינה מאשרת את התקציב, השיקול העיקרי בהחלטת שר הפנים אם להדיח את ראש הרשות או לא הוא השאלה אם ראש הרשות אכן הסכים להביא בחשבון את עמדותיהם של חברי המועצה ולהתפשר עימם (אם לא עשה זאת – גוברים הסיכויים שיוודח). ואכן, רק לאחרונה התפרסמו מקרים שהרשות המקומית לא אישרה בהם את התקציב, ובעקבות כך הוחלט להדיח גם את ראש הרשות בטענה שלא התחשב מספיק בעמדות חברי המועצה – כך למשל הודחו רון קובי בטבריה ווהיב חביש בירכא.²³ כך שלפחות ברשויות שבהן ראש הרשות אינו נהנה מרוב אוטומטי במועצה, גיבוש התקציב הוא הזדמנות ממשית עבור חברי המועצה לפקח עליו ואף להשפיע על החלטות וסדרי עדיפויות ברשות.

3. שליטת ראש הרשות ברוב במועצה

לפי השיטה הנהוגה בישראל, ראש הרשות יכול לכהן גם אם הוא אינו נהנה מתמיכה של רוב חברי המועצה, שכן הוא אינו נדרש לאמונם כדי להיכנס לתפקיד, וכפי שצוין האפשרות שלהם להדיחו מוגבלת. עם זאת, ברוב המקרים ראש הרשות אכן נהנה מתמיכת קואליציה (בהקשר של רשויות מקומיות הקואליציה מכונה גם "הנהלה") המורכבת מרוב חברי המועצה, ולעיתים קרובות מדובר בקואליציה רחבה מאוד. בבדיקה שנערכה נמצא כי 31 מתוך 34 הקואליציות שכינהו ב־17 הערים הגדולות בישראל לאחר הבחירות המקומיות ב־2008 וב־2013 היו "קואליציות עודפות" (קואליציות הכוללות יותר סיעות מהמספר המתחייב לצורך השגת רוב), ושלוש מהן אף היו קואליציות מקיר לקיר, ללא

22 בג"ץ 1230/10 סיף נ' שר הפנים (פורסם באר"ש, 30.3.2011).

23 עניינו של חביש עדיין נידון במסגרת בג"ץ 8286/19 ויהיב חביש נ' שר הפנים.

חבר אופוזיציה אחד במועצה (Tuttnauer and Friedman, 2020). מצב עניינים זה כמובן מגביר מאוד את עוצמתו של ראש הרשות.

נראה שברשויות המקומיות גורמים הקשורים בעוצמתו של ראש הרשות, בהיבטים שיפורטו בהמשך, מתמרצים את חברי המועצה להצטרף לקואליציה: האפשרות המוגבלת של חברי המועצה לפקח על ראש הרשות ושליטת ראש הרשות בחלוקת המשאבים במועצה. מנקודת מבט אחרת, נראה שהרשויות המקומיות מתאפיינות ב"גמישות אידאולוגית": להבדלים אידאולוגיים שמקשים מאוד על שיתופי פעולה בין פוליטיקאים ברמה הלאומית – למשל בין פוליטיקאים מהשמאל או פוליטיקאים ערבים לפוליטיקאים מהימין או בין מפלגות חרדיות לכמה מהמפלגות החילוניות – יש משמעות שולית בשלטון המקומי. הדבר מאפשר הרכבת קואליציות מגוונות מאוד שקשה להרכיב בכנסת. כך למשל, בקואליציה של מועצת עיריית ירושלים (נכון למאי 2020) מכהנים נציגים ממפלגות כמו ש"ס, דגל התורה והבית היהודי-האיחוד הלאומי לצד נציגת מרצ.

עוצמת ראש הרשות: סמכויות והתנהלות בפועל

כדי להבין לעומק את מעמד חברי המועצה מול ראש הרשות, יש לבדוק גם את סמכויותיהם ואת התנהלותם בפועל, לרבות יכולות הפיקוח הפורמליות והלא-פורמליות שלהם עליו (Karlsson, 2013; Sweeting, 2009). להלן נציין כמה תחומים עיקריים שבהם בולטת עוצמתו של ראש הרשות וחולשת חברי המועצות. הממצאים מבוססים על ספרות המחקר על ישראל, על ראיונות שערכו טוטנאור ופרידמן עם ראשי עיריות וחברי מועצות (Tuttnauer and Friedman, 2020), על הסדנה המשותפת למשרד הפנים ולמכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא דמוקרטיה מקומית (2019-2020) ועל ראיונות נוספים שערכו כותבי מסמך זה.

1. אין למועצה יכולות פיקוח משמעותיות על ראש הרשות

כאמור, פיקוח על השלטון הוא אחד ממאפייניו העיקריים של משטר דמוקרטי. בדמוקרטיה מודרנית יש חשיבות רבה במיוחד לפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת. ברשויות המקומיות בישראל הרשות המחוקקת או "בית הנבחרים המקומי" (ברסלריגון, 2010) הם המועצה. הדבר אף מעוגן בפסיקת בית המשפט, שהגדיר את מועצת הרשות "פרלמנט זוטא"²⁴.

ואולם לרשות חברי המועצה עומדים כלי פיקוח מעטים בלבד. מלבד כלי פיקוח חזקים כמו האפשרות המוגבלת לקדם מהלך להדחת ראש הרשות, עומדים לרשותם כלי פיקוח חסרי שיניים למדי:

- **הצעות לסדר היום ושאלות.** שני כלי הפיקוח המרכזיים העומדים היום לרשותם של חברי המועצה הם הצעות לסדר היום ושאלות, אך בפועל שניהם אינם אפקטיביים. אשר להצעות לסדר היום – חברי מועצה רשאים להציג בישיבת המועצה הצעות לסדר היום, ובכל ישיבה אפשר לדון בארבע הצעות מסוג זה בלבד (הכללים מבטיחים שאם הוגשו הצעות על ידי האופוזיציה, ידונו גם בהן). לאחר דיון קצר (המציעים והמתנגדים רשאים לדבר כל צד במשך 10 דקות) המועצה רשאית להחליט לכלול את הנושא בסדר היום של הישיבה הזאת או של ישיבה עתידית או להעביר את הנושא לוועדה, אך היא גם רשאית להסיר את ההצעה מסדר היום (פקודת העיריות, תוספת שנייה, סעיפים 27-28). בפועל, חלק ניכר מההצעות לסדר היום מיסרות ולא מתקיים דיון רציני בעניינן.

אשר לשאלות – חבר מועצה רשאי להציג שאלות לראש הרשות על עניין עובדתי בתחום עיסוקי המועצה בצורה של שאלתה רגילה (עד שתי שאלות לפני כל ישיבת מועצה מן המניין) או שאלתה ישירה (עד שתי שאלות בחודש). השאלתה הרגילה צריכה להיות מוגשת עד כשבוע לפני הישיבה, והמענה עליה צריך להינתן בישיבה עצמה בכתב ובעל פה (על ידי ראש הרשות או חבר מועצה

24 לדוגמה עע"ם 5042/01 גדבאן זיד נ' פארס כאמל-חורפיש, פ"ד נו(3) 865, 897 (2002).

אחר שהוסמך על ידו). אפשר לדחות את המענה לשאלתה לישיבה שלאחר מכן, אך שתי דחיות יובילו לכך שהנושא יידון בסדר היום בישיבה הבאה. יש גם אפשרות לשאול שאלתה נוספת לאחר מתן התשובה. שאלתה ישירה מוצגת לראש הרשות באופן ישיר דרך לשכתו, וראש הרשות מצדו מחויב לספק מענה עד 21 יום מקבלתה. במקרה שראש הרשות אינו מספק מענה לשאלתה, היא תהפוך לשאלתה רגילה ותוצג בישיבת המועצה הקרובה (פקודת העיריות, תוספת שנייה: סעיפים 36-38). בעניין שני סוגי השאליות – כיוון שאין לראש הרשות שום תמריץ או הכרח לספק להן מענה, חלקן לא זוכות למענה כלל או זוכות למענה לקוני בנוסח "העניין בטיפול".

- **זכות עיון.** סעיף 140א לפקודת העיריות מעניק לכל חברי המועצה את הזכות לעיין בכלל מסמכי העירייה, אם יבקשו זאת מראש הרשות או ממי שהוסמך לכך מטעמו. לפי החוק, הבקשה מחויבת מענה לא יאוחר משלושה ימים מיום הגשתה. מכיוון שהחלטות והליכים רבים ברשויות נעשים ללא אישור או יידוע של המועצה, לזכות העיון יש ערך רב בכל הנוגע ליכולתם של חברי המועצה לפקח על המתרחש ברשות ואף לחשוף שחיתויות. עם זאת, נראה שבפועל במקרים רבים ראשי הרשויות אינם מאפשרים את מימוש זכות העיון, למשל דרך הצבת חסמים בירוקרטיים רבים לקבלת האישור ובמקרים חריגים אף התעלמות מוחלטת מבקשות אלו. אף שהחוק מאפשר לחברי המועצה לפנות לממונה על המחוז אם זכות זו נפגעת, והממונה בתורו יכול לדרוש מראש הרשות להתיר את זכות העיון ואף להוציא צו בעניין, חברי מועצה רבים העידו כי הליך זה אינו מתקיים ברוב המקרים (לדבריהם, אף שהם פונים לממונה על המחוז, הוא אינו מסייע להגן על זכות העיון שלהם).

