

האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל

אריאל פינקלשטיין

יולי 2025

הצעה
לסדר
58



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל

אריאל פינקלשטיין
ייעוץ: אביטל פרידמן

הצעה לסדר 58
יולי 2025

The Opposition in Local Government in Israel

Ariel Finkelstein

Consultant: Avital Friedman

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסות"ב: 7-493-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר 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.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2025

נדפס בישראל, תשפ"ה/2025

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

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-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 וטיפול שותפות ומכנה משותף אזורי 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 ולטיפול 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 מיעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

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

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

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
13	פרק 1. הקדמה ורקע כללי
25	פרק 2. זכויות האופוזיציה ומעמדה הפורמלי
47	פרק 3. הגדרת האופוזיציה ובחירת נציגיה
62	פרק 4. גודל האופוזיציה
78	פרק 5. סיכום, דיון והמלצות
	נספח: הצעת חוק האופוזיציה ברשויות המקומיות (תיקוני חקיקה),
88	התשפ"ה-2025
98	רשימת המקורות

תקציר

אופוזיציה פוליטית היא יסוד מרכזי בדמוקרטיה המודרנית, והיא מבטאת את קיומן של גישות חלופיות, ביקורתיות ושונות לשלטון הקיים. האופוזיציה הפרלמנטרית היא הצורה הממוסדת והחשובה ביותר של אופוזיציה פוליטית.

תפקידה של האופוזיציה הפרלמנטרית חורג מעבר להתנגדות גרידא לשלטון – היא מרכיב חיוני בשמירה על האיזון במערכת הפוליטית, בפקוח ובקרה על השלטון, בהצגת חלופות מדיניות ובהבטחת ריבוי דעות ותחרות בריאה בזירה הדמוקרטית. מערכת היחסים הדמוקרטית בין הרשות המבצעת לפרלמנט, ובתוכה מערכת היחסים בין הקואליציה לאופוזיציה, מתקיימת גם ברמה המקומית, בתוך הגוף הייצוגי של הרשות – מועצת הרשות המקומית.

מחקר זה בוחן את האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל ומראה כי היא סובלת מחולשה מוסדית ניכרת. לחולשה זו כמה היבטים:

ראשית, מועצת הרשות המקומית בישראל חלשה ביחס לראש הרשות, ומאזן הכוחות ביניהם נוטה בבירור לטובת ראש הרשות. האופוזיציה המקומית היא חלק ממועצת הרשות המקומית, ואם כך היא נטועה מלכתחילה בתוך מסגרת בעלת חולשה פורמלית המגבילה את כוחה ואת יכולת ההשפעה שלה.

שנית, היקף הזכויות המוקנה ישירות לאופוזיציה מצומצם ועוסק בעיקר בשמירה על ייצוג מינימלי שלה בפורומים ייצוגיים למיניהם, ובהם ועדות המועצה, גופים ותאגידים הקשורים למועצה וועדות הנוגעות לבחירות המקומיות. בולט במיוחד שחברי המועצה מהאופוזיציה (וגם רבים מחברי הקואליציה) אינם זכאים כמעט למשאבים תקציביים שיסייעו להם בעבודתם: הם אינם זכאים לשכר, לתגמול כספי אחר, להחזרי הוצאות, להעסקת עובדים בלשכתם, או לכל תקציב אחר שהם יכולים להשתמש בו לשם מילוי תפקידם, וכן אין להם גישה ליעוץ משפטי.

שלישית, גם את הזכויות המוקנות לאופוזיציה יש קושי לממש במקרים רבים. סיבה מרכזית לכך היא ההגדרה המשפטית העמומה של האופוזיציה. הגדרה זו מאפשרת יצירה של אופוזיציה פיקטיבית, או נוחה, המקבלת את ה"מפתחות" לתפקידי האופוזיציה החשובים, אך שלמעשה היא מתואמת עם ראש הרשות

ועם חברי הקואליציה. במקרים אחרים מנסים גורמי הקואליציה להתערב בבחירת נציגי האופוזיציה לגופים הייצוגיים. במקרים רבים הנהלת הרשות מקשה על חברי אופוזיציה לממש גם זכויות המוקנות לכלל חברי המועצה, דוגמת הזכות לעיון במסמכים ולקבלת מידע.

רביעית, חולשתה המוסדית של האופוזיציה המקומית מתבטאת לא רק במיעוט כלי עבודה ומשאבים, אלא גם במעמדה הסמלי. הביטוי המרכזי לכך הוא העובדה שבשלטון המקומי לא מעוגן תפקיד רשמי של ראש אופוזיציה, ואילו בכנסת הוגדר תפקיד מעין זה, ויש לו מעמד רשמי בטקסים ממלכתיים ובמליאת הכנסת.

החולשה המוסדית פוגעת ביכולת של האופוזיציות בשלטון המקומי למלא את תפקיד הפיקוח והבקרה שלהן ביעילות, והיא גם מקשה על האופוזיציה לזכות בתשומת לב ציבורית ולהציב חלופה עקרונית לקואליציה ולראש הרשות לקראת הבחירות הבאות. הקושי של האופוזיציה להשיג בולטות ציבורית קשור גם להיחלשות ההדרגתית של התקשורת המקומית בעשורים האחרונים, ולהגברת התלות שלה ברשויות המקומיות ובעומדים בראשן. בהתאם לכך מהמחקר עולה כי רוב מובהק של הציבור אינו מכיר את גורמי האופוזיציה המקומית ברשות ואת הפעילות שלהם.

החולשה המוסדית של האופוזיציה בשלטון המקומי משפיעה גם על גודל האופוזיציות. המחקר מראה שהקואליציות בשלטון המקומי בישראל נוטות להיות רחבות מאוד, כלומר, אופוזיציות נוטות להיות קטנות מאוד או שלא להתקיים כלל: השיעור הממוצע של חברי האופוזיציה מתוך חברי מועצת הרשות המקומית הוא 23%, וב־26% מהעיריות והמועצות המקומיות אין אופוזיציה כלל. לעומת זאת, בזירה הארצית בישראל האופוזיציות בדרך כלל גדולות בהרבה, ושיעורן הוא כמעט תמיד יותר מ־40% מחברי הכנסת. גם בשלטון המקומי במדינות אחרות האופוזיציות נוטות להיות גדולות יותר. הסבר מרכזי לאופוזיציות הקטנות לפי המחקר הוא החולשה המוסדית של גורמי האופוזיציה, המגבילה את יכולתה של האופוזיציה להשפיע על המדיניות באמצעות פיקוח ובקרה אפקטיביים, וגם את יכולתה לזכות לבולטות ציבורית.

אם כן, העובדה שהאופוזיציות בשלטון המקומי בישראל קטנות מאוד פוגעת גם בהיקף הפיקוח והבקרה על פעילות הרשות המקומית.

חולשתה הניכרת של האופוזיציה בשלטון המקומי פוגעת בערכי יסוד דמוקרטיים חשובים, ובראשם פיקוח ובקרה על השלטון ותחרות פוליטית. בשלטון המקומי בישראל מדובר בפגיעה גדולה במיוחד על רקע ריכוז העוצמה בידי ראשי הרשויות והחולשה המבנית של מנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים האחרים על עבודת הרשות המקומית: חולשת המועצה ביחס לראש הרשות, חולשת שומרי הסף והביקורת הפנימית, חולשת הפיקוח התקשורתי, וחולשת המנכ"ל ביחס לראש הרשות.

המחקר מציג סדרה של המלצות הנוגעות בחלקן למעמד מועצת הרשות המקומית וחבריה ככלל (ובראשן, תגמול כספי ומשאבים) ובחלקן לאופוזיציה בלבד. אלו הן ההמלצות המרכזיות המתמקדות באופוזיציה:

(1) **ראש אופוזיציה.** מוצע לכוון תפקיד של ראש אופוזיציה בשלטון המקומי, דומה לתפקיד זה בכנסת, וליצוק לו משמעות המתבטאת במשאבים (שכר ותנאי עבודה), בסמכויות פורמליות (פגישות עדכון תקופתיות עם ראש הרשות ועם הדרג המקצועי, עמידה בראש ועדת הביקורת של הרשות) ובמעמד כללי (זכות דיבור בישיבות מועצה והשתתפות בטקסים).

(2) **הגדרת האופוזיציה ובחירת נציגיה.** כדי לצמצם את אי־הבהירות שבהגדרת האופוזיציה מוצע לקבוע הליך מסודר, שייערך חודשיים לאחר הבחירות, ובו תיעשה חלוקה פורמלית של הסיעות לקואליציה ואופוזיציה, על פי הצהרה של הסיעות עצמן, וכן מוצע לקבוע שאם לפי בית המשפט ההתנהגות והתפקוד העקביים של סיעת אופוזיציה במועצה אינם עצמאיים ונפרדים מראש הרשות, היא לא תיחשב אופוזיציה. כן מוצע לעגן בחקיקה את הפסיקה הקובעת שנציגי האופוזיציה בלבד יבחרו את נציגיהם לגופים הייצוגיים השונים.

מבוא

אופוזיציה פוליטית היא יסוד מרכזי בדמוקרטיה המודרנית, והיא מבטאת את קיומן של גישות חלופיות, ביקורתיות ושונות לשלטון הקיים. האופוזיציה הפרלמנטרית היא הצורה הממוסדת והחשובה ביותר של אופוזיציה פוליטית. תפקידה של האופוזיציה הפרלמנטרית חורג מהתנגדות לשלטון גרידא; האופוזיציה היא מרכיב חיוני בשמירה על האיזון במערכת הפוליטית, בפיקוח ובבקרה על השלטון, בהצגת חלופות מדיניות ובהבטחת ריבוי דעות ותחרות בריאה בזירה הדמוקרטית.

מטרתו של מחקר זה היא לבחון את מעמדה של האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל, נושא שכמעט שלא זכה לעיסוק מחקרי. במחקר אעמוד על החולשה המוסדית שבגללה מעמדה הפורמלי של האופוזיציה המקומית בישראל נמוך, והיא מתקשה לממש את הזכויות המועטות המוקנות לה ולזכות בנוכחות ציבורית משמעותית. מאפיינים אלו הם הסיבה לכך שהאופוזיציות המקומיות בישראל נוטות להיות קטנות, ושהן מתקשות למלא את תפקידן ולפקח על השלטון פיקוח אפקטיבי. בסיומו של המחקר אציג המלצות מדיניות מפורטות לשינוי המצב, וכן הצעת חוק מפורטת המבוססת על ההמלצות.

בפרק 1 מובאים הקדמה ורקע כללי ומחקרי על המושג אופוזיציה ועל חשיבות העיסוק בו בכלל, ובשלטון המקומי בישראל בפרט. פרק 2 עוסק בזכויות האופוזיציה המקומית ובמעמדה הפורמלי בישראל, ופרק 3 עוסק בהגדרה המשפטית של האופוזיציה המקומית בישראל. פרק 4 סוקר ממצאים אמפיריים בדבר גודלן של האופוזיציות המקומיות בישראל, ופרק 5 מסכם את הממצאים העולים מהמחקר, דן בהם, מסיק מהם מסקנות ומציג המלצות מדיניות מפורטות.

בפתח הדברים אדגיש כי בשל המבנה הפוליטי הייחודי של המועצות האזוריות, שבו מועצת הרשות המקומית מורכבת מנציגי היישובים במועצה, ולא מנציגי הרשימות המתמודדות בכלל הרשות, אין בהן מבנה פרלמנטרי של קואליציה ואופוזיציה, ואין אופוזיציה במובנה הפורמלי, אף שלעיתים יש חברי מועצה הנוקטים מדיניות אופוזיציונרית לראש הרשות. בשל כך יתמקד המחקר הזה בעיריות ובמועצות מקומיות בלבד.

מחקר זה הוא המחקר השלישי העוסק בהיבטים שונים של מבנה מועצת הרשות המקומית ומעמדה, הנכתב בשנים האחרונות במסגרת פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה. קדמו לו מחקרם של אביטל פרידמן ואסף שפירא על מעמדם של חברי מועצה ברשויות המקומיות (פרידמן ושפירא, 2020), ומחקר נקודתי יותר של כותב שורות אלו ואביטל פרידמן על תגמול כספי לחברי מועצה (פינקלשטיין ופרידמן, 2021). בکתיבתם של שני המחקרים הקודמים התחדד הצורך בעיסוק ממוקד באופוזיציה המקומית, הנפרד מהעיסוק הכללי במעמד מועצת הרשות המקומית וחברי המועצה.

תודתי נתונה בראש ובראשונה לאביטל פרידמן, שליוותה את עבודת המחקר מראשיתה וייעצה בכל שלבי העבודה והכתיבה. אני מודה גם לאילה גולדברג, שהממצאים המוצגים בפרק 4 במחקר זה מבוססים על חלקים ממחקר רחב יותר שערכנו יחד ועתיד להתפרסם בקרוב. תודה גדולה לעו"ד נעה גשן, שסייעה רבות בכתיבת הצעת החוק המופיעה בנספח למחקר זה. כן ברצוני להודות לד"ר אסף שפירא, לאסף הימן ולליאור אשכנזי על הייעוץ והסיוע בגיבוש ההמלצות.

פרק 1

הקדמה ורקע כללי

1.1 מהי אופוזיציה?

אופוזיציה פוליטית היא התנגדות לשלטון המחזיק בעוצמה פוליטית ומתיחת ביקורת על פעולותיו ומדיניותו (Ionescu & de Madariaga, 1968). התנגדות זו יכולה לבוא לידי ביטוי בשלל זירות ומצד מגוון גורמים, כגון תנועות מחאה, כלי תקשורת, ארגונים חברתיים, ואף אזרחים פרטיים. האופוזיציה הפרלמנטרית היא הצורה הממוסדת והחשובה ביותר של אופוזיציה פוליטית (טוטנאור, 2013; Lipset, 1963). באופוזיציה הפרלמנטרית חברים נבחרים ציבור המכהנים בפרלמנט, ותפקידם אינו מסתכם בהתנגדות נקודתית לממשלה, אלא כולל הצבת אתגר תדיר ושיטתי לפעולות הממשלה. האופוזיציה מנהלת שיח פוליטי שקוף וביקורתי על החלטות הממשלה, ופועלת להשפיע על עיצוב המדיניות הציבורית.

