



מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר
נשיא

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר
יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' רוד וניצקי-סרוסי
מר חן ליכטנשטיין
גב' מול מועלם
מר טלי מרידור
עו"ד אבי פיישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
מר יוסי קוצניק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
מר אליוט אברמס, ארה"ב
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
גב' אן אפלבוואם, ארה"ב
פרופ' רונן בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סין פרס, אסטרטגיה
פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' מוסטפא כבהא
פרופ' עמית בהן
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' טליה פיישר
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יודיה צ' שטרן
פרופ' איתן שניטקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק כרמון

חוות דעת: חשיבותם של חברי מועצה ברשויות מקומיות

בחוות דעת זו נבקש להצביע על חשיבותם הרבה של חברי מועצה ברשויות מקומיות במדינות דמוקרטיות בכלל, ובישראל בפרט. אפשר לזהות שלושה תפקידים עיקריים שחברי מועצה ברשויות מקומיות אמורים למלא:

- ראשית, לייצג את האינטרסים של התושבים – הן בתוך הרשות המקומית, בעיקר מול ראש הרשות; והן מול השלטון המרכזי. בישראל, בשל היעדר מנגנונים הקיימים במדינות אחרות לייצוג האינטרסים של התושבים, יש חשיבות מיוחדת לכך שהמועצה, הגוף ה"קרוב" ביותר לאזרחים, תוכל לבטא בצורה ממשית את האינטרסים, הצרכים והזהויות שלהם.
- שנית, לפקח באופן אפקטיבי על ראש הרשות. בישראל, בשל עוצמתו הרבה של ראש הרשות, יש חשיבות מיוחדת לפיקוח אפקטיבי של חברי המועצה עליו;
- שלישית, לסייע לרשות המקומית לשרת את התושבים בצורה טובה ויעילה, בעיקר דרך השתתפות בתהליכי עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות ברשות.

יודגש כי איננו מבקשים כאן לנתח לעומק את מעמדם של חברי מועצה ברשויות מקומיות בישראל או להציע תיקונים שיחזקו את מעמדם (אם כי תיקונים כאלה אכן נדרשים), אלא להדגיש שבאופן עקרוני וגם במצב הקיים בישראל הם שחקני מפתח בעלי חשיבות ראשונה במעלה לשלטון המקומי בפרט ולמשטר הדמוקרטי בכלל. בהקשר זה חשוב להדגיש שיש הסכמה כללית שראשי הרשויות המקומיות בישראל נהנים מעוצמה רבה יותר – ובאופן ניכר – מזו של חברי המועצה.¹ עם זאת, עוצמתו הרבה של ראש הרשות רק מדגישה

¹ למשל: רותם ברסלר גוון, "בית הנבחרים המקומי: מאזן הכוחות בין ראש רשות, חברי מועצה והפקידות המקומית לאור הבחירה הישירה והצעת חוק העיריות החדש", בתוך: אברהם בריכטה, ערן



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

עד כמה חשוב שהמועצה תמלא את תפקידיה – ייצוג התושבים, פיקוח והשתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות.

התובנות המופיעות במסמך זה מבוססות על מגוון מקורות. רבות מהתובנות עלו במפגשים שהתקיימו ב-2019-2020 במסגרת סדנה משותפת למשרד הפנים ולמכון הישראלי לדמוקרטיה, שעסקה בהיבטים שונים של דמוקרטיה מקומית. בסדנה השתתפו נבחר ציבור ועובדים ברשויות מקומיות (בעבר ובהווה), חוקרי אקדמיה, פעילי חברה אזרחית, פקידים בכירים במשרד הפנים ומשרדים נוספים ועוד.

רקע – חשיבותו של השלטון המקומי

כדי להבין את חשיבותם של חברי המועצות ברשויות המקומיות, יש קודם כל להבין את חשיבות השלטון המקומי עצמו – הרובד השלטוני שחברי המועצה פועלים בתוכו. הנחת היסוד בהקשר זה היא שדמוקרטיה מודרנית מוצלחת חייבת להתבסס על שלטון מקומי חזק. במילים אחרות: השלטון המרכזי נדרש לבזר עוצמה לשלטון המקומי, במובן של יכולת לעצב מדיניות, לקבל החלטות ולבצען. לפי תפיסה זו, המוסדות המקומיים לא צריכים להיות רק ספקי שירותים לתושבים או "זרועה הארוכה" של המדינה, אלא ממשל עצמי מקומי של ממש.²

ביזור עוצמה לשלטון המקומי חשוב משום שהוא תורם הן למשטר הדמוקרטי והן ליעול ושיפור השירותים המסופקים לאזרחים.