- **ועדת ביקורת.** לפי פקודת העיריות (סעיף 149 ג'), בכל רשות מקומית חייבת לפעול ועדת ביקורת. ועדה זו אמונה על דיון ומעקב אחרי תיקון הליקויים המוצגים לפני הוועדה בדוחות מבקר הרשות, מבקר המדינה, נציב תלונות הציבור ועוד, ועליה להציג את ממצאיה לפני המועצה. לפי החוק, ראש הוועדה הוא חבר אופוזיציה (אם כי, כאמור, במועצות אחדות אין אופוזיציה כלל). לוועדת הביקורת אין סמכויות זימון או איסוף מידע מיוחדות הנדרשות על מנת לאפשר לחבריה לבצע מעקב מלא ומשמעותי אחרי תיקון הליקויים

שהוצגו לפניו. אומנם אחד מתפקידי ועדת הביקורת הוא לדון בדוח מבקר הרשות ותגובת ראש הרשות עליו ולהגיש למועצה סיכומים והצעות בעניין, ולדיונים אלה היא רשאית לזמן "נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח" (פקודת העיריות, סעיף 170ג(ד)); אך גם בעניין זה לא מפורטת חובתם של המוזמנים למסור מידע ולמסור מסמכים, ולא מפורטות הסנקציות שאפשר להטיל על מי שלא נענה להזמנה. לוועדות הביקורת במועצות האזוריות, לעומת זאת, יש סמכויות מיוחדות לאיסוף נתונים (משום שלא פועל במסגרתן מבקר רשות); וכך גם באשר לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שיש לה כוח רב ביחס לשאר הוועדות – יש לה סמכות לזמן נציגי ממשלה בצו מיוחד, והיא רשאית להורות על מינוי ועדת חקירה ממלכתית כתוצר של דיוניה על דוחות מבקר המדינה (חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, סעיפים 18א(א), 14).

- **נשיאת דברים בישיבות המועצה.** החוק קובע כי ראש הרשות או המוסמך מטעמו או יו"ר המועצה (אם נבחר יו"ר) הוא האחראי לניהול הישיבה ומתן רשות דיבור לחבריה (פקודת העיריות, תוספת שנייה, סעיף 33). פקודת העיריות קובעת כללים בעניין סדר הדוברים וזמני דיבור מקסימליים ומינימליים בדיונים (פקודת העיריות, תוספת שנייה, סעיפים 32-34). הראיונות שנערכו לצורך מסמך זה מלמדים על התנהלות לא תקינה של ישיבות המועצה בפועל, הנובעת ממיעוט הבקרה על התנהלותן. הישיבות נשלטות לחלוטין על ידי ראש הרשות, שבמקרים רבים אינו מקפיד על סדר וכללי הדיון הקבועים בחוק ובמקרים אחרים מעניק לחברי המועצה רק את משך הזמן המינימלי המוקצה בחוק לדיבור בישיבות (ולעיתים אף מכבה להם את המיקרופון מייד לאחר מכן). יצוין שגם כאן יש הבדלים גדולים בין רשויות ובין ראשי רשויות – יש ראשי רשויות שמתנהגים בצורה אחרת לגמרי ממה שתואר לעיל.

לעיתים חברי המועצה פונים לערוצים משפטיים על מנת לחייב את ראש הרשות להתנהל באופן תקין. לדוגמה, ב־2017 הגיש סגן ראש עיריית ירושלים עופר ברקוביץ' עתירה מינהלית נגד ראש העירייה דאז, ניר ברקת, לאחר שלטענתו ברקת הנחה את עובדי העירייה שלא להיפגש עם חברי המועצה (ניסני, 2017).

עתירה כזאת מתבססת על משאביו האישיים של חבר המועצה, המממן אותה מכיסו (ראו על כך בהמשך).

בהיעדר יכולות פיקוח מוסדיות משמעותיות של חברי המועצה על המתנהל ברשות בכלל ועל התנהלותו של ראש הרשות בפרט, ובשל העלות הכרוכה בעתירות משפטיות, חברי המועצה מפנים את מרצם לערוצי התקשורת השונים, בדגש על הרשתות החברתיות. גם פעילות בערוצים אלה נעשית על חשבון משאביהם הכספיים של חברי המועצה עצמם. על כל פנים, פעילות תקשורתית, אף שהיא חשובה, אינה מחליפה את הצורך בפיקוח מוסדי רצוף.

2. כפיפות הדרג המקצועי לראש הרשות

מתוקף תפקידו ראש הרשות אחראי על ניהול עובדי הרשות, כמקובל במודל ראש העיר החזק. בפועל, יש לו השפעה רבה עליהם, הנובעת בין השאר ממעורבותו המשמעותית במינוי ובקידום של מקצתם ואף מהשפעה עקיפה על רכיבי השכר שלהם, ומעוד סיבות שלא נעסוק בהן כאן.

היקף ואופי הקשרים בין חברי המועצה לדרג המקצועי משתנה מאוד מרשות לרשות. בחלק מהרשויות מתקיימת ביניהם תקשורת פתוחה, ואילו ברשויות אחרות נראה שאין כל תקשורת כזאת, וראש הרשות אף אוסר עליה או מגביל אותה מאוד – לעיתים הוא אפילו מגביל את התקשורת בין עובדי הרשות לחברי מועצה שמחזיקים בתיקים הרלוונטיים לעובדים אלה. אחדים מראשי הרשויות שרואיינו העידו כי מטרת החלטה זו היא לחזק את העוצמה והשליטה שלהם במתנהל ברשות. יצוין שהיו פקידים בכירים ברשויות שהעידו שהם מעדיפים שלא לקיים קשרים עם חברי מועצה, כדי לחסוך זמן ולמנוע הטרודות מצידם, אם כי פקידים אחרים דווקא טענו שהיעדר המגע עם חברי המועצה פוגע ביכולתם להבין לעומק את צורכי התושבים.

יכולתם של חברי המועצה לפקח על הרשות דרך זימון עובדים מקצועיים לשיבות המועצה והוועדות מוגבלת. לפי סעיף 17 לפקודת העיריות, אפשר לזמן לשיבת מועצה את עובדי הרשות (גם ועדת ביקורת רשאית כאמור לזמן

עובדים לדון בדוח מבקר הרשות, לפי סעיף 170ג(ד) לפקודה). עם זאת, הזימון לשיבות מופקד בידי מרכז ישיבות המועצה, שהוא עובד הרשות הממונה בידי ראש הרשות (באישור המועצה), ואין מנגנון מסודר המחייב את העובדים להציג מסמכים או המטיל סנקציות על עובדים שלא נענו להזמנה או לא הציגו מסמכים. בעקבות זאת, האפשרות המעשית של חברי המועצה, במיוחד מהאופוזיציה, להזמין לשיבות את פקידי הרשות ולקבל מהם מידע ומסמכים – מוגבלת.

אחד התפקידים המרכזיים ביותר בדרג המקצועי במועצה, שעשוי באופן אידאלי לסייע לחברי מועצה שמעוניינים להפעיל את סמכויות הפיקוח המוענקות להם בחוק, הוא היועץ המשפטי של הרשות. אומנם החוק (חוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי), תשל"ו-1975, סעיף 5א) קובע כי תפקידו של היועץ המשפטי הוא להעניק ייעוץ למועצה וועדותיה וכן לראש הרשות וסגניו, אך רבים מהגורמים שרואיינו העידו כי היועץ מבצע את תפקידו באופן מוטא ונותן עדיפות לראש הרשות. דוגמה בולטת שעלתה בראיונות היא היעדר פעולה מצידו של היועץ במקרים שבהם לא כובדה זכות העיון של חברי המועצה. הטיה זו נובעת גם מבעיה מוסדית רחבה: לפי הקבוע בחוק, תפקידו של היועץ לשרת שני גורמים שבמקרים רבים יש להם אינטרסים מנוגדים. נראה שההטיה לטובת ראש הרשות נובעת גם מכך שבניגוד ליועצים משפטיים במשרדי ממשלה, היועץ המשפטי לרשות אינו פועל בכפוף למשרד המשפטים, אלא בכפוף לרשות עצמה, ובעקיפין – לראש הרשות.

3. חלוקת משאבים לא מאוזנת

נבחרי הציבור היחידים בשלטון המקומי שמקבלים שכר הם ראשי הרשויות וכמה מסגניהם (על פי גודל הרשות המקומית). הם גם זכאים להשתתפות בהוצאות כמו ביגוד וטלפון. שאר חברי המועצה אינם מקבלים שכר, תגמולים או החזרים כספיים (אם כי המועצה רשאית לאשר מימון של השתלמות מקצועית לחברי ועדות, בתנאים מסוימים)²⁵. היעדר כל תשלום לחברי המועצה פוגע

25 משרד הפנים, חוזר מנכ"ל מס' 3/2018, אישור התקשרות, כח אדם ושכר ברשויות/ שכר בכירים, כח אדם ושכר ברשויות/שכר נבחרים.