ברמה הבסיסית, אופוזיציה פרלמנטרית היא סך המפלגות המיוצגות בפרלמנט ואינן חברות בממשלה או תומכות בה (Norton, 2008). אופוזיציה פרלמנטרית נבדלת מצורות אחרות של אופוזיציה. סוגי אופוזיציה אחרים עוסקים בעיקר בביקורת השלטון ובהבעת התנגדות למדיניותו, ואילו אופוזיציה פרלמנטרית נדרשת גם להציג אלטרנטיבה שלטונית ממשית למדיניות ולמנהיגות של השלטון המכהן (Sartori, 1966). כמו כן, אופוזיציה פרלמנטרית נבדלת מאופוזיציות אחרות בכך שהיא זוכה לייצוג במוסדות הנבחרים על פי תוצאות הבחירות, וכך היא נהנית מלגיטימציה ציבורית ומוסדית דומה לזו של השלטון. כך, האופוזיציה הפרלמנטרית מסוגלת לעקוב אחר פעילות הממשלה, לבקר אותה ולהשפיע עליה מתוך עמדה לגיטימית וחוקית. נוסף על כך, האופוזיציה הפרלמנטרית זוכה לחשיפה ציבורית שוטפת, המקנה לה מעמד חשוב בזירה הפוליטית (מכאן ולהבא אשתמש במונח "אופוזיציה" כדי לכנות את האופוזיציה הפרלמנטרית).

בשלטון דמוקרטי מערכת היחסים בין הרשות המבצעת לפרלמנט, ובתוכה מערכת היחסים בין הקואליציה לאופוזיציה, מתקיימת גם ברמה המקומית. מועצת הרשות המקומית היא הגוף הייצוגי ברשות, והיא שמייצגת את רצון הבוחר כפי שבא לידי ביטוי בבחירות המקומיות. גוף זה אמון על קביעת המדיניות המקומית ואחראי להתקנת תקנות רלוונטיות לרשות, לפיקוח על המתנהל בה ולמתן מענה לצרכי הציבור (ברסלר-גונן, 2010). הגוף הביצועי של הרשות והעומד בראשו מקבילים לממשלה או לנשיאות. ישנם גם מודלים שלטוניים שבהם נציגים מהמועצה מחזיקים תיקים או משמשים קבינט ביצועי האחראי לתחומים ביצועיים שונים ברשות (פרידמן ושפירא, 2020).

1.2. חשיבות האופוזיציה

אופוזיציה היא נדבך מרכזי בשלטון דמוקרטי בשל כמה תכליות שהיא ממלאת: (1) **פיקוח ובקרה**. התפקיד המרכזי של האופוזיציה הוא פיקוח ובקרה על פעילות השלטון, ובכך יש לה השפעה ניכרת על איכות תפקוד הממשל. כך, בהיותה חלק ממנגנון האיזונים והבלמים הדמוקרטי, הרשות המחוקקת נושאת באחריות לפקח פיקוח שוטף על הרשות המבצעת ולהבטיח שהיא פועלת על פי החוק, המינהל התקין והערכים הדמוקרטיים (פרידברג וחזן, 2009). עם זאת, במרבית הדמוקרטיות הממשלה נהנית מגיבוי פוליטי של הקואליציה בפרלמנט, שהוקמה כדי לתמוך בממשלה ולסייע לה בקידום מדיניותה. הקואליציה ממעטת לאתגר את פעולות הממשלה או לבקר אותה בגלוי, ולכן תפקיד הפיקוח האפקטיבי של הפרלמנט על פעולות הממשלה מוטל, במידה רבה, על האופוזיציה, והיא שמשמשת גורם מרכזי לבחינה ולביקורת שוטפת של פעולות הממשלה, לחשיפת כשלים ולהצעת חלופות מדיניות ספציפיות. פיקוח זה נעשה בכלים פרלמנטריים המאפשרים לאופוזיציה לקבל מידע על הנעשה בממשלה, לשקף את עבודת הממשלה וכשליה לציבור, ולייצג את מגוון הדעות הנשמעות בציבור ואין באות לידי ביטוי בממשלה (שם). מחקרים מלמדים כי לביקורת הציבורית שמבקרת האופוזיציה את השלטון יש השפעה לא מבוטלת על ההחלטות המתקבלות בגופי השלטון (Seeberg, 2023).

(2) **שותפות בקבלת ההחלטות בפרלמנט-מועצה.** לאופוזיציה תפקיד חשוב לא רק בשל היותה מפקחת ומבקרת של הרשות המבצעת, אלא גם בהיותה שותפה לדיונים ולתהליכי קבלת ההחלטות של הפרלמנט, שבהם היא מייצגת עמדות אחרות ומיעוטים. לפי עמדה זו, השתתפות המיעוט בהליך קבלת ההחלטות משפרת את הליכי קבלת ההחלטות, ומביאה לכך שמתקבלות החלטות מאוזנות יותר המשקפות פשרה וקונצנזוס, שהם ערכים חשובים בפני עצמם (מרזל, 2009, עמ' 228-229). מחקרים מצאו כי במדינות שבהן לאופוזיציה יש כלים פורמליים טובים – דוגמת ראשות ועדות בפרלמנט – הייתה לאופוזיציה השפעה ניכרת על תוכן החקיקה, אפילו על החקיקה שהוגשה מלכתחילה על ידי הממשלה (Wegmann, 2022; König et al., 2023).

(3) **הצבת חלופה שלטונית והעצמת התחרות הפוליטית.** יכולתה של האופוזיציה להיות חלופה שלטונית ממשית הוא קריטריון מרכזי להיותו של המשטר משטר דמוקרטי. מפלגות אופוזיציה הן הגוף היחיד שלא רק מתנגד לשלטון אלא גם שואף להחליף אותו (ככל שמדובר בדרכים חוקיות). בלי מפלגות אופוזיציה לא תהיה לאזרחים אפשרות לבחור בין השלטון בפועל לבין שלטון חלופי. כלומר, אופוזיציה היא המיסוד של האפשרות המתמשכת לאלטרנטיבה שלטונית (טוטנאור, 2013; & Christiansen, 1997; Johnson, 2008). אם כך, קיומה של אופוזיציה וחזוקת מעמדה הם מרכיבים חשובים בעידוד התחרות הפוליטית (מרזל, 2009, עמ' 229).

(4) **חיזוק הלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי.** מנקודת מבט רחבה, השותפות של האופוזיציה בקבלת ההחלטות חשובה לביסוס הלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי. עמד על כך יגאל מרזל במאמרו על מעמדה החוקתי של האופוזיציה:

אחת הנקודות הבעייתיות בכללי המשחק המקובלים בדמוקרטיה היא הכלל בדבר הכרעת הרוב. ככל שמקובל שנקודת המוצא בדמוקרטיה היא שוויון בין בני האדם וחירות של הפרט, יש קושי להצדיק את הכלל בדבר הכרעת-רוב כמתיר קבלת החלטה בניגוד לעמדת המיעוט. אחת הדרכים למתן במידת-מה את הקושי התאורטי והמעשי האמור היא לקבוע כי המיעוט אמנם חייב לקבל את הכרעת הרוב, אולם זו תתקבל רק לאחר דיון חופשי וגלוי שבו יהיה למיעוט חלק ברור ואפקטיבי ככל שכוונו מאפשר לו. ממילא הלגיטימיות של הכרעת הרוב בפרלמנט

מבוססת על ההשתתפות של סיעות המיעוט האופוזיציוני בתהליך קבלת ההחלטות (שם, עמ' 228).

בית המשפט העליון בישראל עמד גם הוא על חשיבות שילוב האופוזיציה בקבלת ההחלטות לשם חיזוק הלגיטימציה הדמוקרטית. כך כתב השופט ניל הנדל בפסק דין שעסק במבנה האופוזיציה בעיריית בני ברק:

ההכרה בזכותו של המיעוט להיות שותף בהליך קבלת ההחלטות – ולא רק בזכותו הפוליטית לבחור את מקבלי ההחלטות – קיבלה דגש מיוחד בקרב פילוסופים פוליטיים רבים במחצית השנייה של המאה העשרים. ניתן לומר שזהו השלב השלישי בהתפתחות הרעיון הדמוקרטי. עקרון שבראשיתו – בפוליס היווני באתונה – משמעותו היתה שלטון הרוב [...] הדמוקרטיה הפכה בשלב השני לחובתו של הרוב להכיר בזכויות המיעוט, והשתכללה בשלב השלישי, להכרה בכך שאף המיעוט צריך להיות חלק אינטגרלי מהליך קבלת ההחלטות [...] שיתוף המיעוט בהליך הוא גורם מרכזי בלגיטימציה של הכרעת הרוב בעיני המיעוט – אשר עליו לקבל את הכרעת הרוב, גם במקרים בהם לדעתו זוהי הכרעה שגויה כשלעצמה. אסור למיעוט להרגיש שהוא בעל מעמד נחות לעומת הרוב. על פי ראייה זו, הדיון וההצבעה לא מהווים רק כללי הכרעה אלא שומרים על השוויון, ובהם נעוצה הלגיטימציה של החלטת הרוב.¹

1.3. חשיבות האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל

התכליות השונות של האופוזיציה שהוזכרו בסעיף הקודם הן "גלובליות", כלומר, נכונות לכל מבנה שלטון דמוקרטי פרלמנטרי, הן בשלטון המרכזי, הן בשלטון המקומי, ובכך הן רלוונטיות גם לשלטון המקומי בישראל. ועם זאת,

1 ע"מ 1207/17 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (2016). השופט הנדל אף ביקש להראות בדבריו כי עיקרון זה מקובל גם במשפט העברי.

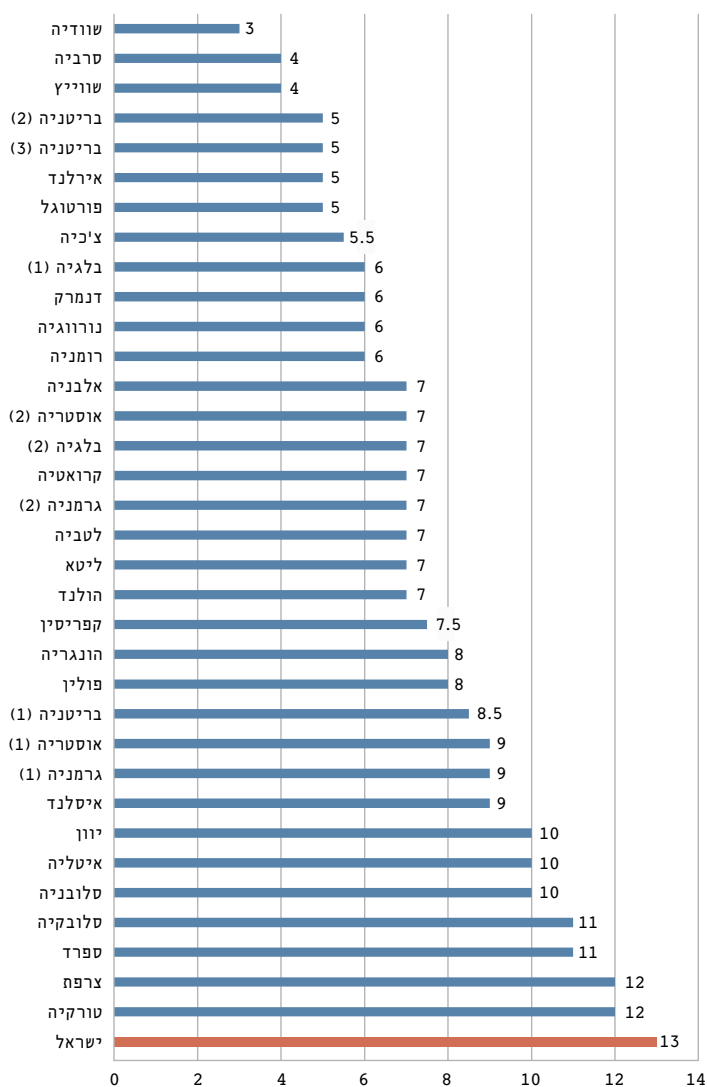
בשל המאפיינים המשלימים המיוחדים אותו – העוצמה המרוכזת בידי ראשי הרשויות, והחולשה המבנית של מנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים על עבודת הרשות המקומית – יש חשיבות יתרה בחיזוק האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל. להלן אצביע על שלושה היבטים של המאפיינים הייחודיים האלה:

(1) **עוצמת ראש הרשות.** המבנה החוקי של מערכת היחסים בין ראש הרשות, מועצת הרשות והדרג המקצועי ברשות הוא שקובע את מאזן הכוחות בתוך הרשות המקומית. בספרות מתוארים מודלים מגוונים של מבנים חוקיים מעין אלו (Mouritzen & Svava, 2002; Heinelt & Hlepas, 2006). אפשר להצביע על ארבעה מודלים מרכזיים של יחסים בין ראש הרשות למועצה: (א) מודל הנהגת המועצה, שבו העוצמה מתחלקת שווה בשווה בין ראש הרשות, המועצה והדרג המקצועי הבכיר, בדגש על המנכ"ל; (ב) מודל הנהגת הקולקטיב, שבו המועצה היא הגוף הדומיננטי ביותר, בעיקר ועדותיה, וראש הרשות אינו דמות דומיננטית בעלת עוצמה; (ג) מודל מועצה-מנהל, שבו העוצמה היא בידי המועצה, אך בניגוד למודל הנהגת הקולקטיב, במודל הזה הפונקציות המינהליות הן באחריות הדרג המקצועי הבכיר, לרוב מנכ"ל הרשות (שנבחר בדרך כלל בידי המועצה עצמה); (ד) מודל מועצה-ראש רשות, שבו העוצמה מרוכזת בעיקר אצל ראש הרשות. עוצמתו נובעת משליטתו במועצה ובדרג המקצועי, או מחלוקת הסמכויות בינו לבין המועצה, אם כי למועצה עדיין נשמרת עוצמה בכל הנוגע לקבלת החלטות. מודל זה מכונה בספרות גם "ראש העיר החזק" (strong mayor model).

היחסים בין הגורמים השונים מושפעים ממאפיינים בסיסיים בשיטת הבחירות והממשל, ובמיוחד מדרך בחירות ראש הרשות, מהאופן שבו אפשר להדיח את ראש הרשות וממידת היכולת של מועצת ראש הרשות להשפיע על החלטות המדיניות של הרשות (פרידמן ושפירא, 2020). מחקר משנת 2006 ביקש ליצור מדד הבוחן את עוצמת ראש הרשות בכמה מדינות על פי תשעה קריטריונים. בכמה מהקריטריונים ניתן ציון מקסימלי – 2, ובכמה ציון 1, כך שהציון הכולל המקסימלי היה 14 (Heinelt & Hlepas, 2006). במחקר המשך מ-2018 עדכנו החוקרים את ממצאי המדד והרחיבו אותו למדינות רבות, ובסך הכול בחן המדד 31 מדינות באירופה, ובכללן ישראל, כמתואר בתרשים 1 (בכמה מדינות יש יותר ממודל שלטוני מוניציפלי אחד, ולכן יש להן יותר מקטגוריה אחת, ולכן בפועל ההשוואה היא בין 35 ישויות מדינתיות).