ויגודה-גדות וגיא פודה, עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי ביובל ה-60, חיפה: כרמל, 2010, עמ' 503-476.
² להבחנה בין שלוש התפיסות האלה של השלטון המקומי, ר' למשל יגיל לוי ואתי שריג, "פתח דבר", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2014, עמ' 3-16.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

ראשית, מנקודת מבט נורמטיבית, בשנים האחרונות גוברת ההבנה שהשלטון המקומי הוא מרכיב חשוב במשטר הדמוקרטי. הדבר בא לידי ביטוח בהתרחבות השימוש במושג "דמוקרטיה מקומית" – בשיח הציבורי והפוליטי, בקרב ארגונים בין-לאומיים, באמנות בין-לאומיות ובמחקר האקדמי.³ כל משטר דמוקרטי מבוסס על ביזור עוצמה בין מוקדים שונים, המפקחים זה על זה ומגבילים זה את זה – ובכך מונעים צבירת עוצמה רבה מדי בידי מוסד מסוים. הביזור המוכר ביותר הוא אופקי – עיקרון הפרדת הרשויות – בין הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת. לצד זה, יש חשיבות רבה לביזור אנכי, בפרט ביזור טריטוריאלי – כלומר להענקת עוצמה שלטונית גם ליחידות טריטוריאליות שונות.⁴ גם לפי תפיסות דמוקרטיות רב-תרבותיות, חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות מאפשר לכל קהילה לבטא את אופייה וצרכיה הייחודיים. אך גם ללא קשר לתפיסות רב-תרבותיות, ברור שהשלטון המקומי (בהנחה שהוא דמוקרטי) תורם למשטר הדמוקרטי כולו בכך שהוא מייצג בצורה הטובה והמדויקת ביותר את התושבים, לרבות הזהות והאינטרסים שלהם – הרבה יותר מאשר השלטון המרכזי, שמעצם טבעו "רחוק" יותר מהאזרח.

שנית, לשלטון המקומי יש לכל הפחות פוטנציאל לפעול בזירה המקומית בצורה אפקטיבית יותר, ובפרט לספק לתושבים שירותים טובים יותר. טענה זו מגובה במחקרים אמפיריים. כך, למשל, מחקר של ה-OECD הראה שיש מתאם בין מידה גבוהה של ביזור עוצמה לשלטון המקומי והאזורי ובין תוצר גבוה לנפש;⁵ ומחקרים אחרים הצביעו

³ ר' למשל: איתי בארי וערן רוזן (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2015; Michael Haus and David Sweeting, "Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map," **Political studies**, 54, 2 (2006): 267-288.

⁴ טענה זו בדבר חשיבות הביזור הטריטוריאלי לדמוקרטיה ברמת המדינה הוצגה בידי רבים, לרבות ההוגים הבולטים ביותר של הדמוקרטיה המודרנית. ר' למשל Alexander de Tocqueville, **Democracy in America**, London: Fontana, 1968 (originally published 1835); John S. Mill, **Considerations on Representative Government**, Oxford: Oxford University press, 1991 (originally published 1861).

⁵ OECD, **Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities**, Paris: OECD Publishing, 2017.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

על קשר דומה בין ביזור ובין אפקטיביות גדולה של הממשלה.⁶ ההסבר המרכזי לכך הוא שהשלטון המקומי אוגר מידע רב יותר בנוגע לתושבים, צרכיהם והעדפותיהם ויש לו היכרות טובה יותר עם הקהילה והמרחב, ולכן הוא מסוגל לספק את המוצרים הציבוריים המקומיים באופן יעיל יותר. הסבר אחר מתמקד בתחרות בין רשויות מקומיות – כל אחת מבקשת למשוך תושבים ועסקים, ולשם כך מנסה להגביר את יעילותה ואת שביעות הרצון ממנה.⁷ לפי תפיסות המזוהות עם גישת "הניהול הציבורי החדש", המבנה השלטוני-ריכוזי הקלאסי אינו מאפשר עוד משילות נאותה והתמודדות אפקטיבית עם בעיות ואתגרים אשר מורכבותם עולה בהתמדה.⁸