במחויבותם לפעילות במועצה וביכולתם להשקיע משאבים רבים בפעילות זו, בפרט פעילויות הדורשות זמן וכסף כגון שמירה על קשר עם הציבור וגיבוי עמדות מושכלות המבוססות על נתונים ומידע.

נוסף על כך, לפי הנחיות משרד הפנים,²⁶ הרשויות מחויבות להעמיד לרשות חברי המועצה שירותי משרד בסיסיים בלבד – משרד, מכשיר טלפון, מכשיר פקס ומחשב. שירותים אלו יכולים להינתן לכל חברי המועצה והסיעות במרוכז, וכך גם שירותי מזכירות. מעדויות של חברי מועצה עולה כי בפועל המשאבים המשרדיים שלפחות מקצתם מקבלים אינם מספיקים להם כדי למלא כהלכה את תפקידם, והם מרגישים צורך ממשי במשאבים נוספים. עוד עולה כי היקף המשאבים העומד לרשות חברי המועצה משתנה מרשות לרשות, וככלל, הרשויות הגדולות, כמו תל אביב וירושלים, מספקות משאבים רבים יותר לחברי המועצות (כגון משרדים ויועצים אישיים). במקרים רבים שבהם המשאבים מוגבלים, למשל מבחינת מספר המשרדים, חלוקתם נעשית באופן שנותן עדיפות לסיעות הקואליציה, ולעיתים אף משמש חלק מתהליך בניית הקואליציה. כאמור, הדבר מגביר את התמריץ של חברי מועצה להצטרף לקואליציה, ובכך מקטין ומחליש את האופוזיציה (החלשה בלאו הכי).

ישנם משאבים אחרים שעומדים לרשותו של ראש הרשות אך לא לרשותם של חברי המועצה – בעיקר ייעוץ משפטי ומשאבים ליצירת קשר עם הבוחרים. כאמור, הטענה המרכזית שעלתה בראיונות שנערכו עם חברי מועצה בהקשר של הייעוץ המשפטי היא שראש הרשות יכול להשתמש בשירותיו של היועץ המשפטי, ואילו חברי המועצה נדרשים לממן ייעוץ ושירותים משפטיים מכיסם הפרטי. יצוין כי ישנו מנגנון למימון הוצאות משפטיות של חברי מועצה, אך רק במקרה שהם נתבעים על ידי גורם כלשהו. מנגנון זה אכן עשוי לתרום לפיקוח בהיבטים מסוימים, למשל לעודד חברי מועצה לבקר בחופשיות את ראש הרשות בלא חשש מתביעות דיבה נגדם (הם חשופים לתביעה כזאת משום שראש הרשות וחברי המועצה אינם נהנים מחסינות כלשהי, בניגוד לחברי הכנסת); אבל

26 משרד הפנים, חוזר מנכ"ל מיוחד נבחר ציבור מס' 4/2017, תנאי שירות ושכר של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, ביטוח פנסיוני ותנאי פרישה.

הוא אינו מקל עליהם לעתור נגד ראש הרשות בתביעה לשמור על זכויותיהם כחברי מועצה, משום שהוא אינו מממן עתירה כזאת. על כל פנים, המימון כרוך באישור של ועדה מקצועית שמתבססת על חוות הדעת של היועץ המשפטי של הרשות (הוא אף יושב בוועדה, לצד הגזבר ומבקר הרשות), שלפחות לפי הטענות נוטה לייצג בפועל את עמדת ראש הרשות; ולאחר מכן באישור של המועצה, שבה כאמור יש בדרך כלל רוב לראש הרשות.²⁷

לבסוף, ראש הרשות יכול להשתמש במשאבי הרשות ליצירת ערוץ תקשורת עם הבוחרים, למשל דרך אתר האינטרנט והרשתות החברתיות של הרשות, ולהפעיל את עובדי הרשות בעניין זה (שוורץ אלטשולר ולוריא, 2018).²⁸ הדבר נובע גם מכך שאין הפרדה ברורה בין בעלי התפקידים והגופים העוסקים בדוברות ויחסי ציבור עבור ראש הרשות ובין העוסקים בכך עבור העירייה או המועצה המקומית – בניגוד למשל לנעשה במשרדי ממשלה, שם יש ברוב המקרים הפרדה ברורה בין דובר השר לדובר המשרד. לעומת ראש הרשות, חברי מועצה המעוניינים בתקשורת עם התושבים נדרשים לעשות זאת על חשבון זמנם וכספם הפרטיים. כאמור, לאור יכולות הפיקוח המצומצמות של חברי המועצה על ראש הרשות, התקשורת בינם ובין התושבים היא כלי מרכזי שדרכו הם יכולים לפעול.

לסיכום, העובדה שלרשות חברי המועצה עומדים משאבים מוגבלים, בוודאי בהשוואה לראש הרשות, פוגעת קשות במעמדם. לפגיעה זו שני היבטים: ראשית, יכולתם המעשית לבצע את עבודתם נפגעת; שנית, המצב הקיים מתמרץ את חברי המועצה להצטרף לקואליציה, שכן חברי קואליציה נהנים ממשאבים רבים יותר – ולכן מוביל לאופוזיציות קטנות ומוגבלות. בהקשר זה, האפשרות להתמנות לסגן ראש רשות בשכר ולקבל משכורת מכובדת היא "פיתוי" משמעותי ביותר להצטרפות לקואליציה, בייחוד לאור העובדה שחברי מועצה אחרים אינם מקבלים כל תגמול כספי.

27 משרד הפנים, חוזר מנכ"ל מס' 2/2007, בניה, שונות, אישור התקשורת, כוח אדם ושכר ברשויות.

28 במקרים מסוימים, שימוש במשאבי הרשות לצרכים פוליטיים של ראש הרשות יכול להגיע לכדי עבירה פלילית. ראו למשל חקירות שהתנהלו בחשד לשימוש של ראש עירייה במאגרי מידע של הרשות לצרכיו, אצל נאור זוארץ ופנחס, 2019.

4. סיכום

הצורך בחיזוק מעמד חברי המועצות

פרק זה יסכם את הממצאים שפורטו עד כה במטרה להצביע על הצורך בחיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות מקומיות בישראל.

חשיבותם של חברי מועצות בישראל

1. ייצוגיות והיענות

כאמור, השלטון המקומי הוא המוסד הנבחר הקרוב ביותר לאזרח, ולכן יש לו חשיבות רבה בייצוג האינטרסים והזהויות של התושבים. בתוך השלטון המקומי המועצה – "אספת הנבחרים" המקומית – היא הגוף הייצוגי ביותר, יותר מראש הרשות או הדרג המקצועי ברשות. הסיבה היא שמדובר בקבוצה גדולה יחסית של נבחרים שמייצגים קבוצות חברתיות או אידאולוגיות שונות או אזורים שונים ברשות המקומית. חברי המועצות ברשויות המקומיות הם אפוא השחקן העיקרי שיכול לבטא את האינטרסים והזהויות של חלק ניכר מתושבי כל רשות מקומית (בעיקר אלה שלא בחרו בראש הרשות). יש לכך חשיבות עליונה עבור אוכלוסיות מודרות או אופוזיציונריות בתוך הרשות, שחברי המועצה המייצגים אותן הם כמעט היחידים היכולים לבטא את האינטרסים שלהן; וגם חשיבות גדולה למשטר הדמוקרטי בכללותו, שהלגיטימציה שלו נשענת על היותו משטר ייצוגי.

בהקשר זה חשוב לזכור שרבות מההחלטות שמתקבלות במועצות של הרשויות המקומיות הן מהותיות ו"ערכיות" ולא טכניות בלבד – מהחלטות בענייני סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים ועד, בישראל, החלטות בנוגע לפעילות בתחומי הרשות המקומית בשבת. בהחלטות כאלה חשוב במיוחד שקולן של מגוון האוכלוסיות בעיר יישמע ויבוא לידי ביטוי.

באשר לתרומה לדמוקרטיה ברמת המדינה, בישראל יש לחברי מועצה ברשויות המקומיות תפקיד חשוב במיוחד בכל הנוגע לייצוג והיענות, אף יותר מבמדינות אחרות. הסיבה היא שבישראל אין מנגנונים דמוקרטיים אחרים, הקיימים ברובן המכריע של הדמוקרטיות המבוססות, לייצוג האינטרסים של האזרחים: אין בישראל רכיב אישי בשיטת הבחירות לכנסת – השיטה היא "שיטה רשימתית סגורה" שאינה מעניקה לבוחרים ביום הבחירות אפשרות להשפיע על הרכב הרשימה; ואין בישראל רכיב אזורי בשיטת הבחירות – כל ישראל היא אזור בחירה ארצי אחד. נוסף על כך, אין בישראל רובד אזורי נבחר (מעבר לארצי ולמקומי), שעשוי אף הוא לתרום לייצוג אינטרסים תת־לאומיים. מכאן שהשלטון המקומי בישראל (בניגוד למדינות אחרות) הוא הגוף היחיד הקרוב לאזרח, ולכן יש חשיבות מיוחדת שגוף זה ייצג את האינטרסים של התושבים – תפקיד שממלאים בעיקר חברי המועצות ברשויות המקומיות.