תרשים 1

דירוג עוצמתו של ראש הרשות במדינות אירופה



מקור: Heinelt et al., 2018

ממחקר זה עולה כי בהשוואה למדינות אירופה ישראל היא המדינה שבה עוצמת ראש הרשות היא הרבה ביותר – ישראל הגיעה כמעט לציון המקסימלי. בין הקריטריונים המרכזיים שבגינם ישראל דורגה גבוה כל כך, אפשר למנות את העובדה שראש הרשות בישראל מתמנה בבחירה ישירה, שכהונתו אינה תלויה בהחלטת המועצה, שהוא בדרך כלל יו"ר מועצת הרשות, ושהוא שולט למעשה במינוי המנכ"ל והעובדים הבכירים ברשות המקומית. מבין תשעת הקריטריונים רק בקריטריון אחד – סמכותו של ראש הרשות להדיח את המועצה – לא קיבלה ישראל את הניקוד המקסימלי.² חשוב להעיר כי העוצמה הרבה של ראש הרשות בישראל אינה רק ביטוי של המודל השלטוני הבסיסי, שכן בלמעלה ממחצית מהמדינות (18 מתוך 35) נהוג המודל השלטוני של מועצה-ראש רשות (ראש העיר החזק), הנוטה מטבעו למצב שבו לראש הרשות עוצמה יתרה.

עוצמתו של ראש הרשות ביחס לחברי המועצה ולדרג המקצועי באה לידי ביטוי גם באופנים שלא נבחנו במדד הנזכר. אשר לחברי מועצה, במחקר אחר שערכתי עם אביטל פרידמן עמדנו על כך שישראל חריגה בכך שחברי המועצה בה אינם זכאים לתגמול כספי מכל סוג שהוא (פינקלשטיין ופרידמן, 2021). אשר לדרג המקצועי, המצב החוקי הנהוג בממשלה בישראל הוא שהשרים מופקדים על המדיניות, ומנכ"לי המשרדים מופקדים על הביצוע, ולשם כך הם מחזיקים במרבית הסמכויות החוקיות הנוגעות לניהול השוטף של עבודת המשרד. לעומת זאת, בשלטון המקומי תפקידיו הניהוליים של המנכ"ל אינם מוגדרים בחוק. על פי הדין, האחריות הניהולית הכוללת של הרשות המקומית נתונה לראש הרשות. הדבר מתבטא הן בהגדרתו – הוא הזרוע המבצעת של הרשות המקומית, והן בסמכויות הרבות המוקנות לו, ובכלל זה סמכויות שעניינן הניהול השוטף והיום-יומי של הרשות, כגון החלטה להתקשר עם זוכה במרכז, חתימה על חוזי רשות, חתימה על מסמכי תשלום ועוד (זינגר ודנה, 2009, עמ' 20-25; פינקלשטיין, 2020, עמ' 58-59). אף שלא ראש הרשות יש סמכות ישירה לפטר את המנכ"ל בלא צורך בעילת פיטורין מוגדרת, כלומר, אף שכפיפותו הישירה

2 במחקר העדכני הציגו החוקרים גם אופן דירוג אחר, המבוסס על שקלול אחר של ממצאי אותם תשעה קריטריונים. בדירוג זה נוספה לטורקיה נקודה אחת (מ"ל 12 ל-13) ולישראל ירדה נקודה אחת (מ"ל 13 ל-12).

לראש הרשות מובהקת מיסודה,³ לסמכויות הניהוליות הסטטוטוריות יש בכל זאת חשיבות לא מבוטלת, והן מבנות את מסגרת האחריות בתוך הרשות, ולכן העובדה שהן מצויות בידי ראש הרשות מעצימה את כוחו.

(2) **חולשת שומרי הסף והביקורת הפנימית.** לשלושה תפקידים ברשות המקומית נהוג לייחס מעמד של שומרי סף: גזבר, יועץ משפטי ומבקר (משרד המשפטים, 2016, עמ' 40). טענה רווחת היא ששומרי הסף ברשויות המקומיות – ובפרט המבקרים הפנימיים והיועצים המשפטיים – זוכים למידת עצמאות נמוכה ולהיקף סמכויות מצומצם המקשים עליהם לפקח כראוי על התנהלות הרשות. שומרי הסף כפופים מבחינה מינהלית להנהלת הרשות ולעומד בראשה, וראש הרשות מכריע בבחירת ממלאי התפקידים ואחראי לתנאי העסקתם. נטען גם כי העובדה שבמערכת המקומית יש יחסי קרבה ברורים בין הדרג המקצועי – ובכללו שומרי הסף – לראש הרשות, מקשה על תפקודם היעיל של שומרי הסף ומפריעה להם לפעול במרץ כדי להגן על שלטון החוק ולמנוע פגיעה בטוהר המידות (כלב, 2009).

אשר לייעוץ המשפטי, הן מבקר המדינה (2020, עמ' 455–461), הן הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (ועדת זילבר) (משרד המשפטים, 2016, עמ' 42–47) הצביעו על כך שבמצב החוקי הנוכחי מועצות אזוריות ומועצות מקומיות אינן מחויבות למנות יועץ משפטי פנימי שהוא עובד הרשות, ושרבות מהן מעסיקות יועצים משפטיים חיצוניים בלבד. לטענת מבקר המדינה, מבנה העסקה זה עלול להעמיד את היועצים המשפטיים בניגוד עניינים ולגרום להעדפת טובת ראש הרשות והבכירים בה, שיש להם השפעה מכרעת על המשך העסקתם, על פני האינטרס הציבורי של תושבי הרשות (מבקר המדינה, 2020, עמ' 456).

אשר לביקורת הרשות, בשנת 2020 פרסם מבקר המדינה דוח מקיף על התפקידים וההתנהלות של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית.

3 אף שבמישור הטכני תפקיד המנכ"ל אינו מוגדר משרת אמן, למעשה הוא מעין משרת אמן. להרחבה על ההסדרה המשפטית של תפקיד המנכ"ל ברשות המקומית, ראו זינגר, 2013, עמ' 393–397.

ככלל אפשר לומר שהמבקר זיהה שהביקורת הפנימית היא החוליה החלשה מתוך השלוש (מבקר המדינה, 2020). במחקר מקיף שפרסמתי ב־2023 הצבעתי על ליקויים ניכרים במערך הביקורת הפנימית בשלטון המקומי בישראל: אי־איוש משרת המבקר או איוש חלקי; תקצוב נמוך של לשכת המבקר; היעדר חובה לפרסם את דוח המבקר (רק חלק מהרשויות מפרסמות את הדוח); שיתוף פעולה נמוך של גורמים ברשויות עם המבקרים, עד כדי התנכלות למבקרים; אי־כתיבת דוחות; ואיכות ירודה של דוחות. המחקר הראה גם שלאורך השנים חל מפנה חד גם באופי עבודת משרד מבקר המדינה מול הרשויות המקומיות, והמשרד עבר מביקורת נקודתית על רשויות לביקורת רוחבית העוסקת בנושא מסוים בקבוצה של רשויות, ובכך למעשה חלה נסיגה בהיקף הפיקוח והבקרה הפרטניים על הרשויות המקומיות (פינקלשטיין, 2023).

(3) חולשת הפיקוח התקשורתי על השלטון המקומי. גורם אחר שיש לו חשיבות עליונה בפיקוח על הרשויות המקומיות הוא התקשורת. התקשורת היא, לכאורה, "כלב השמירה של הדמוקרטיה", אך בפועל העיסוק התקשורתי בפיקוח על עבודת הרשויות המקומית בישראל מצומצם מאוד. התקשורת הארצית מטבעה ממעטת לעסוק בעבודת הרשויות, וכשיש עיסוק תקשורתי בכך הוא נוגע בדרך כלל לאחת הרשויות הגדולות. לצד זאת, בשני העשורים האחרונים נחלשה התקשורת המקומית בישראל: מחקרים מלמדים כי מספר המקומונים והיקף הקוראים שלהם יורד בהתמדה.⁴ זאת ועוד, חל שינוי של ממש בתלות של המקומונים: בשנות ה־90 היו שני שלישים מהמקומונים משויכים לכלי תקשורת ארצי, ובכך היה להם "גב" ארצי שהקל עליהם להיות ביקורתיים כלפי הרשות (לב־און, 2012; מנוסביץ ולב־און, 2014). כיום מרבית המקומונים אינם משויכים לכלי תקשורת ארציים, והמקור התקציבי העיקרי שלהם הוא תקציבי הרשויות המקומיות המנותבים על ידי ראשי הרשויות. עקב כך, התקשורת המקומית נוהגת להימנע מביקורת על קברניטי הרשויות ומהצגת סדר יום חלופי (מנוסביץ

4 ב־2013 פעלו בישראל 545 מקומונים מודפסים ומקוונים בכמה שפות, וביוני 2022 היו רשומים 291 מקומונים מודפסים ואחרים מקומיים. גם מספר הקוראים ירד: בסקר TGI מ־2012 דיווחו 34.4% מהנשאלים כי הם קוראים מקומון בקביעות, ואילו סקר דומה שנערך ביוני־יולי 2022 העלה כי שיעור הקוראים צנח ל־22.2%. להרחבה בנושא, ראו מנוסביץ ולב־און, 2014; חרוח־סובר, 2022.

ולב־און, 2014). נוסף על כך, ראשי הרשויות יכולים לזכות לבולטות ציבורית דרך העמודים של הרשות המקומית ברשתות החברתיות, שהם למעשה בשליטת ראש הרשות, ואילו חברי האופוזיציה בדרך כלל אינם מקבלים חשיפה בערוצים אלו.

מכלול הנתונים והממצאים שעלו בסעיף זה מצביעים על עוצמה ניכרת של ראש הרשות בתוך המנגנון הרשותי, לצד חולשה של מנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים על עבודת הרשות שבהנהגתו. ממצא זה מתחזק עוד יותר לנוכח העובדה שראשי רשויות רבים מכהנים תקופות זמן ממושכות,⁵ ובכך רק מגבירים את עוצמתם ואחיזתם במנגנוני הרשות. על רקע זה מתחדד במיוחד הצורך בחיזוק מעמדה של האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל לשם חיזוק הפיקוח והבקרה הפנימית על עבודת הרשויות.

בשולי הדברים אציין כי אף שבמחקר אחר עמדתי על כך שהיקף הרגולציה והפיקוח של משרדי הממשלה על השלטון המקומי בישראל גבוהים מאוד דווקא (פינקלשטיין וברטוב, 2023), אני סבור שמידת האפקטיביות של הפיקוח הממשלתי נמוכה מאוד, מכיוון שמבחינה מוסדית, בשל הריחוק שלה ממוקדי ההתרחשויות, יכולתה של הממשלה לפקח פיקוח שוטף יעיל על מספר רב של רשויות מקומיות – מוגבלת. לעומת זאת, מודל של פיקוח פנימי, "מלמטה", עשוי להיות אפקטיבי הרבה יותר.

1.4. האופוזיציה בספרות המחקר

כמה חוקרים עמדו על כך שחקר האופוזיציות בעולם מצומצם ביותר בהשוואה לתאוריות המפורטות ולמחקר האמפירי הענף בתחום הקואליציות (טוטנאור, 2013, עמ' 16–17; Helms, 2008, p. 7). כמו כן, מרבית המחקר על האופוזיציה (והקואליציה) הפרלמנטרית ממוקד בפרלמנטים ובממשלות בזירה הארצית,

5 לניתוח משך הכהונה של ראשי רשויות בישראל, ראו פינקלשטיין ויקיר, 2024.

ואילו המחקר על האופוזיציות בשלטון המקומי דל במיוחד. גם בישראל העיסוק המחקרי באופוזיציה ובמעמדה אינו מקיף, ומעט המחקר שנערך עוסק – רובו ככולו – באופוזיציה בזירה הארצית.⁶ בשל מיעוט המידע הזמין על מבנה האופוזיציות בשלטון המקומי במדינות אחרות מחקר זה גם אינו מרחיב בהצגת סקירה השוואתית.

חוקרים אחדים הציגו מגוון רחב של קריטריונים לסיווגן של אופוזיציות בכלל, ובפרט קריטריונים לבחינת עוצמתן של אופוזיציות ומידת האפקטיביות של עבודתן. רבים מהקריטריונים נוגעים לאופן עבודתה של האופוזיציה: מטרות האופוזיציה (Dahl, 1965), מידת הלכידות הפנימית שלה (Morgenstern et al., 2008), אסטרטגיית הפעולה שלה (Dahl, 1965), והניסיון הפרלמנטרי או השלטוני של חבריה (Sartori, 1966; Muller & Saalfeld, 2013). קריטריונים אחרים קשורים להיבטים רחבים יותר של מבנה השלטון במדינה: מידת ההיתכנות שהאופוזיציה תחליף את השלטון (מידת התחרותיות) (Dahl, 1965), ואופן ההשפעה של יציבות המערכת המפלגתית על האופוזיציה (Kopecký & Spirova, 2013).

מחקר זה מתמקד בשלושה היבטים תאורטיים הנזכרים בספרות. היבטים אלו הם החשובים ביותר בעיני לבחינת האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל:

(1) **זכויות ומעמד פורמלי (כלים מוסדיים)**. כוחה של האופוזיציה מושפע מהכלים המוסדיים העומדים לרשותה. באמצעות הכלים האלה האופוזיציה וחבריה יכולים לקבל מידע ונתונים על המתנהל בממשלה, להשפיע על מדיניות ולנצל את הבמה הפרלמנטרית כדי לפנות לקהל הבוחרים וליצור תהודה תקשורתית (פרידברג וחזן, 2009). ככל שהיקף הזכויות של האופוזיציה יותר גדול ובעל השפעה, כוחה רב יותר.

(2) **זיהוי והגדרה.** שאלה יסודית ביותר היא כיצד אפשר לזהות את האופוזיציה, כלומר, להבחין בין האופוזיציה לקואליציה. בפשטות, האופוזיציה מורכבת מכל הסיעות שאינן מרכיבות את הקואליציה או שאינן תומכות בה ומשמרות את שלטונה. עם זאת, לא כל רמות השיתוף פעולה עם הממשלה נכללות בבחינה דיכוטומית מסוג זה, ויתכנו מקרים שבהם דפוסי שיתוף הפעולה בין סיעות האופוזיציה והקואליציה מטשטשים את ההבחנה הזאת (Miller & Curtin, 2013; Christiansen & Damgaard, 2011). כפי שנראה להלן, בישראל שאלת זיהוי האופוזיציה אינה רק שאלה תאורטית, אלא גם סוגיה הנתונה לא פעם במחלוקות משפטיות.