ואכן, מאז סוף שנות ה-70 של המאה ה-20 ניכרת מגמה כלל עולמית של ביזור ושל העצמה של דרגי ממשל תת-לאומיים. הביטוי המובהק ביותר למגמה זו היא האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי משנת 1985, שכיום חתומות עליה כל מדינות אירופה מלבד סן מרינו ומונקו. באמנה זו הצהירו המדינות החותמות כי הן סבורות ש"הרשויות המקומיות הן מיסודותיו העיקריים של כל משטר דמוקרטי" ושהן "מודעות לכך ששמירת הממשל העצמי המקומי וחיזוקו במדינות אירופה השונות יהוו תרומה חשובה לביסוס עקרונות הדמוקרטיה וביזור הכוח באירופה". האמנה כוללת סעיפים רבים המעגנים בפועל את עצמאותו של השלטון המקומי מול השלטון המרכזי ואת הצורך לשמור עליו כמסגרת דמוקרטית מקומית.

⁶ מומי דהן, [אפקטיביות הממשלה בישראל: במבט בינלאומי משווה](#), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.

⁷ ר' למשל Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64, 5 (1956): 416-424.

⁸ נזר מנוחין, "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), [השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק](#), כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2014, עמ' 17-81.



חשיבותם של חברי מועצה ברשויות מקומיות

א. ייצוג התושבים

כאמור, השלטון המקומי הוא המוסד הנבחר ה"קרוב" ביותר לאזרח, ולכן יש לו חשיבות רבה בייצוג האינטרסים והזהויות של התושבים. בתוך השלטון המקומי, המועצה – "אספת הנבחרים" המקומית – היא הגוף הייצוגי ביותר, בוודאי יותר מראש הרשות או הדרג המקצועי ברשות. הסיבה היא שמדובר בקבוצה גדולה-יחסית של נבחרים, שמייצגים קבוצות חברתיות או אידיאולוגיות שונות או אזורים שונים ברשות המקומית, לרבות קבוצות קטנות-יחסית או מודרות שאין להן ייצוג ממשי במוקדים אחרים של קבלת החלטות.

במילים פשוטות – **חברי המועצות ברשויות המקומיות הם השחקן העיקרי שיכול לבטא את האינטרסים והזהויות של חלק ניכר מתושבי כל רשות מקומית.** יש לכך חשיבות עליונה עבור אוכלוסיות מודרות או אפוזיציונריות, שחברי המועצה שמייצגים אותן הם כמעט היחידים היכולים לבטא את האינטרסים שלהם; וגם חשיבות גדולה למשטר הדמוקרטי בכללותו, שהלגיטימציה שלו נשענת על היותו משטר ייצוגי. בהקשר זה חשוב לזכור שחלק מההחלטות שמתקבלות במועצות של הרשויות המקומיות הן החלטות מהותיות ו"ערכיות" ולא טכניות בלבד – החל 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.

בישראל יש לחברי מועצה ברשויות מקומיות תפקיד חשוב במיוחד בייצוג התושבים – אף יותר מאשר במדינות אחרות. הסיבה היא שאין בישראל מנגנונים דמוקרטיים אחרים לייצוג האינטרסים של האזרחים, הקיימים ברובן המכריע של הדמוקרטיות המבוססות: אין בישראל מרכיב אישי בשיטת הבחירות לכנסת – השיטה היא "שיטה רשימתית סגורה",

שאינה מעניקה לבוחרים ביום הבחירות אפשרות להשפיע על הרכב הרשימה; ואין בישראל מרכיב אזורי בשיטת הבחירות – כל ישראל היא אזור בחירה ארצי אחד. בנוסף, 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 ה"קרוב" לאזרח, ולכן יש חשיבות מיוחדת שגוף זה ייצג את האינטרסים של התושבים – תפקיד שאותו ממלאים בעיקר חברי המועצות ברשויות המקומיות.

ב. פיקוח על ראש הרשות

כפי שכבר צוין, כל משטר דמוקרטי – והשלטון המקומי בישראל הוא דמוקרטי – מתבסס על ביזור עוצמה בין רשויות שלטון שונות המפקחות זו על זו, כלומר על איזונים ובלמים. בהקשר של הרשות המקומית (לפחות בדגם המקובל בישראל ובדמוקרטיות אירופאיות רבות), שתי הרשויות העיקריות הן ראש הרשות ומועצת הרשות.

בהתאם לתפיסה זו, בפסיקה בישראל מועצת הרשות המקומית נתפסת כ"פרלמנט זוטא"⁹, כלומר כמעין רשות מחוקקת בשלטון המקומי, שמתפקידה בין השאר לפקח על ראש הרשות ועל גופים ועובדים אחרים ברשות (כמו שתפקיד הכנסת הוא, בין היתר, לפקח על הממשלה ועל משרדי הממשלה).