במבט רחב, חיזוק מעמדם של חברי המועצות בישראל עשוי לתרום להיבטים נוספים של הדמוקרטיה הישראלית; בין היתר, חיזוק הייצוגיות וההיענות עשויים להגביר את אמון הציבור בדמוקרטיה ואת ההשתתפות הפוליטית, בעיקר בקרב ציבורים מודרים (כגון המיעוט הערבי), שאינם משולבים כיום בצורה מספקת בתהליכי עיצוב המדיניות בזירות כמו הכנסת, הממשלה ומשרדי הממשלה. מאחר שהפוליטיקה המקומית היא אחת הזירות העיקריות לגיוס והכשרה של פוליטיקאים לרמה הלאומית, חיזוק מעמדם של חברי המועצות עשוי להקל על גיוס פוליטיקאים לזירה הלאומית ולהכשיר אותם לכך בצורה טובה יותר.

2. פיקוח על ראש הרשות

כפי שכבר צוין, כל משטר דמוקרטי מתבסס על ביזור עוצמה בין רשויות שלטון שמפקחות זו על זו, כלומר על איזונים ובלמים. בהקשר של הרשות המקומית (בדגם המקובל בישראל), שתי הרשויות העיקריות הן ראש הרשות ומועצת הרשות. בהתאם לתפיסה זו, בפסיקה בישראל מועצת הרשות המקומית נתפסת כ"פרלמנט זוטא", כלומר כמעין רשות מחוקקת בשלטון המקומי, שמתפקידה, בין השאר, לפקח על ראש הרשות ועל גופים ועובדים אחרים ברשות (כמו שתפקיד הכנסת הוא, בין השאר, לפקח על הממשלה ועל משרדי הממשלה).

לפיכך מצב שבו חברי המועצה ברשות חלשים מאוד ואינם יכולים לפקח על ראש הרשות פוגע פגיעה קשה באופייה הדמוקרטי של הרשות המקומית. הפיקוח של חברי המועצה על ראש הרשות נדרש כדי להבטיח את קיומם של סדרי שלטון ומינהל תקינים; להגן על האינטרס הציבורי מפני ניצול השררה לרעה; להגביר את השקיפות ולתת פומבי לפעולותיהם של הרשות וראש הרשות; לכפות עליהם להסביר את מעשיהם; ולהתריע על חשדות לשחיתות ובכך לסייע לצמצום תופעה זו.

נראה שבישראל יש לחברי מועצות ברשויות המקומיות תרומה מיוחדת כחושפי שחיתויות או הליכים שאינם תקינים. הם אמורים לעשות זאת בין היתר באמצעות שימוש בזכות העיון שלהם במסמכי הרשות, פנייה לממונים על המחוזות במשרד הפנים, פעילות בוועדת הביקורת, עתירות לבית המשפט וכמובן שימוש בערוצי תקשורת למיניהם לצורך חשיפת מידע והעלאתו על סדר היום.

באופן טבעי, הפיקוח על ראש הרשות ושאר גופי הרשות מתבצע בעיקר על ידי האופוזיציה במועצה. תפקידה המרכזי של האופוזיציה בכל הנוגע לפיקוח על מינהל תקין ומניעת שחיתות בא לידי ביטוי למשל בכך שיושב ראש הוועדה לענייני ביקורת – גוף הביקורת העיקרי בתוך מועצת הרשות – חייב להיות חבר מועצה מהאופוזיציה, אם הדבר אפשרי (כלומר אם יש במועצה אופוזיציה).

3. השירותים המוענקים לתושבים

עקרונית, חברי המועצות יכולים לתרום לשיפור התפקוד של הרשות המקומית. תרומה זו קשורה לכך שחברי המועצה הם כאמור הקרובים ביותר לתושבים ולכן מכירים בצורה הטובה ביותר את צורכיהם ודרישותיהם.

בישראל, ברור שעוצמתו של ראש הרשות גדולה הרבה יותר מעוצמתם של חברי המועצה כשמדובר בסמכויות החלטה וביצוע. עם זאת, גם הם ממלאים תפקיד מרכזי בניהול הרשות. בין השאר, באישור חקיקת עזר, בהתוויית המדיניות של הרשות, במינוי בעלי תפקידים במועצת הרשות ובמינוי עובדים מקצועיים

ברשות. הם גם פעילים בוועדות השונות. דוגמה מובהקת למעורבותם בניהול הרשות היא תפקיד המועצה בגיבוש ובאישור התקציב – אולי ההחלטה החשובה ביותר עבור הרשות המקומית.

הצורך בחיזוק מעמדם של חברי המועצות בישראל

כאמור, אפשר ללמוד הן משיטת הבחירות והממשל ברשויות המקומיות והן מהתנהלות הרשויות בפועל שהרשויות המקומיות בישראל מתאפיינות במודל ראש העיר החזק. באופן טבעי, מודל זה מעניק את מרב העוצמה הנובעת מסמכויות ההחלטה והביצוע לראש הרשות. אך דווקא בשל כך, במודל זה יש חשיבות מיוחדת שמועצת הרשות תוכל למלא את תפקידיה כהלכה בייצוג התושבים ובפיקוח על ראש הרשות. אלא שזו אינה המציאות בישראל. גם ביחס למודל ראש העיר החזק, מעמדם של חברי המועצות המקומיות בישראל חלש, בפרט מול ראש הרשות, והם מתקשים למלא את תפקידיהם (ברסלר גונן, 2010).

לחולשת חברי המועצות המקומיות בישראל שלושה גורמים, שפורטו בפרק הקודם: כלי פיקוח מצומצמים מדי על ראש הרשות (וכן על עובדיה); שליטת ראש הרשות בדרג המקצועי; שליטת ראש הרשות במשאביה, ועניין הקשור לכך – המשאבים המצומצמים העומדים לרשות חברי המועצה. ההמלצות שיוצגו בפרק הבא נועדו לטפל בשלוש החולשות האלה.

גם מבט השוואתי מלמד שאף שמודל ראש העיר החזק נפוץ בדמוקרטיות מפותחות, ראשי רשויות בישראל נהנים מעוצמה נרחבת ביותר, ויכולות הפיקוח של חברי המועצה עליהם מוגבלות ביותר, גם בהשוואה לדמוקרטיות אחרות. בעוד שמדינות אחרות כמו גרמניה וספרד דאגו לחזק את יכולות הבקרה והפיקוח של המועצה על ראש הרשות בד בבד עם חיזוק, בישראל הדבר לא התרחש, והמעבר למודל ראש העיר החזק ב־1975 לא לווה ברפורמות לחיזוק המועצה.

התוצאה היא שהדמוקרטיה המקומית נפגעת פגיעה קשה בכמה מובנים: ראשית, השלטון המקומי ברשויות המקומיות עצמן מתאפיין בדמוקרטיה באיכות נמוכה, בשל הפגיעה בעקרונות דמוקרטיים כמו ייצוגיות, היענות וביזור עוצמה אופקי, ובעיקר בשל הפיקוח החסר על ראש הרשות. שנית, הדמוקרטיה המקומית אינה תורמת לדמוקרטיה ברמת המדינה כפי שהייתה יכולה לתרום – בהיבטים כמו חיזוק היענות והייצוגיות, הלוקות בחסר ברמת המדינה, וכן באמצעות חיזוק האמון במערכת הפוליטית, הגברת ההשתתפות הפוליטית והזרמת כוח אדם מוכשר של פוליטיקאים לרמה הלאומית. נוסף על כך, חולשת חברי המועצות גם מונעת מהם לממש את הפוטנציאל שלהם לתרום לחיזוק האפקטיביות של הרשויות המקומיות ולשיפור השירותים שהן מעניקות לתושבים. אם נוסיף לכך את העובדה שישראל מתאפיינת בריכוזיות קיצונית גם מבחינה אנכית, כלומר שהשלטון המקומי חלש מאוד בהשוואה לשלטון המרכזי – נגיע למסקנה שהדמוקרטיה המקומית בישראל חלשה במובהק, כפי שטוענים גם גלנור ובלאנדר (2013).

כל אלו מצדיקים לכל הפחות לבחון הצעות לחיזוק מעמדם של חברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל.

5. המלצות

להלן נציע שורת הצעות בהתאם לשלוש הבעיות המרכזיות שאובחנו במסמך זה: היעדר יכולות פיקוח אפקטיביות של חברי המועצה על ראש הרשות; שליטת ראש הרשות בדרג המקצועי; וחלוקת משאבים לא מאוזנת (ראו לוח 2 בסוף פרק זה).

בין היתר משיקולי היתכנות פוליטית, ברובן המכריע ההמלצות אינן תלויות זו בזו – כלומר, אפשר לאמץ כמעט כל אחת מהן בנפרד. ההמלצות גם אינן רדיקליות (למשל, הן אינן מבקשות לשנות את מודל ראש העיר החזק), ואת רובן אפשר לאמץ בקלות יחסית ובעלות נמוכה, אם בכלל. עם זאת, אפילו אם רק אחדות מהן יאומצו, הן צפויות לחולל שינוי משמעותי ביחסי הכוחות שבין ראש הרשות לחברי המועצה, ובמיוחד לחזק את יכולת הפיקוח של חברי המועצה.