(3) **גודל.** גודלה של האופוזיציה נמדד במספר חברי הפרלמנט² מועצה והסיעות³ מפלגות החברים בה בהשוואה לקואליציה. ככל שהאופוזיציה גדולה יותר היא בדרך כלל גם חזקה יותר, אם באופן ישיר מכיוון שעולה הסיכוי שלקואליציה יהיה צורך בתמיכה של חברי האופוזיציה (במקרים שבהם אין תמימות דעים בקואליציה), ואם באופן עקיף, בשל החשש של הקואליציה מביקורת נוקבת של האופוזיציה שתזכה להד ציבורי (Christiansen & Damgaard, 2008). שאלת גודל האופוזיציה קשורה כמובן קשר הדוק לשאלת גודל הקואליציה והרכבה, שכן האופוזיציה היא בדרך כלל תמונת ראי של הקואליציה.

שלושת הפרקים הבאים עוסקים בשלושת ההיבטים האלה: פרק 2 עוסק בזכויות האופוזיציה המקומית ובמעמדה הפורמלי בישראל; פרק 3 עוסק בהגדרה המשפטית של האופוזיציה המקומית בישראל; ופרק 4 סוקר ממצאים אמפיריים בדבר גודלן של האופוזיציות המקומיות בישראל.

פרק 2

זכויות האופוזיציה ומעמדה הפורמלי

2.1. הקדמה

בפרק זה אבקש לבחון את מעמדה של האופוזיציה המקומית בישראל, בדגש על הזכויות הפורמליות המוקנות לה על פי החוק והפסיקה. במונח "זכויות" כוונתי למערכת של כללים והגנות שמעניק המשטר הדמוקרטי לקבוצת המיעוט הפוליטי כדי להבטיח את השתתפותה התקינה בתהליך הדמוקרטי, כמו ייצוג בפורומים פוליטיים (למשל, ועדות המועצה), רשות דיבור בדיונים, משאבים תקציביים, יכולת לקבל מידע וכדומה. בתוך כך אבחן גם את מעמדה של האופוזיציה בחינה רחבה יותר, ואבדוק אם יש משרות או תפקידים מסוימים המיועדים פורמלית לנציגיה של האופוזיציה.

בפרק הקודם (סעיף 1.3) עמדתי על כך שמועצת הרשות המקומית בישראל חלשה ביחס לראש הרשות. כלומר, מאזן הכוחות בין ראש הרשות לבין מועצת הרשות המקומית בישראל נוטה בבירור לטובתו של ראש הרשות. מצב זה מלמד כי האופוזיציה, שהיא חלק ממועצת הרשות, נטועה מלכתחילה במסגרת פורמלית חלשה למדי.

בסעיפים הראשונים בפרק אעסוק בזכויות המוקנות לאופוזיציה בלבד, ובתוך כך הן לזכויות המוקנות לאופוזיציה כמכלול, והן לזכויות המוקנות לסיעות אופוזיציה או לחברים בהן בשל השתייכותם לאופוזיציה. לאחר מכן אציג את הזכויות המוקנות לסיעות ולחברי אופוזיציה מתוקף היותם חברי מועצה, כלומר

זכויות המוקנות גם לסיעות ולחברי מועצה החברים בקואליציה, ואבקש לבחון עד כמה הסיעות וחברי האופוזיציה אכן מצליחים לממש את הזכויות האלה.

בפרק הבא (פרק 3) אעסוק בפירוט בהגדרה הפורמלית של אופוזיציה בשלטון המקומי ובמורכבות שלה. כאן אעיר כי המונח "אופוזיציה" נזכר במפורש בכמה סעיפי חקיקה, ובהם נמנים ארבעה קריטריונים עיקריים להגדרה של סיעה – סיעת אופוזיציה, ואחד מהם הוא שאין לסיעה ייצוג בוועדת ההנהלה של הרשות (ועדה כללית שתפקידה לנהל את ענייני המועצה, לתאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן. ראו בהרחבה על ועדה זו להלן, בסעיף 3.2). סעיפי חקיקה אחרים, אף שלא נזכר בהם במפורש המונח "אופוזיציה", עוסקים בזכויות של סיעות שאינן חברות בוועדת ההנהלה. בתי המשפט מפרשים בשיטתיות את המינוח "סיעה שאינה חברה בוועדת ההנהלה" כאופוזיציה במובנה הרחב,⁷ ולכן בפרק זה אראה גם אני בזכויות המוקנות לסיעות שאינן חברות בוועדת ההנהלה – זכויות של האופוזיציה.

2.2. ייצוג בוועדות

ייצוג בוועדות המועצה

כדי לנהל את ענייני הרשות המקומית מועצת הרשות נעזרת בוועדות שהיא בוחרת את חבריהן, והן מורכבות בעיקר מחברי המועצה עצמם. החוק מגדיר כמה ועדות חובה (רובן מוסדרות בסעיף 149 לפקודת העיריות), כלומר ועדות

7 בפסק דין משנת 2021 נכתב במפורש: "אין שימוש במונחים של 'אופוזיציה' מול 'קואליציה' (כפי שיש בחלק מהסעיפים האחרים) ואמנם האבחנה הינה בין מי 'שחבר בוועדת ההנהלה' למול מי 'שאינו חבר' בוועדת זו – אך לשיטתי, הפרשנות הראויה הינה שימונה לוועדה זו נציג מסיעת האופוזיציה הגדולה ביותר, גם בהיעדר 'ועדת הנהלה' (עמ"ס 21-02-37982 סיעת הילה שלם והמושבים נ' יעקב פרץ (2021)). ראו על כך קודם לכן גם בפסיקות בית המשפט העליון, עמ"מ 1207/17 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (2016); עמ"מ 1562/15 שלום קמיל – ראש סיעת "המושבה" נ' המועצה המקומית מזכרת בחיה (2015)).

שהרשות המקומית מחויבת להקים. החוק קובע את מספר החברים בכל אחת מהוועדות, וכן קובע כי יש לכנס ועדת חובה לפחות אחת לשלושה חודשים. יש ועדות שחובה להקים בכל סוגי הרשויות, אך יש גם ועדות שחובה להקים רק בסוגים מסוימים של רשויות (כמו עיריות או מועצות אזוריות). נוסף על כך, מועצת הרשות המקומית רשאית לבחור ועדות קבועות או ועדות זמניות שתפקידן לייעץ למועצה בעניינים או במקרים מסוימים (ועדות רשות).

סעיף 150א לפקודת העיריות קובע כי "ההרכב הסיעתי של חברי מועצה, בכל אחת מועדות החובה לפי פקודה זו, יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה ובלבד שבכל ועדת חובה יהיה נציג אחד לפחות מהאופוזיציה". כלומר, על הרכב הוועדות לשקף ככל האפשר את גודלן היחסי של הסיעות הפועלות במועצה, ויש לוודא שבכל ועדה יש לפחות נציג אחת של האופוזיציה. כך, גם אם האופוזיציה קטנה במיוחד עליה לקבל לפחות נציג אחד בכל ועדה, גם אם בעקבות זאת יהיה ייצוג היחסי של סיעות האופוזיציה גבוה מכוחן במועצה (הדבר רלוונטי במיוחד בוועדות שמספר החברים בהן קטן).⁸ ביחס לוועדת ההנחות בעיריות אף נקבע בסעיף 149ד(ב) כי נציג אחד משלושת חברי הוועדה יהיה "חבר בסיעה הגדולה ביותר, שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, שקיבלה את מרב קולות הבוחרים". כלומר נציג האופוזיציה בוועדה זו יהיה נציג הסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה (ואם יש שתי סיעות שמספר החברים בהן שווה, הנציג יהיה של הסיעה שקיבלה מספר קולות גבוה יותר בבחירות).⁹

8 אף שהחוק מתייחס לוועדות חובה בלבד, פסיקת בתי המשפט הרחיבה את תחולתו גם לוועדות רשות, שלא נקבעה בהן חובה ייצוג מינימלי לאופוזיציה. ראו ע"מ 384/07 מנחם אריאב נ' סיעת שינוי (2008). נוסף על כך, בחוזר מנכ"ל של משרד הפנים בנושא תמיכות נכתב כי מועצת הרשות המקומית רשאית למנות מקרב חברי המועצה ועדת משנה לעניין תמיכות, ובמקרה זה "הרכב ועדת המשנה יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה ובלבד שיהיה בו נציג אחד לפחות מהאופוזיציה" (משרד הפנים, 2006, עמ' 9).

9 בשתי פסיקות קבעו בתי המשפט בשנים האחרונות כי לא מדובר בחובה אלא בזכות של הסיעה הגדולה באופוזיציה, אך היא יכולה להעביר את הזכות הזאת לסיעה אחרת באופוזיציה. ראו ע"מ 57929-08-20 כפיר טרוסי נ' אבי אלקבץ (2020); עת"מ 64672-01-25 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' עיריית נס ציונה (2025).

סעיף 150א המורה על הייצוג היחסי של הסיעות בוועדות לא הוחל על מועצות מקומיות, אך בסעיף 125 לצו המועצות המקומיות נקבע ככלל כי ההרכב הסיעתי הכולל של ועדות המועצה צריך לשקף את ההרכב הסיעתי של המועצה, ואין בו התייחסות לייצוג מובחן של האופוזיציה. למרות זאת, בפסיקה נקבע כי יש להחיל את חובת הייצוג היחסי גם על רשויות אלו: "ברי שעניין הייצוג היחסי חל גם במועצות מקומיות ומכוחו מחויבת המועצה למנות לחברי וועדת המכרזים גם נציגות יחסית של סיעות האופוזיציה"¹⁰. ועם זאת, גם בפסיקה נשמרו הבדלים בין עיריות למועצות מקומיות: בעיריות יש חובה לשאוף לייצוג יחסי של הסיעות ושל האופוזיציה בכל אחת מהוועדות בנפרד, ואילו במועצות מקומיות נקבע כי שמירה על הייצוג היחסי צריכה להיעשות בכלל הוועדות יחד.¹¹ כמו כן, גם את החובה למנות לוועדת הנחות את נציגה של הסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה סירב בית המשפט להחיל על מועצות מקומיות.¹²

השוואה לכנסת מלמדת כי בוועדות הכנסת נקבעה חובת ייצוג יחסי לסיעות בהרכבי הוועדות, אך אין התייחסות ספציפית לייצוג מינימלי לאופוזיציה (כמו במועצות מקומיות, ולהבדיל מהעיריות). סעיף 3(ג) לחוק הכנסת קובע חובת ייצוג יחסי בוועדה אחת, ועדת הכנסת, וסעיף 102(א) לתקנון הכנסת מרחיב חובה זו לכל הוועדות הקבועות בכנסת וקובע שיש להרכיבן "בהתחשב בהרכב הסיעתי של הכנסת ובגודל הסיעות". ייתכן כי המחוקק לא נדרש לקבוע חובת ייצוג מינימלית לאופוזיציה בכנסת, מכיוון שבשל האופוזיציה הגדולה, הייצוג הסיעתי יתורגם בוודאות לייצוג לאופוזיציה.¹³ עם זאת, בנוגע לוועדה

10 ע"מ (חי') 7904-04-09 סיעת כפר יאסיף המאוחדת במועצה המקומית כפר יאסיף נ' ראש המועצה המקומית כפר יאסיף, עאני תומא (2009); ע"מ 14944-02-11 סיעת ש"ס - התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה נ' המועצה המקומית פרדס-חנה (2011).

11 ע"מ 1562/15 שלום קמיל - ראש סיעת "המושבה" נ' המועצה המקומית מזכרת בתיה (2015).

12 ע"מ 33903-05-24 סיעת כח נ' דוד יפרח (2024).

13 השאלה אם חובת הייצוג חלה בכל ועדה בכנסת בנפרד, או שהיא חלה על כל הוועדות יחד עלתה לדין בבג"ץ בשנת 2021, אך בנסיבות העניין בית המשפט בחר שלא להכריע בה במפורש. ראו בג"ץ 5258/21 חבר הכנסת דוד ביטון נ' כנסת ישראל (2021).

אחת בכנסת, ועדת האתיקה, סעיף 13ד לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951, קובע כי בוועדה יהיה שוויון בין הקואליציה לאופוזיציה, שני נציגים לקואליציה ושני נציגים לאופוזיציה. האיזון הזה נדרש משום שהוועדה הזאת עוסקת בשיפוט התנהגותם של חברי הכנסת, ויש צורך להבטיח הליך הוגן ונטול פניות שלא יאפשר לקואליציה לפגוע באופן שרירותי בחברי אופוזיציה. בשלטון המקומי, לעומת זאת, אין ועדת אתיקה לחברי מועצה.

ועדה בעלת מעמד ייחודי בשלטון המקומי היא הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. ועדה זו מופקדת על הסדרת פעילויות התכנון, הרישוי, הבנייה והשימוש במבנים ובקרקעות ועל אכיפת דיני המקרקעין על פי חוקי התכנון במרחב התכנון שלה. ועדה זו היא אחת הוועדות החשובות ורבות העוצמה, שכן כמעט כל פעילות הקשורה בבנייה במרחב התכנון של הרשות תלויה באישורה. ייחודה של הוועדה המקומית הוא שהיא למעשה גוף משפטי נפרד, וגם המסגרת החוקית שלה מוסדרת בחוק נפרד – חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. יש שני סוגים של ועדות מקומיות: ועדה מקומית שמרחב התכנון המקומי שלה כולל רשות מקומית אחת, וועדה מקומית מרחבית שבמרחב התכנון שלה פועלות כמה רשויות מקומיות.

בוועדה מקומית שמרחב התכנון המקומי שלה כולל רשות מקומית אחת כל חברי מועצת הרשות המקומית הם חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ומוקמת ועדת משנה לתכנון ולבנייה. על פי סעיף 18(ה) לחוק התכנון והבניה, במועצת רשות מקומית שמספר חבריה נמוך מ-21 יכהנו בוועדת המשנה עד שישה חברי מועצה, ובמועצה גדולה יותר יכהנו בוועדה עד 10 חברי מועצה. על פי הסעיף "יהיה ייצוגן הכולל של הסיעות כאמור בוועדת המשנה יחסי לייצוגן במועצה", אך יהיה לפחות נציג אחד בוועדת המשנה לסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, כלומר לאופוזיציה. ועדה מרחבית לתכנון ובנייה מורכבת מכמה רשויות מקומיות במרחב אחד, ולכן לכל רשות מספר חברים בוועדה על פי גודלה, ומספר החברים בוועדה עומד על 17. סעיף 19(א)(ג) לחוק התכנון והבניה קובע כי אם לרשות מקומית אחת יש לפחות ארבעה נציגים בוועדה המרחבית, לפחות אחד מהם צריך להיות נציגה של סיעה שאין בה חברים בוועדת ההנהלה, כלומר, נציג האופוזיציה.