לפיכך, מצב שבו חברי המועצה ברשות חלשים מאוד ואינם יכולים לפקח על ראש הרשות – פוגע קשות 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

⁹ לדוגמה ע"מ 5042/01 ג'דבאן ז'ד נ' פארס כאמל-חורפיש, פ"ד נו(3) 865, 897 (2002).



המכון הישראלי לדמוקרטיה

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 מקומיות תרומה מיוחדת כחושפי שחיתויות או הליכים שאינם תקינים. הם עושים זאת בין היתר באמצעות שימוש בזכות העיון שלהם במסמכי הרשות (סעיף 140א לפקודת העיריות), פנייה לממונים על המחוזות במשרד הפנים, פעילות בוועדת הביקורת, עתירות לבית המשפט וכמובן שימוש בערוצי תקשורת שונים 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 (פקודת העיריות, סעיף 149ג(1)).

ג. שיפור התפקוד של הרשות המקומית

חברי מועצת הרשות המקומית ממלאים תפקיד מרכזי בניהול הרשות. בין השאר, המועצה אחראית על אישור ותיקון חוקי עזר עירוניים (שהם במעמד של חקיקת משנה); אישור המדיניות של הרשות – לרבות תכניות העבודה, התקציב, הארנונה והאגרות; אישור מינוי סגני ראש הרשות וחברי הוועדות; אישור קבלה ופיטורין של עובדים סטטוטוריים; ניהול דיון בדו"ח מבקר הרשות; התנעת תהליך הדחת ראש הרשות (הליך מורכב, שכפוף לאישור שר הפנים); וחבריה רשאים להגיש הצעות לסדר היום ושאלות. חלק ניכר מעבודתה של המועצה מתבצע בוועדותיה, שחלקן מוקמות לפי חוק (ועדות סטטוטוריות) – ועדת מכרזים, ועדת כספים, ועדת מל"ח, ועדת ביטחון, ועדה לענייני ביקורת, ועדה מקומית לתכנון ולבנייה ועוד.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

ברור אפוא כי אף שעוצמתו של ראש הרשות גדולה יותר, הרי שגם חברי מועצה ברשויות מקומיות בישראל יכולים ואמורים להיות שחקנים מרכזיים בתהליכי עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות. דוגמה מובהקת לכך היא תפקיד המועצה בגיבוש ואישור תקציב – אולי ההחלטה החשובה ביותר עבור הרשות המקומית. לא זו בלבד שאישור המועצה נדרש כדי לצורך אישור תקציב הרשות, אלא שלפי המדיניות שאימץ משרד הפנים ושהוכרה בפסיקה, ראש הרשות נדרש להביא בחשבון את עמדותיהם של חברי המועצה, ואף להתפשר עמם, כדי לאשר תקציב.¹⁰

וידגש: מעורבות של חברי המועצה בתהליכי עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות לא רק נדרשת לפי חוק, אלא גם יש לה תרומה קריטית לייצוג התושבים וליכולתה של הרשות לספק לתושבים שירותים טובים יותר. זאת, כיוון שחברי המועצה הם כאמור ה"קרובים" ביותר לתושבים, ולכן מכירים בצורה הטובה ביותר את צרכיהם ודרישותיהם.

בהתאם לנאמר לעיל, אנו סבורים כי כל החלטה הנוגעת לחברי מועצות ברשויות מקומיות צריכה להביא בחשבון שמדובר בשחקני מפתח, שיש להם תפקידים חשובים במארג המוסדות של הדמוקרטיה המודרנית בכלל, ובישראל בפרט.

בברכה,

אריאל פינקלשטיין

ד"ר אסף שפירא

¹⁰ בג"ץ 1230/10 סוף נ' שר הפנים (פורסם באר"ש, 30.3.3011). אם התקציב לא מאושר במועד הקבוע בחוק בשל אי-נכונותו של ראש הרשות להגיע להסכמות עם חברי המועצה, הרי שמשרד הפנים (לפי המדיניות והפסיקה) רשאי לראות בראש הרשות כאחראי לאי-אישור התקציב, ולהעבירו מתפקידו לפי סעיף 206 (ב1) (1) לפקודת העיריות (המועצה ממילא מתפזרת באופן אוטומטי במצב כזה).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חוקר

ראש התכנית לרפורמות פוליטיות

המכון הישראלי לדמוקרטיה