בהקשר זה יצוין שבגיבוש ההמלצות התחשבנו גם בטענה שעוצמתו הרבה של ראש הרשות המקומית אל מול חולשת חברי המועצה, ובייחוד הקושי להדיחו, מובילה לא רק ליציבות רצויה אלא גם ליכולתו לנהל בקלות רבה יותר את הרשות, לקדם את מדיניותו ו"להזיז דברים" – ובכך מסייעת למשילות. ואכן, בעת גיבוש ההמלצות ביקשנו לאזן בין האינטרסים השונים ולהקפיד שחיזוק מעמדם של חברי המועצות יפגע במידה המעטה ביותר האפשרית ביכולת המשילות של ראש הרשות.

בעיה 1: היעדר יכולות פיקוח משמעותיות על ראש הרשות

פתרונות

1. כלים למימוש זכות העיון

כאמור, חברי מועצה רבים נתקלים בקשיים בבואם לממש את זכות העיון במסמכי הרשות. אנו מציעים לחייב כל רשות לאפשר לחברי המועצה גישה

חופשית למסמכי הרשות ללא כל חסם, תיווך וצורך באישור רשמי. ייאסר על ראש הרשות ועובדים אחרים ברשות למנוע מחברי מועצה גישה למסמכי העירייה (מלבד אלה שגילויים אסור לפי חוק או בשל צנעת הפרט). הממונה על המחוז יוכל להשתמש בסמכותו הקיימת לדרוש מראש הרשות לממש את זכות העיון של חבר מועצה ואף להוציא צו בעניין. נוסף על כך, על משרד הפנים לגבש תוכנית שתחייב את כל הרשויות לאפשר גישה מקוונת לכל מסמכי הרשות, באופן שחבר מועצה יקבל הרשאה לגשת למסמכים אלו. מומלץ להיעזר לשם כך במטה המיזם הלאומי ישראל דיגיטלית במשרד לשוויון חברתי. במסגרת זו, על משרד הפנים לגבש קריטריונים ברורים לגבי החומרים שהרשות צריכה להעלות למאגר המקוון (חוות דעת משפטיות וכלכליות, דוחות ביקורת ועוד).

2. שאילתות והצעות לסדר היום

מדובר בכלי הפיקוח הרכים המובהקים ביותר, אך כיום הם כמעט לא אפקטיביים. יש לתקן את פקודת העיריות כדי להגביר את האפקטיביות שלהם באופן הזה:

- שאילתות – יש לחייב להוסיף לכל תשובה לשאילתה חתימה של ראש הרשות (אף אם חבר מועצה אחר עונה על השאילתה) ושל הגורם המקצועי הרלוונטי לשאילתה. השאילתה והתשובה יפורסמו באתר הרשות.
- הצעות לסדר היום – ייקבע מספר מינימלי של הצעות לסדר היום, לרבות מטעם האופוזיציה, שהמועצה לא יכולה להסיר מסדר היום וחייבת לדון בהן.

3. הענקת מעמד מיוחד ל"ראש אופוזיציה"

לאופוזיציה במועצת הרשות תפקיד מרכזי בפיקוח על ראש הרשות, ולפיכך יש לחזק את מעמדה. אחת הדרכים היא מתן תוכן לתפקיד "ראש האופוזיציה" במועצת הרשות – בדומה לראש האופוזיציה בכנסת. אנו מציעים שבכל רשות ייבחר ראש אופוזיציה, שיהיה (בדומה לתפקיד זה בכנסת) נציג הסיעה הגדולה ביותר, אלא אם למעלה מ־50% מחברי האופוזיציה בחרו ראש אופוזיציה אחר. ראש האופוזיציה ייהנה מכמה תנאים, ובהם זכות דיבור קבועה בסדר הדיון של ישיבות המועצה, פגישת עדכון שבועית עם ראש הרשות ופגישות עדכון

תקופתיות עם הדרג המקצועי הבכיר (אם תאומץ ההמלצה המפורטת בהמשך לאפשר לכל חבר מועצה פגישות עדכון תקופתיות – לראש האופוזיציה יתאפשר לקיים פגישות תכופות יותר).

אנו מציעים גם להעניק לראש האופוזיציה תנאים השווים לאלו של סגני ראש עיר בשכר, לרבות בנוגע לשירותי משרד ושכר. איננו מפרטים כאן את המודל הכלכלי לכך, אך בשלב הראשון אפשר להציע, כדי להפחית את העלויות, שעלות השכר של ראש האופוזיציה תילקח מסך כל עלויות השכר של הסגנים בשכר ברשות (ואפשר גם לשקול לבטל תקן אחד של סגן רשות בשכר לשם כך).

ליצירת המעמד של ראש אופוזיציה צפויה להיות השפעה ניכרת על חיזוק האופוזיציה ויכולת הפיקוח שלה. בין השאר, מעמד זה יאפשר לכל הפחות לראש האופוזיציה להקדיש זמן ומשאבים לפיקוח משמעותי על ראש הרשות, ובאופן כללי להציב אלטרנטיבה ברורה לראש הרשות המכהן.

4. מעורבות בחקיקת חוקי עזר

חוקי עזר הם כלי של המועצה להעברת חוקים מחייבים בתחומי אחריותה. כיום כלי זה עומד בעיקר לרשותו של ראש הרשות, ושאר חברי המועצה אינם עושים בו בדרך כלל שימוש יזום אלא רק מאשרים את חוקי העזר או מתנגדים להם.

אנו מציעים לאפשר לחברי המועצה, בהליך פורמלי, להציע חוקי עזר שמועצת הרשות תצטרך לדון בהם בישיבותיה – בדומה להצעות החוק הפרטיות בכנסת. הכוונה אינה לאפשר לחברי המועצה להציף את המועצה וישיבותיה בהצעות פרטיות לחוקי עזר (כפי שקורה בכנסת, והדבר פוגע בעבודתה), אלא לעשות שימוש מוגבל בכלי זה בעיקר על מנת להפנות זרקור לבעיה מסוימת ולהציע דרכים מעשיות לפתרונה. לפיכך אנו מציעים לקבוע בחוק או בתקנות מכסות נוקשות שיעגנו את מספר ההצעות לחוקי עזר שכל סיעה יכולה להציע ושהמועצה חייבת לדון בהן.

5. חיזוק ועדת הביקורת

הוועדה היא כלי מרכזי לפיקוח של המועצה על המתנהל ברשות, אך כיום יש לה כלים מעטים שמאפשרים לה למלא את תפקידה באופן איכותי. כדי לתקן זאת, אנו מציעים שסמכויות הוועדה לזמן עובדים מקצועיים ברשות על מנת להציג מידע ומסמכים יורחבו, בדומה לנהוג בוועדת הביקורת בכנסת (ראו גם ההמלצה בדבר שימועים בהמשך המסמך). פקודת העיריות תתוקן כך שנושאי המשרה הרלוונטיים יהיו חייבים להגיע לשיבות הוועדה שאליהן זומנו ולמסור מידע ומסמכים כנדרש (בכפוף לחוק ולצנעת הפרט), אחרת ניתן יהיה לנהל נגדם הליך בבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות (לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978).

6. הפרדת תפקיד ראש הרשות ויו"ר המועצה

כיום ברירת המחלל היא שראש הרשות הוא גם יו"ר המועצה, ומתוקף כך יכול לקבוע את זמני התכנסותה וסדר יומה ולנהל את ישיבותיה. הדבר מגביר את שליטת ראש הרשות במועצה, מאפשר לו לפגוע במעמדם של חברי המועצה ופוגע בפיקוח עליו. מוצע לקבוע שכל מועצה תצטרך לבחור לעצמה יושב ראש, לפי הכללים המפורטים בסעיף 130 לפקודת העיריות (המאפשר כיום לכל מועצת עירייה שמספר חבריה לפחות 21 לבחור לעצמה יושב ראש שאינו ראש הרשות, סגנו או חבר ועדת ההנהלה, כלומר מחזיק תיק). על ידי הפרדת שני התפקידים יהיה אפשר לבזר את עוצמתו של ראש הרשות.

יש לשער שלפחות בתחילה, בחלק ניכר מהמקרים תהיה להפרדה זו תרומה מוגבלת, שכן ייתכן שבמועצות שראש הרשות נהנה בהן מרוב, יו"ר המועצה הנבחר יהיה שליחו של ראש הרשות ויפעל בדיוק כמוהו. עם זאת, גם במצבים כאלה תסייע ההפרדה לראש הרשות, ובמיוחד ליו"ר המועצה, להתמקד בצורה יעילה יותר בתפקידים ולהקדיש לו זמן רב יותר. להפרדה זו יש גם פוטנציאל עתידי להוביל, לפחות בחלק מהרשויות, לשינוי בתפיסת התפקיד של יו"ר המועצה, כך שהוא ייתפס כתפקיד ממלכתי יותר (במידה מסוימת, בדומה לתפקיד יו"ר הכנסת). ההצעה להפריד את שני התפקידים הללו הופיעה בהצעת חוק העיריות מ-2007, שלא התקבלה.

יצוין כי כבר כיום יש רשויות מקומיות שמפרידות בין שני התפקידים – שהרי הדבר מתאפשר בחוק – כמו עיריית תל אביב-יפו. ואולם אנו ממליצים לשנות את פקודת העיריות כדי להפוך את ההפרדה לחובה חוקית.