חובת הייצוג היחסי, הן בכלל הוועדות, הן בוועדה המקומית לתכנון ובנייה, הביאה לדיונים רבים בערכאות משפטיות בשל הקושי להגדיר מהו הייצוג היחסי המדויק. בפסקי דין רבים עמדו בתי המשפט על כך שהחלוקה אינה יכולה להיות מדויקת מבחינה מתמטית. לדברי בית המשפט העליון, "כיוון שאין אפשרות לחלק נציגים 'בשר ודם' לשברים, כנדרש על-פי חלוקה מתמטית, אין הייצוג היחסי עומד במבחנים מתמטיים מדויקים".¹⁴ בית המשפט העליון עמד על כך ש"הואיל ודיוק מתמטי אינו אפשרי תמיד, הוסיף המחוקק והורנו על ייצוג יחסי 'ככל האפשר'".¹⁵ בכמה פסקי דין קבעו בתי המשפט כי השאיפה לשמור על הייצוג היחסי "ככל האפשר" צריכה להיעשות לא רק ברמה הסינתטית, אלא גם מתוך ניסיון לשמור על הייצוג היחסי של האופוזיציה כולה בוועדות.¹⁶ יתרה מזו, במקרים גבוליים, כאשר היה קשה להכריע כיצד ליישם את חובת הייצוג היחסי, קבעו בתי המשפט כי יש להעדיף את סיעות האופוזיציה. למשל, בשנת 2022 קבע בית המשפט המחוזי בסכסוך בין סיעות שונות על הייצוג היחסי בוועדה המקומית לתכנון ובנייה במודיעין:

בדילמה קשה זו, במשפט שלמה זה, צריכה להיות ידה של הסיעה העותרת על העליונה. כך משום שמדובר בסיעת אופוזיציה לעומת סיעת קואליציה. ובמצב דברים כזה של שוויון בגודלן של הסיעות, ומניעת ייצוג מוחלטת מזו או מזו – יש להעדיף את הסיעה האופוזיציונית בשל השיקול המנחה כי "יש להיזהר בכבודה של האופוזיציה", כלשונו של השופט חשין בעניין אורן.¹⁷

ניתוח של עשרות פסקי הדין העוסקים בנושא חובת הייצוג היחסי של האופוזיציה מלמד כי קשה לקבוע עד כמה בתי המשפט יבואו לקראת האופוזיציה בעניינים אלו, ולצד המגמה שנזכרה להעדיף את האופוזיציה במקרים גבוליים, יש גם לא

14 ע"א 2663/99 שמגר נ' המועצה המקומית רמת השרון (2000).

15 בג"ץ 3250/94 אברהם אורן נ' מועצת עיריית פתח-תקווה (1995).

16 בית המשפט העליון הוביל כיוון זה בפסיקה שפסק בשנת 2000: ע"א 2663/99 שמגר נ' המועצה המקומית רמת השרון (2000).

17 עת"מ 39279-04-21 בן עזדון נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה מודיעין (2022). על עניין אורן הנזכר בפסק הדין ראו בהרחבה בסעיף הבא.

מעט מקרים גבוליים שבהם בתי המשפט לא פסקו לטובת הייצוג של סיעות האופוזיציה.¹⁸

ראשות ועדת הביקורת

ועדה שבה נקבע תפקיד ייחודי לאופוזיציה היא הוועדה לענייני ביקורת, שנהוג לכנותה "ועדת הביקורת". ועדת זו היא אחת מוועדות החובה ברשויות המקומיות, והיא מורכבת מחברי מועצה בלבד. על הוועדה לדון בממצאי הביקורת שהעלה מבקר הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים. לוועדה סמכות לדרוש ממבקר הרשות לבחון שני נושאים בשנת עבודה, וכן יש לה סמכות לזמן לדיוניה נושאי משרה של הרשות או של גוף עירוני מבוקר.¹⁹ חובת הקמת ועדות הביקורת נקבעה בשלטון המקומי בפעם הראשונה בתיקון חקיקה משנת 1978, שתוקן בד בבד עם החלת חוק הבחירה הישירה לראש הרשות. כפי שציין בית המשפט העליון, "מטרתו של המחוקק הייתה לבסס את מעמדו של ראש העיר כרשות המבצעת של העירייה מזה, וליצור איזון ופיקוח על פעולותיו בדרך של חיזוק הביקורת על-ידי המועצה מזה".²⁰ על פי תפיסה זו נקבע בסעיף 149ג(1) לפקודת העיריות כי יו"ר ועדת הביקורת יהיה חבר אופוזיציה. זאת למעשה

18 ראו למשל עת"מ 58037-05-24 סיעת הילה שלם והחושבים נ' פרץ ראש עיריית קריית אתא (2024); עת"מ (מרכז) 63871-12-24 תמיר סינבני נ' מועצה מקומית בית דגן (2025); עתמ (חי') 167-09-24 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית דליח אל-כרמל (2025).

19 יש דמיון בין מבנה ועדת הביקורת ברשויות המקומיות למבנה ועדת הביקורת בכנסת, אך יש גם הבדלים ביניהם. סעיף 18 לחוק מבקר המדינה קובע חובת ההתייצבות של נושאי משרה בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, וכן נקבעה בו הטלת קנס על נושא משרה שלא התייצב, וחובת הגשת תגובה בכתב של נושא המשרה לוועדה בטרם הדיון. לעומת זאת, פקודת העיריות קובעת כי ועדת הביקורת רשאית לזמן נושאי משרה, אך היא אינה קובעת בבירור את חובתם של נושאי המשרה להתייצב בפני ועדת הביקורת הרשותית, ואינה מסדירה מנגנונים לקיומה של חובה זו, כגון קנס. כמו כן, אין היא מחייבת את נושאי המשרה להגיב בכתב לוועדה בטרם הדיון. להרחבה על ועדת הביקורת ברשויות המקומיות, ראו פינקלשטיין, 2023, עמ' 116-99.

20 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה (1980).

הוועדה היחידה בשלטון המקומי שיש חובה להעמיד בראשה נציג אופוזיציה. סעיף זה הוחל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

החובה להעמיד נציג מהאופוזיציה בראש ועדת הביקורת נקבעה בסעיף 106(א)(2) לתקנון הכנסת גם ביחס לוועדה לביקורת המדינה של הכנסת. עם זאת, אך שבכנסת אין חובה למנות נציגים מהאופוזיציה לעמוד בראשות ועדות נוספות, בדרך כלל עומדים נציגי האופוזיציה בראש עוד שתיים או שלוש ועדות קבועות,²¹ תופעה הנהוגה פחות בשלטון המקומי.

ייצוג בוועדות לבחירת עובדים

סעיף 169ב לפקודת העיריות קובע כי בכל עירייה יש להקים ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים: מנהל כללי (מנכ"ל), יועץ משפטי, גזבר, מבקר, מזכיר, מהנדס, וטרינר ומנהל מחלקת חינוך. הסעיף קובע שהוועדה תכלול חמישה חברים: ראש העיר או אחד מסגניו, מנכ"ל העירייה, נציג שר הפנים (מעירייה אחרת), ושני חברי מועצת הרשות שתבחר המועצה. החוק קובע כי אחד משני חברי המועצה צריך להיות נציג סיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, כלומר, נציג האופוזיציה. סעיף זה אינו חל על מועצות מקומיות, אך בסעיף 139(ו) לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, נקבע נוהל דומה בוועדה לאישור מינוי המנכ"ל המועצה מקומית.

עד כאן נסקרו מגוון חובות הייצוג לאופוזיציה בוועדות המועצה. ככל הנראה, במרבית הרשויות נשמרת חובת הייצוג לאופוזיציה במובנה הפורמלי, אך במקרים רבים מתגלעים ויכוחים על האופן המדויק שבו יש לשמור על חובת הייצוג. בפרק 3 אעמוד על כך שבשל הקושי להגדיר אופוזיציה בשלטון המקומי, יש רשויות שאף שנשמרת בהן חובת הייצוג לאופוזיציה הפורמלית, בפועל נפגעות זכויותיה של האופוזיציה הממשית.

21 לניתוח שיטתי של מספר הוועדות הקבועות שניתנו לאופוזיציה לאורך השנים, ראו אלמסי ובקר, 2020.

2.3. ייצוג בתאגידים ובגופים הקשורים למועצה

ייצוג בתאגידים עירוניים

סעיף 249א לפקודת העיריות מסדיר את מינוי נציגי העירייה לתאגידים העירוניים שלה. הסעיף קובע כי המועצה תמנה נציגים לדירקטוריון של התאגידים העירוניים, והם יכולים להיות גם חברי מועצה או עובדי עירייה. אשר למינוי נציגים שהם חברי מועצה, נקבע שהם "יבחרו כך שישמרו, ככל האפשר, יחסי הכוחות של הסיעות במועצה".

אך שהסעיף אינו מתייחס במפורש לאופוזיציה, נקבע בבית המשפט העליון ב־1995 כי חובת הייצוג צריכה להתממש מתוך התחשבות באופוזיציה: "שלילת מעמדה של אופוזיציה בדירקטוריון של תאגיד עירוני – שלילה מכול וכול – אינה עולה בקנה אחד עם ההליך הדמוקרטי התקין".²² שלום זינגר, היועץ המשפטי לשעבר של משרד הפנים, עמד על החידוש בפסק דין זה:

חידושו של עניין אורן היה בכך שחובת הייצוג הסיעתי הורחבה באופן שהיא אינה מסתפקת בייצוג סיעתי של כל סיעה בנפרד, אלא דורשת גם ליתן לאופוזיציה מעמד בתאגיד העירוני. לפיכך אף אם סיעה אופוזיציונית כלשהי קטנה מכדי שימונה נציג מטעמה, צירופן יחד של כמה סיעות קטנות מחייב את ייצוגן (זינגר, 2013, עמ' 433).

סעיף הייצוג ההולם של סיעות המועצה בתאגידים העירוניים נקבע בחוק במפורש רק בעיריות, אך בית המשפט העליון קבע כי "נוכח מרכזיותו של עקרון הייצוג ההולם בגופי משנה של הרשות המקומית, ונוכח אופיים הייחודי של תאגידים שמוקמים על-ידי המועצה המקומית", יש להחילו גם על מועצות מקומיות.²³ בפסק הדין לא נתן בית המשפט את דעתו במפורש לייצוגה של

22 בג"ץ 3250/94 אברהם אורן נ' מועצת עיריית פתח־תקווה (1995).

23 ע"מ 1562/15 שלום קמיל – ראש סיעת "המושבה" נ' המועצה המקומית מזכרת בתיה (2015).

האופוזיציה בתאגידים עירוניים במועצות מקומיות, אך ייתכן שיש להחיל גם את עקרון חובת הייצוג לאופוזיציה בתאגידים עירוניים על מועצות מקומיות.

אשר לתאגידים אזוריים המשותפים לכמה רשויות מקומיות – כמו תאגידי מים אזוריים, אשכול רשויות מקומיות ואיגודי ערים – החוק אינו עוסק בייצוג יחסי לסייעות האופוזיציה בגופים האלה, ובפסיקת בית המשפט נקבע במפורש כי אין חובה להחיל עליהם חובת ייצוג מינימלי לאופוזיציה.²⁴ לעומת זאת, ביחס לגוף עירוני כמו מתנ"ס, הוחלה בפסיקה חובת ייצוג יחסי לסייעות השונות.²⁵

ייצוג בהרכב המועצה הדתית

על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971, אחת לחמש שנים, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, ממונה הרכב חדש למועצה הדתית. לפי החוק, 45% מחברי המועצה הדתית ממנה השר לשירותי דת, 45% – מועצת הרשות המקומית, ו-10% – הרבנים המקומיים. סעיף 4 לחוק קובע כי חברי המועצה הדתית צריכים לשקף את "ייצוגם המתאים של הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים". בכמה פסיקות של בית המשפט העליון לאורך השנים נקבע כי הרכב המועצה הדתית צריך לשקף את יחסי הכוחות במועצת הרשות המקומית, ולכן בפועל כל חבר מועצה דתית – גם מי שמתמנים מטעם השר לשירותי דת והרבנות המקומית – משויכים לאחת מסייעות המועצה.²⁶ בחוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת משנת 2014 נקבע, על בסיס הפסיקות שתוארו לעיל בדבר חובת הייצוג של האופוזיציה, כי גם בהרכב מועצה דתית "בהתאם לפסיקה, ככל שקיימת אופוזיציה, יש ליתן ייצוג לאופוזיציה, בהתאם לחלקה היחסי. זאת, אף אם מדובר בסייעת יחיד, המהווה את האופוזיציה היחידה במליאת מועצת הרשות המקומית" (המשרד לשירותי דת, 2014, עמ' 32).

24 עח"מ 40857-06-24 סיעת דרך חדשה נ' סיעת כרמל שלנו (2025).

25 שם. וכן ראו עע"מ 1562/15 שלום קמיל – ראש סיעת "המושבה" נ' המועצה המקומית מזכרת בתיה (2015).

26 בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס נ' השר לענייני דתות; בג"ץ 5483/95 גינדי נ' שר הדתות.

2.4. ייצוג בוועדות בחירות מקומיות

נציגות בוועדות קלפי בבחירות המקומיות

על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, יש להקים בכל קלפי בבחירות המקומיות ועדת קלפי האחראית לניהול תקין, מסודר והוגן של תהליך ההצבעה בקלפי. סעיף 32(א) לחוק קובע כי בוועדת הקלפי יהיו שלושה חברים שתמנה ועדת הבחירות המקומיות מבין הסיעות המיוצגות בה (ועדת הבחירות עצמה מורכבת מנציגי הסיעות המיוצגות במועצה היוצאת). הסעיף קובע כי שלושת חברי הוועדה ימונו "באופן שיובטח ייצוג הולם בכלל ועדות הקלפי לכל הסיעות האמורות וכן שיובטח שבכל אחת מועדות הקלפי תהיה מיוצגת לפחות סיעה אחת מתוך אלה שאינן מיוצגות בוועדת ההנהלה". כלומר, בכל ועדת קלפי צריך להיות נציג אחד לפחות לאופוזיציה. כמו כן, החוק אומר שבכל רשות צריכה לפעול קלפי מיוחדת – קלפי נגישה שבה רשאים להצביע בוחרים שמוגבלים בניידותם. סעיף 82(א1) לחוק קובע כי ועדת קלפי מיוחדת תורכב מחמישה חברים, אחד מהם לפחות מסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, כלומר מהאופוזיציה.²⁷

נציגות בוועדת בחירות למינוי רבני ערים

סעיף 7(א) לתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשפ"ה-2024, עוסק בייצוג האופוזיציה בוועדת הבחירות המוקמת לשם ניהול הליך בחירה של רב עיר.²⁸ בוועדה חברים חמישה חברים, ובהם שני נציגי הרשות המקומית: ראש הרשות המקומית או נציג שהוא ימנה מקרב עובדי הרשות או נבחריה; ונציג שתמנה מועצת הרשות המקומית מקרב עובדיה או נבחריה. הסעיף קובע כי אם "החליט ראש הרשות המקומית לכהן בוועדה או שמינה נציג מקרב נבחר

27 כמו כן, סעיף 31ג לחוק עוסק ב"מקרים מיוחדים" וקובע שגם אם יו"ר ועדת הבחירות מורה על הקמת קלפי נוספת בשל חשש מעומס, יש לשמור שלפחות חבר אחד בוועדת הקלפי יהיה מסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה.

28 התקנות שנקבעו ב-2024 החליפו תקנות קודמות שגם בהן הופיע ייצוג לאופוזיציה בוועדת הבחירות. סעיף זה נוסף לתקנות לראשונה בחיקוק מ-2014.

הציבור מסיעות הקואליציה של הרשות המקומית, נציג המועצה יהיה מקרב סיעות האופוזיציה".

2.5. זכויות הנוגעות לשיבות המועצה

רשות דיבור

סעיף 33 לפקודת העיריות מסדיר את זכות הדיבור למשתתפים בשיבות המועצה ומעניק קדימות בזכות הדיבור לנציגי הסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה:

לאחר דברי הפתיחה לנושא שעל סדר היום, ייתן יושב ראש הישיבה את זכות הדיבור למשתתפים בדיון לפי סדר הפונים אליו, ובלבד שאם לא כל סיעות המועצה מיוצגות בוועדת ההנהלה, ייתן היושב ראש את רשות הדיבור תחילה לנציג הסיעה הגדולה ביותר שאינה מיוצגת כאמור.

סעיף זה כמעט (בניסוח שונה מעט) מופיע בסעיף 38 לתוספת השלישית של צו המועצות המקומיות תשי"א-1951. בצו המועצות האזוריות אין סעיף מקביל. השוואה לכנסת מלמדת כי כמה סעיפים בתקנון הכנסת עוסקים בזכות הנאום בכנסת של ראש האופוזיציה או של נציג סיעתו בדיוני הכנסת.

למעשה, ממחקר קודם בנושא עולה כי במקרים רבים זכות הדיבור של חברי המועצה, ובמיוחד של נציגי האופוזיציה, אינה מכובדת. בשלטון המקומי ראש הרשות הוא בדרך כלל גם יו"ר המועצה (מקביל ליו"ר הכנסת), והוא שמנהל בדרך כלל את דיוני המועצה. במקרים רבים ראשי הרשויות אינם מקפידים על סדר הדיון וכלליו הקבועים בחוק, ולעיתים הם מעניקים לחברי המועצה את זמן הדיבור המינימלי בלבד, ולאחר מכן מכבים להם את המיקרופון (פרידמן ושפירא, 2020, עמ' 35).

הצעות לסדר

סעיף 27 לפקודת העיריות קובע כי חבר מועצה רשאי להגיש הצעות לסדר היום של ישיבה מן המניין לא יאוחר מ־72 שעות לפני ישיבת הוועדה, ובכל

ישיבה יידונו עד ארבע הצעות לסדר היום. אם "הוגשו יותר מ-4 הצעות לסדר היום, הן בידי הקואליציה והן בידי האופוזיציה, יידונו לפחות שתי הצעות לסדר היום מטעם האופוזיציה". משום שכוחה של האופוזיציה הוא כמעט תמיד פחות ממחצית מחברי המועצה, לאופוזיציה יש זכות לעשות שימוש בכלי זה בהיקף גבוה יחסית, שלא בהתאם לכוח הייצוגי שלה במועצה. בנוגע למועצות מקומיות, בסעיף 27 לתוספת השלישית של צו המועצות המקומיות, תשי"א-1951, יש התייחסות שונה מעט לזכויות של האופוזיציה בעניין הצעות לסדר: "הצעות שהוגשו ייקבעו לדיון, ויידונו, בהתחשב בגדלן של הסיעות במועצה, ובלבד שזכות קדימה תינתן להצעה שהוגשה מטעם חבר המועצה שהסיעה שאליה הוא משתייך אינה מיוצגת בועדת ההנהלה". סעיף זה אינו מחייב שלפחות שתיים מארבע ההצעות לסדר שיידונו יהיו של האופוזיציה, אך הוא מעניק זכות קדימה כללית להצעה שהוגשה מטעם חבר מועצה מהאופוזיציה. בצו המועצות האזוריות אין סעיף מקביל. גם בכנסת יש מנגנון של הצעות לסדר, והוא כולל מכסה לפי סיעות אך אין בו התייחסות ספציפית לזכויות ייחודיות של סיעות אופוזיציה בהגשת הצעות לסדר. על כל פנים, גם בנושא זה נמצא שבפועל חלק ניכר מההצעות לסדר היום שמגישים חברי האופוזיציה בשלטון המקומי מוסרות ולא מתקיים בהן דיון רציני (שם, 33).

2.6. סמכויות וזכויות של חברי מועצה

כאמור, עד כה עסקתי בזכויות המוקנות לאופוזיציה כמכלול ולסיעות האופוזיציה וחבריהן מתוקף היותם אופוזיציה. בסעיף זה אעסוק בזכויות של סיעות האופוזיציה וחבריהן המוקנות להם מתוקף חברותם במועצה, כלומר, זכויות המוקנות גם לסיעות ולחברי מועצה החברים בקואליציה.

משאבים

סעיף 125ג לפקודת העיריות קובע כי "העיריה תעמיד לרשות כלל הסיעות במועצה ולשימושם של כל חברי המועצה, משרד אחד לפחות, מכשיר טלפון, מכשיר פקסימיליה ומחשב". אין ספק שמדובר בהקצאה דלה במיוחד, שכן כל

חברי המועצה יחד רשאים לקבל חדר אחד בלבד, ואולם במקרים רבים אפילו המעט הזה אינו ניתן. ככלל, כפי שנמצא במחקרים קודמים, במקרים רבים שבהם המשאבים מוגבלים, למשל מבחינת מספר המשרדים, חלוקתם מעדיפה את סיעות הקואליציה, ולעיתים היא אף חלק מתהליך בניית הקואליציה (פרידמן ושפירא, 2020, עמ' 38-39; פינקלשטיין ופרידמן, 2021, עמ' 23-25).

על סוגיית התגמול הכספי לחברי מועצה הרחבתי במחקר ממוקד עם אביטל פרידמן, ובו הראנו שישארל חריגה בכך שחברי המועצה בה אינם זכאים לתגמול מכל סוג שהוא (פינקלשטיין ופרידמן, 2021). ועם זאת, כפי שהראינו, יש בישראל כ־300 סגני ראש רשות, שהם כמעט 10% מחברי המועצה שאינם ראשי רשויות, והם זכאים לקבל שכר מהרשות המקומית. סגני ראש הרשות האלה הם כמובן חלק אינטגרלי מהקואליציה, ואילו חברי האופוזיציה, ובהם ראש הסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה, אינם זכאים לתגמול כספי כלל.

ייעוץ משפטי

סעיף 5א לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975, מגדיר את הגורמים שהיועץ המשפטי של הרשות המקומית צריך לייעץ להם:

יועץ משפטי יעניק ייעוץ משפטי למועצת הרשות המקומית ולוועדותיה, לראש הרשות ולסגן ראש הרשות שלו הואצלו סמכויות לפי סעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975, ולעובדי הרשות, בכל ענין הדרוש למילוי תפקידי הרשות לפי כל דין; כן יחוזה היועץ המשפטי את דעתו לפי פניית חבר מועצת הרשות, אם נוכח שהדבר דרוש למילוי תפקידי הרשות ואין במתן חוות הדעת כדי להעמידו במצב של חשש לניגוד ענינים [ההדגשה שלי].

מסעיף זה עולה כי על היועץ המשפטי לרשות להעניק חוות דעת לחברי מועצה במקרים שבהם הוא סבור שהדבר נדרש לצורכי הרשות, ושאין בכך להציבו בניגוד עניינים. בחוזר מנכ"ל של משרד הפנים מ-2004 הובאו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין מעמדו של היועץ המשפטי ברשות המקומית, ובין

היתר הובהר שם כי על היועץ המשפטי של הרשות להעניק ייעוץ גם לחברי האופוזיציה:

התפיסה כי היועץ המשפטי משרת את האינטרס הציבורי בהבטחת פעילותה של הרשות המקומית לפי עקרונות שלטון החוק ומינהל תקין, ולא את האינטרס האישי של גורם כלשהו ברשות, קיבלה ביטוי גם בהוראת המחוקק, הנזכרת לעיל, כי מתפקידו של היועץ המשפטי לרשות לתת ייעוץ משפטי לא רק לראש הרשות, אלא גם למועצת הרשות, לעובדי הרשות ומגבלות מסויימות גם לחברי המועצה, לרבות חברי אופוזיציה (משרד הפנים, 2004א, עמ' 36).

מחקר של נועם רוסי-אביטל ברשד ולימור זר-גוטמן על עבודת היועצים המשפטיים בשלטון המקומי שפורסם ב־2024 מלמד כי בפועל האופוזיציה בשלטון המקומי אינה זוכה לייעוץ משפטי מהיועצים המשפטיים של הרשות. במחקר רואיינו 41 יועצים משפטיים של רשויות מקומיות, וכך ציינו החוקרות:

ממצא מעניין נוסף שעלה הוא שלמרות הוראת החוק הברורה כי מתפקידו של היועץ המשפטי לרשות לתת ייעוץ משפטי לא רק לראש הרשות, אלא גם למועצת הרשות, לעובדי הרשות ואף לחברי המועצה, לרבות לחברי האופוזיציה, **כל 41 המרואיינים מעולם לא נתנו חוות־דעת משפטית לאופוזיציה** (רוסי-אביטל ברשד וזר-גוטמן, 2024, עמ' 37 [ההדגשה שלי]).

שלום זינגר, שהיה היועץ המשפטי של משרד הפנים, הסביר בעבר כי הוראות החוק בעניין ייעוץ משפטי לחברי מועצה עמומות מאוד ומשאירות שיקול דעת רחב ליועץ המשפטי להחליט אם הייעוץ המשפטי נדרש "למילוי תפקידי הרשות", ואם יש במתן חוות הדעת ניגוד עניינים. לדברי זינגר, "קשה לדמיין מצב שבו יועץ משפטי יחויב ליתן חוות דעת בניגוד לרצונו" (זינגר, 2013, עמ' 403). אומנם על מועצת הרשות והוועדות לא חל הכלל המעניק ליועץ המשפטי שיקול דעת בהענקת חוות דעת, אך כפי שהראה זינגר, שליטת הקואליציה בגופים האלה מביאה לכך שבפועל הייעוץ המשפטי יינתן לסיעות הקואליציה בלבד:

מועצת הרשות וועדות הרשות המוסמכות לפנות לקבלת ייעוץ משפטי יעשו זאת מן הסתם באמצעות יושב הראש. זהו בדרך כלל איש קואליציה שלא יפנה אלא אם כן הדבר תואם את האינטרס הקואליציוני שלו. ניתן אולי לדרוש להביא להצבעה במועצה או בוועדה את עניין הפנייה ליועץ המשפטי בבקשה לקבלת חוות דעת, אך גם בפורומים אלו – למעט במקרים של רשות לעומתית – קיים רוב אוטומטי לקואליציה. נראה אם כן שדרכם של חברי מועצה בודדים או אף של סיעות אופוזיציוניות שלמות לקבלת ייעוץ משפטי מטעם הרשות חסומה למעשה. למותר לציין כי לרשותם של אלו לא עומדים בדרך כלל מקורות כספיים מאורגנים שיאפשרו להם פנייה לייעוץ חיצוני על חשבונם (שם).

נראה שהעובדה שהייעוץ המשפטי ברשות המקומית נדרש לתת חוות דעת לשני גופים בעלי אינטרסים מנוגדים במידה רבה – הקואליציה (בהנהגת ראש הרשות) והאופוזיציה – גורמת לכך שבפועל הייעוץ המשפטי מוענק לקואליציה בלבד, ובמידה רבה בעיקר לראש הרשות.²⁹ לעומת זאת, בזירה הארצית, לכנסת יש גוף נפרד של ייעוץ משפטי עצמאי, שאינו חלק מהייעוץ המשפטי לממשלה, ואכן ניכר כי הוא משרת את חברי הכנסת מכלל הסיעות.³⁰

זכות עיון ושאלות

לחברי המועצה שני כלים מרכזיים לאיסוף מידע: זכות עיון ושאלות. סעיף 140א לפקודת העיריות מעניק לכל חברי המועצה את הזכות לעיון בכלל מסמכי העירייה, אם יבקשו זאת מראש הרשות או ממי שהוסמך לכך מטעמו. לפי החוק, חובה לענות לבקשה בתוך שלושה ימים מיום הגשתה. סעיף 198(א) לצו

29 ראו גם פרידמן ושפירא, 2020, עמ' 37.

30 אומנם חוזר מנכ"ל של משרד הפנים מסדיר את ניהול הוצאות המשפט של נבחר ציבור ברשויות המקומיות, אך הוא אינו מאפשר לנבחר ציבור מקומיים לקבל מימון עבור עתירות שהם מגישים, אלא בעיקר עבור הליכים משפטיים המתקיימים נגדם (משרד הפנים, 2004ב). למעשה, אפילו מימון זה כרוך באישור של המועצה וגורמים נוספים המקשים על מימושו (פרידמן ושפירא, 2020, עמ' 38–39).

המועצות המקומיות וסעיף 235 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) מחילים הסדרים דומים לעיון של חברי מועצה במסמכי המועצה גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. מכיוון שהחלטות והליכים רבים ברשויות נעשים בלא אישור או יידוע של המועצה, לזכות העיון יש ערך רב בכל הנוגע ליכולתם של חברי המועצה בכלל, ושל חברי האופוזיציה בפרט, לפקח על המתרחש ברשות ואף לחשוף שחיתויות. עם זאת, כפי שנמצא במחקר קודם, בפועל 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 במשרד הפנים אם זכות זו נפגעת, והממונה 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) (שם, עמ' 34). גם שלום זינגר עמד הפוטנציאל הלא-ממומש של זכות העיון, ותלה זאת בחציצה שיצרו החוק והפסיקה בין חבר המועצה לפקידות המקצועית בכל הנוגע לקבלת מסמכים, היוצרת לדבריו "מחסום בורות", שכן חברי המועצה אינם יודעים אפילו אילו מסמכים נמצאים בידי הרשות ואיך לבקשם (זינגר, 2013, עמ' 368).