7. הפחתת מספר הוועדות הסטטוטוריות

ברשויות מקומיות רבות פועלות כיום עשרות ועדות.²⁹ ריבוי הוועדות יוצר עומס יתר על חברי המועצה, מונע מהם ללמוד ולהעמיק בנושאים שבהם עוסקות הוועדות ובכך פוגם באיכות העבודה המתבצעת במסגרתן. אנו מציעים לצמצם בפקודת העיריות את מספר הוועדות הסטטוטוריות באופן ניכר, למשל לוועדות האלה: הנהלה, מכרזים, כספים, ביקורת, הנחות, תכנון ובנייה. המועצה תוכל להחליט על הקמת ועדות נוספות, לפי צרכיה.

8. הגברת השקיפות

בהקשר של חברי מועצה, לשקיפות יש חשיבות לפחות משתי נקודות מבט: ראשית, היא מאפשרת לחברי מועצה לחשוף בפני התושבים את פעולותיהם שלהם; שנית, היא מאפשרת להם לחשוף מידע על התנהלות ראש הרשות והרשות, ובהמשך להשתמש במידע זה כדי לפקח עליהם (לדוגמה לחשוף ליקויים ושחיתויות).

ישנן עדויות שמצב השקיפות של הרשויות המקומיות אינו טוב די הצורך. כך למשל, נתונים עדכניים מ־2017 מראים כי 50% מהרשויות שהתבקשו לספק מידע מכוח בקשות חופש מידע לא סיפקו מענה, ובמקרים שבהם כן ניתנה תשובה, היא הייתה חלקית בלבד (וינר, 2018). 95% מהעתירות (מתוך 81 עתירות) שהוגשו בנושא חופש המידע כנגד רשויות מקומיות בשנת 2018 התקבלו על ידי בתי המשפט, לעומת 54% מהעתירות כנגד משרדי הממשלה (משרד הפנים ומשרד המשפטים, 2019). עם זאת, יש יזמות של הרשויות עצמן

29 לדוגמה, באתר עיריית הוד השרון מופיעות 24 ועדות – אף שהמועצה מונה 17 חברים. ראו "ועדות העירייה", אתר עיריית הוד השרון.

לקדם באופן אקטיבי וולונטרי תרבות של שקיפות: כך למשל, פורום ה־15 (פורום הערים העצמאיות) פרסם לאחרונה מדריך מפורט להטמעת שקיפות ברשות המקומית (פורום ה־15, 2019). אנו תומכים בהמלצות המופיעות במסמך הנ"ל, ולכן איננו רואים מקום להרחיב בנושא הגברת השקיפות. נציין רק שמהמחקר שערכנו עולה שיש לשפר במיוחד את אופן פרסום התקציב באתר העירייה – עליו להיות מפורסם באופן נגיש ופשוט הרבה יותר, לרבות הוצאות לפי סעיפים ספציפיים.

עוד המלצות הנוגעות באופן ספציפי לעבודת המועצה ולפיקוח על ראש הרשות, שאנו תומכים בהן ואינן מופיעות במסמך הנ"ל של פורום ה־15, הן:

- הטלת חובה חוקית לפרסם את יומן העבודה של ראש הרשות והסגנים בשכר וכן של יו"ר האופוזיציה, אם וכאשר יקבל שכר מתוקף תפקידו (בכפוף להגנה על צנעת הפרט);

- הטלת חובה חוקית לשדר באופן מקוון את ישיבות המועצה שנערכות בדלתיים בתוחות. כיום יש רשויות שעושות זאת באופן וולונטרי, ופקודת העיריות (סעיף 248ב(2)) דורשת לפרסם באתר רק בדיעבד פרוטוקולים והקלטות או תמלילים.

9. עידוד ההשתתפות של חברי מועצות בהכשרות

ההכשרות שמשרד הפנים מקיים לחברי מועצות נחוצות בין השאר כדי להביא לידיעתם את הכלים השונים שהם יכולים להשתמש בהם במסגרת עבודתם, לרבות בעניין פיקוח על ראש הרשות. משרד הפנים החל בשנים האחרונות לקיים פעילויות רבות על מנת לשפר את הכשרתם של חברי המועצה עם כניסתם לתפקיד, למשל באמצעות פרסום מדריך לנבחר ציבור בשלטון המקומי (משרד הפנים, 2018) וקיום יום הכשרה לחברי המועצה לאחר היבחרם. עם זאת, לא כל חברי המועצה משתתפים בהכשרות אלה – בין היתר משום שהם פועלים בהתנדבות מלאה, ולכן חלק ניכר מהם עובדים במשרה מלאה, ומשום שהם אינם מחויבים לעבור הכשרות. אנו מציעים אפוא להעניק לחברי המועצה תגמול כספי על הזמן המוקצה להשתתפות בהכשרות אלה (שיוענק רק למשתתפים בפועל).

בהכשרות יש להדגיש את כלי הפיקוח העומדים לרשות חברי המועצה (ואלו שיעמדו לרשותם אם יאומצו ההמלצות המופיעות במסמך זה) – בין היתר, זכות העיון, שאילתות, הצעות לסדר היום, פעילות בוועדת ביקורת, חקיקת עזר, פנייה לממונה על המחוז, שקיפות, פנייה לדרג המקצועי ושימועים נושאים.

10. תפקיד הממונה על המחוז

אנו סבורים כי על הממונה על המחוז להשתמש באפשרויות שמעניק לו החוק כדי לשמור על זכויות חברי המועצה. כך למשל, לפי פקודת העיריות (סעיף 141), הממונה על המחוז במשרד הפנים יכול לדרוש מראש הרשות למלא חובה שהוא נדרש למלא לפי חוק; ואם ראש הרשות אינו עושה כן – הממונה רשאי למנות אדם מתאים שיעשה זאת. במקום אחר בפקודה (סעיף 140א(1)) מוזכר באופן ספציפי שהממונה יכול לדרוש מראש הרשות, לבקשת חבר מועצה, לאפשר לו לממש את זכות העיון ולהוציא צו בעניין אם דרישה זו אינה מתמלאת.

בעיה 2: כפיפות הדרג המקצועי לראש הרשות

כפי שצוין, ההמלצות בתחום זה אינן נוגעות למינוי הדרג המקצועי, אלא רק ליחסים בינו ובין חברי המועצה. עם זאת, אנו סבורים שיש לבחון ולשקול שינויים גם בכל הנוגע למינוי הדרג המקצועי.

פתרונות

1. מיסוד הקשר בין הדרג המקצועי לחברי המועצה

איננו מערערים על כך שבמודל ראש העיר החזק הנהוג בישראל ראש הרשות הוא הממונה על הדרג המקצועי, וגם איננו מעוניינים ליצור עומסיתר על הדרג המקצועי בשל פניות תכופות מצד חברי מועצה. עם זאת, הנתק המוחלט השורר בין חברי המועצה לדרג המקצועי בכמה מהרשויות מקשה מאוד על חברי המועצה לקיים פיקוח אפקטיבי (ופוגע גם בדרג המקצועי). לפיכך אנו

ממליצים לקבוע שכל סיעה במועצה תהיה רשאית לשלוח נציג להיפגש עם עובדים מקצועיים בכירים ברשות (שזהותם תיקבע בתקנות) – למשל מנהלי אגפים ומעלה) לפחות פעם אחת בתקופה מוגדרת (שתיקבע בתקנות, למשל אחת לרבעון; כל רשות תוכל לקבוע תדירות גבוהה יותר). בכך יישמר האיזון בין זכותם של חברי המועצה לקבל מידע מהדרג המקצועי ולהעלות בפניהם בעיות ספציפיות לבין אייזירת עומס מוגזם על הדרג המקצועי.

2. "שימועים נושאים" במועצה

אנו ממליצים ליצור, כחלק מעבודת המועצה והוועדות הפועלות במסגרתה, מנגנון ממוסד של שימועים נושאים, כלומר דיונים הממוקדים בנושאים ספציפיים (אין הכוונה לשימועים לפני מינויים של בעלי תפקידים). המכון הישראלי לדמוקרטיה הציע מנגנון דומה לשימועים נושאים בוועדות הכנסת.³⁰

מטרת השימועים היא לקיים דיונים מעמיקים בנושאים שבאחריות המועצה או ועדותיה. לשם כך, במסגרת השימועים יתאפשר לחברי המועצה לזמן גורמים מקצועיים מעובדי הרשות ולחייב אותם לענות על שאלות ולמסור מסמכים רלוונטיים (מתוך שמירה על זכויות המוזמנים). נגד עובד שלא ימלא את חובתו יהיה אפשר לנהל הליך בבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות. המנגנון צריך לאפשר גם לחברי האופוזיציה לזמן שימועים נושאים. לצורך כך, אפשר לקבוע למשל כי יוכלו להתקיים שני שימועים בשנה בכל ועדה וכן במליאת המועצה – שימוע אחד ביוזמת האופוזיציה ושימוע אחד ביוזמת הקואליציה. כדי שהשימוע יהיה הליך רציני ומעמיק, הוא ילווה על ידי צוות מקצועי מתאים שיעץ לוועדה או למועצה מראש, סדר הדיון ייקבע מראש, והשימוע יוכל להימשך יותר מדיון אחד.

כאמור, אנו מציעים כי הן מליאת המועצה והן הוועדות יוכלו לקיים שימועים. עם זאת, גם בהסתמך על הנעשה בזירה הפרלמנטרית, לשימועים בוועדות יש

30 להרחבה על מנגנון השימועים המוצע בוועדות הכנסת, ראו פרידמן ופרידברג, 2018.