כלי פיקוח נוסף של חברי המועצה הנוגע לחשיפת מידע על עבודת הרשות הוא השאילתה. סעיפים 36-38 בתוספת השנייה לפקודת העיריות מסדירים את זכותו של חבר מועצה בעירייה להציג שאילתות לראש הרשות על עניין עובדתי בתחום עיסוקי המועצה כשאילתה רגילה (עד שתי שאילתות לפני כל ישיבת מועצה מן המניין), או כשאילתה ישירה (עד שתי שאילתות בחודש). השאילתה הרגילה צריכה להיות מוגשת עד כשבוע לפני הישיבה, והמענה עליה צריך להינתן בישיבה עצמה בכתב ובעל פה (על ידי ראש הרשות או חבר מועצה אחר שהוסמך על ידו). שאילתה ישירה מוצגת לראש הרשות ישירות דרך לשכתו, וראש הרשות מחויב לספק מענה עד 21 יום מקבלתה. אם ראש הרשות אינו מספק מענה לשאילתה, היא הופכת לשאילתה רגילה ותוצג בישיבת המועצה הקרובה. סעיף 41 לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות וסעיף 54 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובעים הסדרים דומים למועצות מקומיות ומועצות אזוריות. כפי שהראה זינגר, כלי זה אפקטיבי פחות מזכות

העיון, במיוחד משום שאין סנקציה ממשית במקרה שראש הרשות אינו משיב לשאלתה (שם, עמ' 268-269). ואכן, גם בעניין זה נמצא כי במקרים רבים השאלות של חברי המועצה אינן מקבלות מענה כלל, או שהן מקבלות מענה רק לאחר זמן רב (פרידמן ושפירא, 2020, עמ' 33-34). תופעה זו של שאלות שלא ניתן להן מענה, או שהמענה ניתן באיחור, אינה ייחודית לשלטון המקומי, והיא רווחת גם בכנסת (פרידמן ואחרים, עמ' 2024).

2.7. סיכום ודיון

לוח 1 מסכם את הממצאים שהוצגו בפרק זה על זכויות האופוזיציה ותפקידיה.

לוח 1

זכויות האופוזיציה ותפקידיה בשלטון המקומי בישראל

זכות/תפקיד	תיאור	סוגי רשויות מקומיות	מקור	הערות
ייצוג בוועדות המועצה	ייצוג יחסי לאופוזיציה בוועדות, וחובת מינוי נציג אופוזיציה אחד לפחות בכל ועדת חובה	עיריות ומועצות מקומיות	חקיקה ופסיקה	במועצות מקומיות הסעיף שונה ופחות מפורט
ייצוג בוועדת המשנה לתכנון ובנייה	ייצוג יחסי לאופוזיציה בוועדות, וחובת מינוי נציג אופוזיציה אחד לפחות בכל ועדת חובה	כל סוגי הרשויות	חקיקה	
ראשות ועדת הביקורת	יו"ר הוועדה חייב להיות חבר אופוזיציה	כל סוגי הרשויות	חקיקה	

זכות/תפקיד	תיאור	סוגי רשויות מקומיות	מקור	הערות
ייצוג בוועדות לבחירת עובדים	חובת מינוי נציג אופוזיציה בוועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים	עיריות	חקיקה	במועצות מקומיות יש סעיף כזה רק בעניין ועדה לבחירת מנכ"ל
ייצוג בתאגידים עירוניים	חובה לשמור על ייצוג יחסי לאופוזיציה במינוי דירקטורים לתאגידים	עיריות	חקיקה ופסיקה	במועצות מקומיות יש התייחסות חלקית בפסיקה, ללא דגש על האופוזיציה
ייצוג בהרכב המועצה הדתית	חובה לשמור על ייצוג יחסי לאופוזיציה במינוי הרכב המועצה הדתית	כל הרשויות	פסיקה וחוזר מנכ"ל	
ייצוג בוועדות בחירות מקומיות	ייצוג יחסי לאופוזיציה בוועדות קלפי בבחירות המקומיות, וחובת מינוי נציג אופוזיציה אחד לפחות בכל ועדת קלפי. חובת מינוי נציג אופוזיציה גם בוועדת בחירות לרב עיר אם מתמנים לוועדה נבחרי ציבור	כל הרשויות	חקיקה ותקנות	
מתן רשות דיבור	בפתיחת ישיבת מועצה חובה להעניק קדימות בזכות הדיבור לנציג הסיעה הגדולה באופוזיציה	עיריות ומועצות מקומיות	חקיקה	
הצעות לסדר	בישיבת מועצה חובה לדון במספר מינימלי של הצעות לסדר של חברי אופוזיציה	עיריות ומועצות מקומיות	חקיקה	יש הבדל קל בין עיריות למועצות מקומיות במספר ההצעות המינימלי שיש לדון בו

מלוח זה עולה כי מרבית הזכויות שהעניק המחוקק לאופוזיציה עוסקות בשמירה על ייצוג מינימלי שלה בפורומים פוליטיים למיניהם, ובהם ועדות המועצה, גופים ותאגידים הקשורים למועצה וועדות הנוגעות לבחירות מקומיות. מלבד זאת, הזכויות של האופוזיציה בחוק הן במתן רשות דיבור במועצה וזכות מינימלית להגיש הצעות לסדר.

מההשוואה בין זכויות ומעמד האופוזיציה בכנסת לזכויות ומעמד האופוזיציה בשלטון המקומי עולים שלושה הבדלים מרכזיים:

(1) **משרת ראש האופוזיציה.** בשלטון המקומי אין כלל הגדרה של תפקיד ראש האופוזיציה, ובהתאם לכך גם אין זכויות המוקנות למי שמכהן בתפקיד הזה. ברשויות רבות יש אומנם חברי מועצה המכנים את עצמם "ראש האופוזיציה", או שהתקשורת נוהגת לכנות אותם כך (בדרך כלל מדובר בראש הסיעה הגדולה באופוזיציה), אך לכינוי זה אין שום עיגון חוקי והשלכות פורמליות. המשרה היחידה שמייעד המחוקק לאופוזיציה בשלטון המקומי היא משרת ראש ועדת הביקורת, ונושאי משרה זו אינם זכאים לתנאים נוספים או לזכויות ייחודיות. לעומת זאת, חוק הכנסת, תשנ"ד-1994, עוסק בהרחבה בתפקיד ראש האופוזיציה וקובע כיצד הוא נבחר, וכן מסדיר היבטים מגוונים הנוגעים לזכויותיו ומעמדו, ובהם שכר, תנאי עבודה (למשל, מספר עובדים תחתיו), זכאות לנאום לאחר ראש הממשלה³¹ ובגישות תקופתיות (לפחות אחת לחודש) עם ראש הממשלה.³²

(2) **משאבים תקציביים.** חברי המועצה מהאופוזיציה אינם זכאים כמעט לתקציבים שיסייעו להם בעבודתם. הם אינם זכאים לשכר, לתגמול כספי, להחזרי הוצאות, לעובדים בלשכתם או לתקציב אחר שהם יכולים להשתמש בו בתפקידם, וכן אין להם גישה לייעוץ משפטי. הזכות היחידה של כל חברי המועצה יחד היא לחדר משרדי, ובו מחשב, טלפון ופקס, ובפועל ברשויות רבות

31 סעיף 45 לחקון הכנסת מסדיר זכות זאת במפורט.

32 הסדרה חוקית של מעמדו של ראש האופוזיציה בכנסת נעשתה ב-2000, אף שחלק מהסעיפים יושמו בחלקם עוד קודם לכן, ראו טוטנאר, 2013, עמ' 43-44.

חברי האופוזיציה מודרים גם מזכות חוקית זאת. לעומת זאת, על פי חוק הכנסת, תשנ"ד-1994, חברי האופוזיציה בכנסת זכאים, כמו כל חברי הכנסת, לשכר, לעובדים, לתנאי עבודה נאותים (חדר), ולמימון הוצאות הקשורות לפעילותם הפרלמנטרית, לרבות שירותי תקשורת, כיסוי הוצאות נסיעה, החזקת רכב, כלכלה, לינה והוצאות מיוחדות הכרוכות במילוי תפקידם.³³ על ההבדל בנושא זה בין חברי האופוזיציה בכנסת לחברי האופוזיציה בשלטון המקומי עמד גם בית המשפט: "בשונה מן הרמה הארצית, ברמה המקומית, חברי מועצת עיר או מועצה מקומית שאינם חלק מן המנגנון העירוני (הקואליציוני), אינם נהנים, על פי רוב, ממשאבים המאפשרים להם פיקוח ובקרה אפקטיביים על החלטות הרשות".³⁴

(3) **גישה למידע.** הנגישות של חברי הכנסת מהאופוזיציה למידע על עבודת הממשלה גבוהה בהרבה מזה של חברי המועצה על עבודת הרשויות. מלבד העובדה שחברי הכנסת יכולים להיעזר ביועצים העומדים לרשותם לשם איסוף מידע, עומד לרשותם מרכז המחקר והמידע של הכנסת (ממ"מ) המספק נתונים ומידע לבקשת חברי הכנסת, וארגונים רבים המפקחים על עבודת הממשלה נמצאים בקשר איתם. בשלטון המקומי, לעומת זאת, אף שהחוק מעניק לחברי המועצה זכות רחבה לעיון במסמכי המועצה, בפועל יש קשיים ממשיים במימוש זכות זו, בעיקר לחברי אופוזיציה. נוסף על כך, לחברי הכנסת נגישות גבוהה לקבלת מענים מהדרג המקצועי בממשלה באמצעות ועדות הכנסת, ואילו לוועדות הרשות המקומית אין סמכויות מקבילות ביחס לזימון דרג מקצועי (פרידמן ושפירא, 2020, עמ' 36-37). באופן רחב יותר, הנגישות של חברי המועצה לקבלת מידע מהדרג המקצועי מוגבלת מאוד, כפי שציין גם בית המשפט: "המנגנון העירוני כפוף לראש הרשות המקומית, ולרוב אין לו תמריץ של ממש לשתף פעולה עם חברי האופוזיציה ולמסור להם מידע ברור ומדויק,

33 פירוט של זכויות חברי הכנסת מופיע בהחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001, שנקבעה מכוח חוק הכנסת.

34 ת"א 20-11-30540 מזוז נ' פרץ (2025) [הסוגריים במקור].

ודאי לא מידע גולמי ובלתי מעובד, שדרוש לעתים על מנת למצוא ליקויים או תקלות בעבודת הרשות".³⁵

כפי שהראיתי בפרק הקודם, מועצת הרשות המקומית בישראל חלשה מאוד ביחס לראש הרשות, ולכן מאזן הכוחות בין ראש הרשות לבין מועצת הרשות המקומית נוטה בבירור לטובתו של ראש הרשות. בהיותה של האופוזיציה המקומית חלק ממועצת הרשות המקומית, היא נטועה מלכתחילה במסגרת חלשה המגבילה את "קלפי המיקוח" שלה, וכך גם את יכולת ההשפעה, הפיקוח והבקרה שלה על עבודת הרשות המקומית.

לסיכום הדברים אפשר לקבוע כי לאופוזיציה בשלטון המקומי זכויות מעטות ומעמד נמוך, במיוחד בהשוואה לאופוזיציה בשלטון המרכזי. כפי שאראה בפרק הבא, במקרים רבים גם זכויות הייצוג של האופוזיציה בוועדות ובגופים שעליהם הורחב בפרק זה אינן מגיעות לידי מימוש בשל קשיים בהגדרת האופוזיציה ואופן מינוי נציגיה.

35 ח"א 20-11-30540 מזוז נ' פרץ (2025). כלי נוסף המוקנה לחברי כנסת, ובכללם לחברי אופוזיציה, הוא היכולת להגיש הצעות חוק פרטיות, ואילו בשלטון המקומי אין מנגנון המאפשר לחברי המועצה להגיש הצעות חוק פרטיות, ומועצת הרשות המקומית רק מאשרת או דוחה הצעות לחוקי עזר שמגיש ראש הרשות, כלומר, הקואליציה. עם זאת, על רקע העובדה שמרבית חוקי העזר נוגעים לעניינים מקצועיים וטכניים ומגובשים על ידי הצוות המקצועי של הרשות, ניתן להבין את הרציונל שבבסיס המצב החוקי הזה.

פרק 3

הגדרת האופוזיציה ובחירת נציגיה

3.1. הקדמה

בפרק זה אבקש להראות שבמקרים רבים האופוזיציה הממשית ברשויות אינה מקבלת את הזכויות והתפקידים המוקנים לה על פי חוק, במיוחד ביחס לנציגות בוועדות ובתאגידים העירוניים. בדרך כלל הליקויים האלה אינם תוצאה של הפרה גסה וברורה של החוק, אלא של ניצול פרצות הקיימות בחוק, עד כדי תופעה נרחבת של מסירת תפקידי האופוזיציה החשובים לידי אופוזיציה פיקטיבית, באמצעות "תרגילים" פוליטיים שמטרתם להחליש את האופוזיציה הממשית. כדי להבין כיצד הדברים מתרחשים אבקש להראות כיצד נקבע אילו מסיעות המועצה הן אופוזיציה, כלומר, כיצד מוגדרת האופוזיציה, וכיצד נקבע מי יהיו נציגי האופוזיציה בוועדות ובגופים שיש לאופוזיציה ייצוג מוגדר בהן על פי חוק.

3.2. בעיית ההגדרה החוקית ותופעת האופוזיציה

הפיקטיבית

עד 1998 לא הייתה התייחסות מפורשת בחקיקה לאופוזיציה בשלטון המקומי, וכך גם לא הוגדר מי נחשב אופוזיציה. ועם זאת, עוד לפני 1998 נחקקו סעיפי חקיקה (התקפים עד היום) העוסקים בזכויות של סיעות החברות במועצה שאין להן נציגים בוועדת ההנהלה, סעיפים שכוונתם הייתה להסדיר זכויות לסיעות

שאינו פועלות עם סיעות הרוב במועצה. בשנת 1998 נקבע בסעיף 149ג(ג) של פקודת העיריות כי יו"ר ועדת הביקורת יהיה "מהאופוזיציה". לשם כך נדרש המחקק להגדיר בסעיף זה מי נחשב אופוזיציה, וכך הוא קבע:

- לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לעניני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:
- (א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;
 - (ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
 - (ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;
 - (ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

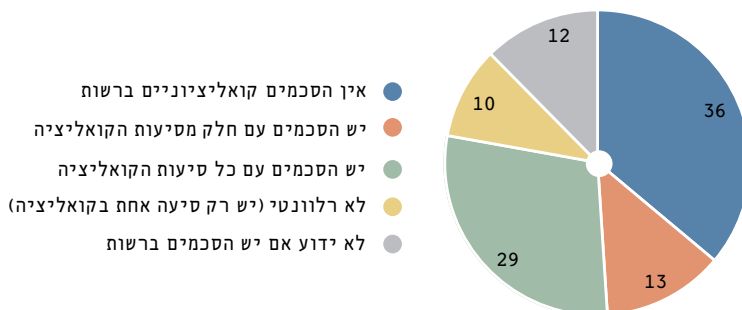
סעיף זה אומנם עוסק בתפקיד יו"ר ועדת הביקורת בלבד, אך גם סעיפים אחרים המזכירים במפורש את האופוזיציה בשלטון המקומי מפנים להגדרה המופיעה בסעיף זה (למשל, סעיף 150א לענין ההרכב הסיעתי של ועדות המועצה). יתרה מזו, כפי שזכר בפרק 2, בתי המשפט מפרשים גם את הסעיפים המתייחסים לזכויות של סיעה שאינה חברה בוועדה הנהלה פרשנות מרחיבה, כלומר טוענים שכוונתם לאופוזיציה במובנה בסעיף זה.