פוטנציאל להיות רציניים ומעמיקים יותר, בין היתר בגלל המספר הקטן יותר של חברי מועצה המשתתפים והיכרותם המעמיקה יחסית עם הנושאים הנידונים. עם זאת, תנאי מוקדם לעריכת שימועים בוועדות הוא הפחתה ניכרת במספר הוועדות.

בעיה 3: משאבים מצומצמים

הרחבת המשאבים תאפשר לחברי המועצה למלא את תפקידם באופן מוצלח יותר, וגם תפחית את חוסר האיזון הקיים בין חברי הקואליציה לחברי האופוזיציה בכל הנוגע לגישה למשאבים, ולכן את התמריץ של חברי המועצה להצטרף לקואליציה כדי לזכות במשאבים. בניגוד למרבית ההמלצות שפורטו בחלק הקודם, להמלצות אלה יש עלות כספית.

פתרונות

1. משאבים משרדיים

אנו מציעים שחוזר מנכ"ל יגדיר "סל מינימום" של משאבי משרד, נרחב יותר מהסל המוגדר היום – ובהם משרדים, שירותי הדפסה, גישה לאינטרנט ועוד – שיינתנו לכל חבר מועצה או סיעה באופן שוויוני לחלוטין. על הממונה על המחוז לוודא כי חברי המועצה מקבלים משאבים אלה ובאופן שוויוני.

2. תגמול כספי לחברי מועצות

כאמור, חברי המועצה פועלים על בסיס התנדבותי מלא. מודל כזה אינו מקובל בדמוקרטיה אחרות, והוא פוגע במעמדם ובעוצמתם של חברי המועצות במגוון היבטים – בעיקר ביכולתם להשקיע זמן ומשאבים בפעילותם במועצת הרשות. זהו גם חסם המרתיע תושבים רבים מלנסות ולהיבחר למועצת הרשות, במיוחד מי שהפרוטה אינו מצויה בכיסו, ובכך גם פוגע בייצוגיות. במשך השנים נעשו כמה ניסיונות לתקן עיוות זה: ב־1995 התקבלה בכנסת הצעת חוק בעניין, אך

היא בוטלה בלי שמומשה ולו פעם אחת;³¹ בכנסת ה-20 הציע ח"כ דוד אמסלם הצעת חוק שאף היא לא קודמה;³² כיום מקיים משרד הפנים עבודה פנימית במטרה לבחון קידום מודל להענקות תגמול לחברי מועצות.³³

אנו תומכים בתיקון פקודת העריות באופן שיעניק תגמול כספי לחברי מועצות וסבורים כי זהו אחד השינויים החשובים שיש לבצע כדי לחזק את מעמדם. במסמך זה לא נמליץ על מודל מפורט, בין היתר בשל העבודה הפנימית הנעשית במשרד הפנים בעניין זה.

3. משאבים לשמירה על קשר עם הבוחר

כיום יש לראש הרשות יכולת ומשאבים לנהל קשר עם הבוחרים דרך אתר הרשות והעמודים של הרשות ברשתות החברתיות שבשליטתו, כנסים ואירועים של הרשות ועוד. לחברי המועצה אין אפשרויות ומשאבים כאלה. לפיכך אנו מציעים להעניק לחברי המועצה מימון לפעולות שתכליתן שמירה על קשר עם הבוחר. אם יאומץ מודל לתגמול כספי כללי לחברי מועצות, המימון לשמירה על קשר עם הבוחר יכול להיות רכיב אחד בתוכו.

4. שירותים משפטיים (וכלכליים-פיננסיים)

אנו מציעים לספק לחברי המועצה שירותים משפטיים (מטעם משרד הפנים) או מימון לשירותים חיצוניים כאלה, בהגבלות שייקבעו (למשל שעות ייעוץ לשנה או סכום מימון לשנה). אם יאומץ מודל לתגמול כספי כללי לחברי מועצות, המימון עבור שירותים משפטיים יכול להיות רכיב אחד בתוכו. יש לשקול גם לאפשר לחברי מועצה מימון של שירותים כלכליים-פיננסיים, למשל היעזרות

31 חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), התשנ"ה-1995.

32 (הצעת חוק לתיקון פקודת העריות (מס' 142) (גמול בעד השתתפות בישיבות והחזר הוצאות לחברי מועצה), התשע"ז-2017 (פ/20/2311) (כ/725).

33 בנושא זה נכתבו מחקרים ומסמכים שונים. ראו למשל מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת: בן-יהודה, 2014.

ברואה חשבון כדי להבין טוב יותר סוגיות הנוגעות להתנהלות הכספית של הרשות.

5. תמיכה מחקרית־מקצועית

כיוון שחברי מועצה עובדים בהתנדבות בלבד, וכיוון שרבים מהם מגיעים לתפקיד ללא ניסיון מעמיק בשלטון המקומי, יכולתם להתעמק בנושאים העולים על סדר היום מוגבלת ביותר. המשמעות היא פגיעה ביכולתם לבצע את עבודתם, לקבל החלטות על בסיס נתונים ועובדות (evidence-based policy) ולפקח על גופי הרשות. הדבר גם עלול להקשות עליהם "לסנן" מידע שהם מקבלים מגופים בעלי אינטרסים. כך, סקר משנת 2017 שנערך בקרב חברי מועצות מקומיות מצא כי 32% מהמשיבים מאמינים ש"חוסר הבנה בנושאים מוניציפליים מקצועיים" מקשה עליהם למלא את תפקידם (שמיר שנאן, 2017).

לאור זאת אנו ממליצים להקים גוף שיספק תמיכה מחקרית־מקצועית לחברי מועצה ויסייע להם לקבל מידע ונתונים מהימנים על הנושאים שבתחומי עבודתם – בנוסח מרכז המחקר והמידע של הכנסת. על משרד הפנים לגבש מודל כזה. האפשרויות שאפשר לדון בהן, למשל: הקמת גוף מרכזי במשרד הפנים או הקמת גופים מחוזיים ואספקה של עוזרי מחקר אישיים/סיעתיים לחברי מועצה.

לוח 2

המלצות לחיזוק מעמדם ועוצמתם של חברי מועצות ברשויות מקומיות

המלצה	תרומה	דרכים למימוש ההמלצה	עלות
ביטול חסמים במימוש זכות העיון	חיזוק יכולת הפיקוח של המועצה	1. חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה 2. היעזרות ב"ישראל דיגיטלית"	עלויות הנגשה מקוונת של מסמכי הרשות
חיזוק מוסד השאלתה (חיוב חתימה של ראש הרשות וגורם מקצועי)	חיזוק יכולת הפיקוח של המועצה	תיקון פקודת העיריות	ללא עלות
חיזוק מוסד ההצעות לסדר היום (קביעת חובת דיון במינימום הצעות)	חיזוק יכולת הפיקוח של המועצה	תיקון פקודת העיריות	ללא עלות
יצירת מעמד "ראש אופוזיציה"	חיזוק המשאבים של האופוזיציה, הקטנת התמריץ להצטרף לקואליציה, הצבת אלטרנטיבה ברורה	תיקון פקודת העיריות	ללא עלות/ שכר לראשי האופוזיציה
אפשרות של חברי המועצה להציע חוקי עזר	הגברת המעורבות של המועצה בעיצוב מדיניות, הצבת אלטרנטיבה לראש הרשות	1. רשויות יכולות לאמץ מודל זה באופן עצמאי ומייד 2. עיגון בחקיקה	ללא עלות

המלצה	תרומה	דרכים למימוש ההמלצה	עלות
חיזוק סמכויות ועדת הביקורת לזמן עובדים ולחייב אותם למסור מידע ומסמכים	חיזוק יכולת הפיקוח של חברי המועצה, הגברת השקיפות	חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה	ללא עלות
הפרדת תפקיד ראש רשות ויו"ר מועצה	ביזור סמכויות ברשות, החלשת השליטה של ראש הרשות במועצה	1. רשויות יכולות לאמץ זאת באופן מיידי ועצמאי 2. תיקון פקודת העיריות	ללא עלות
צמצום מספר ועדות החובה במועצה	מיקוד עבודתם של חברי המועצה, שיפור האפקטיביות של עבודתם והתאמה טובה יותר לצורכי הרשות	תיקון פקודת העיריות	ללא עלות
הגברת השקיפות	חיזוק אמון הציבור בדמוקרטיה המקומית, חיזוק יכולת הפיקוח של המועצה, פוטנציאל להגברת השתתפות הפוליטית של הציבור	1. רשויות יכולות לאמץ זאת באופן מיידי ועצמאי 2. חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה	ללא עלות
עידוד חברי המועצה להשתתף בהכשרות מטעם משרד הפנים	חיזוק יכולת הפיקוח של המועצה, הגברת המעורבות של המועצה בעיצוב מדיניות	חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה	עלות תגמול לכלל המשתתפים בסדנאות





המלצה	תרומה	דרכים למימוש ההמלצה	עלות
פגישות תקופתיות בין חברי מועצה לדרג המקצועי	חיזוק יכולת הפיקוח של המועצה, הגברת המעורבות של המועצה בעיצוב מדיניות, תרומה לעבודת הדרג המקצועי	חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה	ללא עלות
שימועים נוסאיים במועצה ובוועדות	חיזוק יכולת הפיקוח של המועצה, הגברת השקיפות	חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה	תיתכן עלות היעזרות בצוותים מקצועיים בהכנה לשימוע
משאבים משרדיים	שיפור היכולת של חברי המועצה למלא את תפקידם, חיזוק האופוזיציה	חוזר מנכ"ל	עלות לאספקת סל המשאבים המשרדיים
הענקת תגמול כספי לחברי מועצות	שיפור היכולת של חברי המועצה למלא את תפקידם, חיזוק הייצוגיות	תיקון חקיקה	עלויות בהיקף גדול
הענקת משאבים לשמירה על קשר עם הבוחר	חיזוק הייצוגיות וההיענות, פוטנציאל להגברת ההשתתפות הפוליטית של הציבור	חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה	עלויות המימון שיינתן לחברי המועצה
הענקת שירותים משפטיים	חיזוק היכולת של חברי המועצה להיאבק על זכויותיהם	חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה	עלויות המימון שיינתן לחברי המועצה/עלות הקצאת יועצים משפטיים במשרד הפנים שיסייעו לחברי המועצה
הענקת תמיכה מחקרית-מקצועית	שיפור השירות לאזרח באמצעות טיוב עבודתם של חברי המועצה	חוזר מנכ"ל ו/או תיקון חקיקה	עלות הפעלת מערך של תמיכה מקצועית-מחקרית

רשימת המקורות

אטמור, ניר, 2013. "השתתפות בבחירות ברשויות המקומיות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.10.2013.

ארלוזורוב, מירב, 2019. "יותר מארדואן: ממשלת ישראל הכי חזקה וריכוזית בעולם", "דה־מרקר", 18.7.2019.

בארי, איתי, 2013. "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: יגיל לוי ואיתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 207–281.

בארי, איתי, וערן רזין (עורכים), 2015. **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

בן־יהודה, צח, 2014. "תנאי שכר, החזרי הוצאות ושירותים נוספים שחברי מועצה ברשויות מקומיות זכאים להם: סקירה משווה", מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ברסלר גונן, רותם, 2010. "'בית הנבחרים המקומי': מאזן הכוחות בין ראש רשות, חברי מועצה והפקידות המקומית לאור הבחירה הישירה והצעת חוק העיריות החדש", בתוך: אברהם בריכטה, ערן ויגודה־גדות וגיא ופדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי ביובל ה־60**, חיפה: כרמל, עמ' 476–503.

גל־נור, יצחק, ודנה בלאנדר, 2013. **המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל**, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.

דהן, מומי, 2016. **אפקטיביות הממשלה בישראל: במבט בינלאומי משווה**, מחקר מזיניות 114, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

וינר, אסף, 2018. "שקיפות וחופש מידע ברשויות המקומיות", **פרלמנט** 82, 14.10.2018 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

זילבר, דינה, 2016. "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי: דין וחשבון", ירושלים.

לוי, יגיל, ואתי שריג, 2014. "פתח דבר", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 3-16.

מנוחין, נזר, 2014. "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 17-81.

משרד הפנים, 2018. "המדריך לנבחר ברשויות המקומיות", בעריכת חברת עדליא ייעוץ כלכלי בע"מ.

משרד הפנים ומשרד המשפטים, 2019. "דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות לשנת 2018".

נאור זוארץ, שולי, ומירית פנחס, 2019. "פרשת מאגרי המידע: ראש עיריית מוצקין, סגנו והמנכ"ל נחקרו בלהב 433", **myNet קריות**, 28.3.2019.

נגיד, מורן, 2015. **שיחוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחי**, מחקר מדיניות 110, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

ניסני, יובל, 2017. "העימות החריף בין ברקוביץ לברקת עובר לביח המשפט", כל העיר, 31.10.17.

פורום ה-15, 2019. "מדריך להטמעת שקיפות מידע ברשויות המקומיות".

פרידברג, חן, וראובן חזן, 2009. **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**, מחקר מדיניות 77, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל, וכן ופרידברג, 2018. **שימועים נושאים בוועדות הכנסת**, הצעה לסדר 15, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר, ואור טוטנאור, 2017. "היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות: האם ישראל היא מקרה קיצוני?", בתוך: גדעון רהט ומיכל שמיר, **הבחירות בישראל 2015**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 25-57.

קניג, עופר, 2018. "נתיבי הקריירה של חברי הכנסת", **פרלמנט 80**, 29.1.2018 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

רהט, גדעון, 2019. **ירידת הקבוצה ועליית הכוכב(ים): מפוליטיקה מפלגתית לפוליטיקה אישית**, מחקר מדיניות 145, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שוורץ אלטשולר, תהילה, וגיא לוריא, 2018. "חוסן דיגיטלי: תעמולת בחירות דיגיטלית - איסור השימוש במשאבי הרשויות המקומיות", **פרלמנט**, 14.10.2018 (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה).

שמיר-שנאן, לאה, 2017. "נבחרות ציבור ברשות המקומית: סקר - דו"ח מסכם", מוגש למפע"ם הדרום והנגב, טיוטה, 8.3.2017.

שריג, אחי, 2015. "יחסי הכוחות ברשות המקומית". בתוך: איחי בארי וערן רזין (עורכים), *דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית*, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, עמ' 207-224.

Bäck, Henry, 2004. "The Institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement," in: Michael Haus, Hubert Heinelt, and Murray Stewart (eds.), *Urban Governance and Democracy*, New York: Routledge, pp. 75-111.

De Tocqueville, Alexis, 1968. *Democracy in America*, London: Fontana (originally published 1835).

Denters, Bas, 2006. "Duo or Duel? The Relations Between Mayors and Councils in Democratic Local Government," in: Henry Bäck, Hubert Heinelt, and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 271-285.

Diamond, Larry, and Leonardo Morlino (eds.), 2005. *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Elander, Ingemar, and Stig Montin, 1990. "Decentralisation and Control: Central-Local Government Relations in Sweden," *Policy & Politics* 18 (3): 165-180.

Ferran, Jaume M., and Xavier B. Horta, 2005. "Municipal Presidentialism and Democratic Consolidation in Spain," in: Rikke Berg and Nirmala Rao (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, London: Palgrave Macmillan, pp. 73-84.

Haus, Michael and David Sweeting, 2006. "Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map," *Political Studies* 54 (2): 267-288.

Heinelt, Hubert, and Nikolaos K. Hlepas, 2006. "Typologies of Local Government Systems," in: Henry Bäck, Hubert Heinelt, and Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 21-42.

Ivanyna, Maksym, and Anwar Shah. 2013. "How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization," Policy Research Working Paper 6138, World Bank.

Karlsson, David, 2013. "The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils," *Local Government Studies* 39 (5): 681-702.

Mill, John Stuart, 1991. *Considerations on Representative Government*, Oxford: Oxford University Press (originally published 1861).

Mouritzen, Poul, and James H. Svara, 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Nelson, Kimberly L., and James H. Svara, 2010. "Adaptation of Models versus Variations in Form: Classifying Structures of City Government," *Urban Affairs Review* 45 (4): 544-562.

OECD, 2017. *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, Paris: OECD Publishing.

Rahat, Gideon, 2009. "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?," *Government and Opposition* 44 (1): 68-90.

Rhodes, R. A. W., 2018. *Control and Power in Central-Local Government Relations*, New York: Routledge.

Sootla, Georg, and Kristina Grau, 2005. "Institutional Balance in Local Government: Council, Mayor, and City Manager in Local Policymaking," in: Gabor Soos and Violeta Zentai (eds.), *Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. pp. 275-300.

Sweeting, David, 2009. "The Institutions of 'Strong' Local Political Leadership in Spain," *Environment and Planning C: Government and Policy* 27 (4): 698-712.

Swianiewicz, Pawel, 2014. "An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe," *Local Government Studies* 40 (2): 292-311.

Tiebout, Charles M., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.

Tuttnauer, Or, and Avital Friedman, 2020. "Unnatural Partners: Coalescence in Israeli Local Government," *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30(3): 358-378.

Wollmann, Hellmut, 2003. *The Directly Elected (Chief Executive) Mayor and Local Leadership in German Local Government: in Comparative Perspective*, Helsinki: Kunnallistieteellinen aikakauskirja.

Wollmann, Hellmut, 2005. "The Directly Elected Executive Mayor in German Local Government," in: Rikker Berg and Nirmala Rao (eds.), *Transforming Local Political Leadership*, London: Palgrave Macmillan, pp. 29-41.

Wollmann, Hellmut, 2009. "The Ascent of the Directly Elected Mayor in European Local Government in West and East," in: Pascal Delwit, Jean-Benoit Pilet, Herwig Reynaert, and Kristof Steyvers (eds.), *Local Political Leadership in Europe: Town Chief, City Boss or Loco President*, Baden-Baden: Nomos, pp. 115-148.

אביטל פרידמן היא חוקרת במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנטית באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי עיסוקה העיקריים הם הכנסת ותפקודה במבט השוואתי ופוליטיקה מפלגתית.

ד"ר אסף שפירא הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-323-7