אפשר לראות שהסעיף אינו קובע הגדרה פוזיטיבית של אופוזיציה, וההגדרה מנוסחת בעיקר על דרך השלילה. שני הקריטריונים הבסיסיים הם שמטבע הדברים סיעת אופוזיציה אינה יכולה להיות סיעתו של ראש הרשות, והיא גם אינה יכולה להיות סיעה שמונו ממנה סגנים לראש הרשות (סעיף א וסעיף ג). מכיוון שבשלטון המקומי יש סיעות רבות שאין מהן סגני ראש רשות או ראשי רשויות, שתי קטגוריות אלו לבדן אינן מצליחות "ללכוד" את כלל הסיעות. לשם כך נקבע בחוק כי אי אפשר להחשיב אופוזיציה סיעה שיש לה ייצוג בוועדת ההנהלה (סעיף ב) וסיעה שיש לה הסכם קואליציוני עם ראש הרשות (סעיף ד). להלן נבקש להסביר את שתי הקטגוריות האלה ולהראות שגם בהן אין הגדרה ממצה של אופוזיציה:

(1) **חתימה על הסכם קואליציוני.** אין בחוק כל חובה לחתום על הסכמים קואליציוניים בשלטון המקומי. בחוק נקבע שאם נחתמו הסכמים קואליציוניים מוטלת על הרשות המקומית חובה לפרסם אותם באתר האינטרנט שלה.³⁶ למעשה, רשויות רבות אינן מפרסמות את ההסכמים האלה, ולכן כדי למפות את היקף תופעת החתימה על הסכמים קואליציוניים לאחר בחירות 2024 נדרשנו לבקש את ההסכמים דרך בקשות חופש מידע מכל העיריות והמועצות המקומיות. מ-24 עיריות ומועצות מקומיות (12%) לא התקבל מידע בנושא וגם לא נמצא מידע באתר האינטרנט של הרשות, ולכן לא ידוע אם נחתמו בהן הסכמים קואליציוניים. מהמידע שנאסף על שאר הרשויות עולה כי מתוך 644 רשימות החברות בקואליציות המקומיות ואינן הסיעה של ראש הרשות רק 287 חתמו על הסכם קואליציוני (45%). כלומר, מרבית הסיעות החברות בקואליציה אינן חתומות על הסכם קואליציוני.

תרשים 2

חתימה על הסכמים קואליציוניים בעיריות ובמועצות מקומיות לאחר בחירות 2024 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר למענים שהתקבלו מהרשויות המקומיות לבקשות חופש מידע, אוגוסט-דצמבר 2024.

36 סעיף 45 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965. למעשה, עד 2023 לא הייתה אפילו חובה לפרסם הסכם קואליציוני, אלא רק למסור אותו למזכיר הרשות, שעליו מוטלת החובה למסור את ההסכם לחברי המועצה.

מתרשים 2 עולה כי רק ב-29% מהעיריות והמועצות המקומיות נחתמו הסכמים קואליציוניים עם כל סיעות הקואליציה, לעומת 36% מהעיריות והמועצות המקומיות שלא נחתמו בהן הסכמים קואליציוניים, ו-13% שנחתמו בהן הסכמים רק עם חלק מסיעות הקואליציה (כלומר, בקואליציה יש סיעות שעם חלקן נחתם הסכם קואליציוני ועם חלקן לא נחתם הסכם). כמו כן, נמצא כי ב-10% מהעיריות והמועצות המקומיות לא נחתמו הסכמים קואליציוניים מכיוון שהקואליציה מורכבת מסיעה אחת בלבד (ראו בהרחבה בפרק 4). על כל פנים, אפשר ללמוד מכך שעצם החתימה על הסכם קואליציוני אינה יכולה להיות קריטריון ממצה להבחנה בין סיעות קואליציה לסיעות אופוזיציה.

(2) **ועדת הנהלה.** סעיף 120(א) לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, קובע כי מועצות מקומיות יבחרו מבין חברי המועצה שלהם ועדת הנהלה שתפקידה לנהל את ענייני המועצה, לתאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן, להשגיח שהחלטות המועצה והחלטות ועדותיה ייושמו כדיון, ולמלא כל תפקיד אחר שהמועצה תטיל עליה. בפקודת העיריות לא נקבעה חובה להקים ועדת הנהלה, אך בסעיף 147 נזכר כי "המועצה רשאית לבחור מבין חבריה ועדת הנהלה" שיהיו חברים בה ראש הרשות, סגניו, וחברי מועצה נוספים שתבחר המועצה. אם כן, בעיריות אין חובה להקים ועדת הנהלה כלל (ואכן יש עיריות שלא מוקמת בהן ועדה כזאת), ולכן תנאי זה להבחנה בין קואליציה ואופוזיציה אינו רלוונטי להן. גם בנוגע למועצות המקומיות, מכיוון שוועדת הנהלה היא גוף בעל סמכויות ייעוץ בלבד, ברשויות רבות אין לה משמעות מעשית, ולכן לסיעות אין עניין ניכר שיהיו להן חברים בוועדה הזאת.

מניתוח הדברים עד כה עולה כי ההגדרה החוקית לאופוזיציה בשלטון המקומי על דרך השלילה אינה ממצה, וכך יכולות להיות סיעות העומדות בכל התנאים שזכרו, אך שבפועל הן מתנהלות כחלק מהקואליציה. נראה כי גם המחוקק הבחין בכך, ולכן ציין כי כדי להיחשב אופוזיציה יש לעמוד "לפחות" בארבעת התנאים שזכרו. כלומר, ארבעת התנאים שזכרו יחד הם רק תנאי הכרחי להיות אופוזיציה, אך לא תנאי מספיק, ויכולים להיות מקרים שסיעה מסוימת תעמוד בכל התנאים האלה, אך לא תיחשב אופוזיציה.

שנה לאחר תיקון החקיקה, בשנת 1999, נדרש בית המשפט העליון לדון בו, כאשר לראשות ועדת הביקורת בעיריית קריית ביאליק מונה חבר מועצה העומד בתנאים שקבע המחוקק לאופוזיציה, אך חברי אופוזיציה אחרים טענו כי למעשה הוא פועל כחלק מהקואליציה ומצביע בדרך כלל עם ראש הרשות. בפסק דין שניתן בשנת 2000 עמדה השופטת (בתוארה דאז) דורית בייניש, על הקשיים שבהגדרת האופוזיציה בשלטון המקומי וקבעה עקרונות נוספים לבחינת ההשתייכות לאופוזיציה:

קביעת אמות-המידה לזיהויו של "איש אופוזיציה" היא קשה, ואף הבחינה הקונקרטית להשתייכות לאופוזיציה קשה היא. עוד עלינו להביא בחשבון כי כאשר מתקיימים התנאים המנויים בסעיף 149ג(1) ההנחה היא כי מדובר באיש אופוזיציה. המבקש להוכיח כי על-אף התקיימותם של התנאים המנויים בחוק אין מדובר באיש אופוזיציה, עליו הנטל להוכיח זאת. כאמור, התנאים שנקבעו בסעיף 149ג(ג) אינם מהווים רשימה ממצה של מאפיינים המצביעים חד-משמעית על השתייכותו של חבר מועצה פלוני לאופוזיציה, אשר-על-כן בנסיבות מתאימות, יהיה עלינו לתת דעתנו על השאלה אם על-פי התנהגותו ותפקודו במועצה חבר המועצה אינו משתייך לאופוזיציה, אף שנתקיימו בו תנאי הסעיף [...]. לסיכום, בהתקיים התנאים המנויים בסעיף 149ג(ג) לעניין ההשתייכות לאופוזיציה, תצומצם התערבותו של בית-המשפט לפסול חבר מועצה מלכהן כיושב-ראש ועדת ביקורת רק לאותם מקרים שניכר בהם באופן בולט כי פעילותו של חבר המועצה אינה פעילות אופוזיציונית, וכי הגדרתו כמשתייך לאופוזיציה על פניה אינה עולה בקנה אחד עם אופי חברותו במועצה.³⁷

בפועל, במקרה הנזכר קבע בית המשפט כי חבר המועצה המדובר אינו נחשב אופוזיציה מכיוון שהוא מצביע כמעט תמיד עם הקואליציה, ומכיוון שבפרסומים

37 בג"ץ 5743/99 יוסי דואק נ' דני ז'יק, ראש עיריית קריית ביאליק (2000) [ההדגשה שלי].

של ראש הרשות או של העירייה עולה כי אכן לא ראו בו חלק מהאופוזיציה העירונית.

ההגדרה שנקבעה בפסק דין זה משמשת את בתי המשפט להגדרת אופוזיציה בשלטון המקומי עד היום, אך גם היא עמומה במידה רבה וחסרת קריטריונים ברורים. הדוגמה הטובה ביותר לעמימות החוקית היא המקרה של חבר מועצת עיריית קריית מוצקין לשעבר, יוסי פדידה. פדידה נבחר לחבר מועצה בבחירות 2013 מטעם סיעתו של ראש העיר הנבחר. אולם לאחר תקופה קצרה הוא בחר לפרוש מהסיעה והקים סיעת יחיד אופוזיציונית. בשנים 2014–2016 נידונו שלוש עתירות של פדידה נגד סירובה של הנהלת הרשות המקומית להגדיר אותו חבר אופוזיציה לעניין מינויו ליו"ר ועדת הביקורת. כארבעה חודשים לאחר פרישתו של פדידה מסיעת ראש העיר, ביוני 2014, קבע בית המשפט המחוזי כי "בשלב זה, כאשר מצויים אנו כה סמוך למועד הפרישה, לא ניתן להעריך את תפקודו של העותר כנציג אופוזיציה". בלשונו של שופט בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין, "כביכול היה מעמדו מעמד של 'בין השמשות', שמכלל קואליציה יצא ולכלל אופוזיציה טרם נכנס במלואו – אולי 'ניצני אופוזיציה' או למירב 'ראשית אופוזיציה'".³⁸ נראה שהמצב של חבר מועצה המצוי "בין השמשות" מלמד יותר מכול על העמסם החוקי הקיים כאן.

על פי פסיקת בית המשפט העליון בתי המשפט נוהגים להטיל על סיעות אופוזיציה הטוענות כי סיעות אחרות "מתחזות" לאופוזיציה, את המשימה להוכיח כי חברי המועצה הנתבעים אינם נחשבים אופוזיציה. במקרים מובהקים שבהם נמצאו הוכחות ברורות לכך שחבר המועצה שהוגדר אופוזיציה משתף פעולה באופן הדוק עם ראש הרשות קבעו בתי המשפט כי אין לקבל את הגדרתו כאופוזיציה. למשל, במקרה שבו נמצא כי חבר מועצה בקריית ביאליק הודה בריאיון למקומון כי הוא פורש מחברותו בקואליציה כחלק ממהלך מתוכנן עם ראש הרשות כדי שיתמנה לראש ועדת הביקורת, פסל בית המשפט את המינוי.³⁹

38 ע"מ 7697/14 סיעת "בר" לביקורת ואיכות השלטון נ' מועצת העיר קריית מוצקין (2016).

39 בג"ץ 1020/99 יוסי דואק נ' דני ז'ק, ראש-עיריית קרית ביאליק (2001).

עם זאת, במקרים אחרים שבהם נראה כי חברי מועצה המוגדרים אופוזיציה רחוקים מלפעול כמו חברי אופוזיציה בתי המשפט בוחרים שלא להתערב כל עוד אין לכך הוכחות חותכות. המצב במועצת עיריית קריית אתא בשתי הקדנציות האחרונות משקף את המציאות הבעייתית הזאת: בשתי הקדנציות רוב חברי המועצה השתייכו פורמלית לאופוזיציה, בעיקר לאחר בחירות 2024, כאשר מתוך 17 חברי מועצה 11 נמנו עם האופוזיציה. אולם, למעשה, חלק מסיעות האופוזיציה תמכו בראש הרשות בטרם הבחירות, ונראה כי הם פועלים בשיתוף פעולה הדוק עימו גם לאחריהן, והמועצה אינה מתנהלת בפועל כמועצה לעומתית. סיעות אופוזיציה אחרות עתרו נגד מתן רבים מתפקידי האופוזיציה זכויותיה לסייעות המוגדרות אופוזיציה, אך שהן אינן כאלה בפועל, אך בית המשפט דחה טענה זו לאחר בחירות 2018 בטענה שמי שנבחר לשמש נציג אופוזיציה אינו חייב להיות "קיצוני בעמדותיו האופוזיציוניות", ואינו חייב להיות "הקולני ביותר מבין חברי האופוזיציה".⁴⁰ בפסיקה שניתנה בנובמבר 2024, תשעה חודשים לאחר בחירות 2024, דחה בית המשפט את העתירה בשל הטענה שנדרש זמן ממושך כדי לקבוע כי חברי מועצה אינם פועלים כאופוזיציה.⁴¹

למעשה, נראה שקיימת תופעה של רשויות מקומיות שבהן בין ראש הרשות לסייעות מסוימות יש הסכמה שבשתיקה שהוא ישתף איתן פעולה, אך לא יעלה את הדברים על הכתב בהסכם קואליציוני ולא ימנה נציגים שלהן לוועדת ההנהלה, כדי שיהיה אפשר להגדיר אותן אופוזיציה והן יקבלו את הזכויות והתפקידים המרכזיים של האופוזיציה – כל זאת כדי להחליש את כוחה של האופוזיציה האמיתית. בדרך כלל קשה להוכיח כוונה שכזאת, ולכן קשה לאמוד את היקף התופעה, אך ברור שהיא קיימת.

דוגמאות בולטות לכך אפשר להביא מהרשויות החרדיות. לאחר בחירות 2024 היו באופוזיציה הפורמלית בעיריית בני ברק שלוש סיעות: לאחת – בני תורה – היו שני חברי מועצה, ולכל אחת משתי הסיעות האחרות – חבר אחד במועצה.

40 עת"מ 37982-02-21 סיעת הילה שלם והתושבים נ' יעקב פרץ (2021)

41 עת"מ 58037-05-24 סיעת הילה שלם והתושבים נ' יעקב פרץ ראש עיריית קריית אתא (2024).

תחקיר שפורסם ב"הארץ" הציג הקלטות של ראש סיעת בני תורה, חבר המועצה מנחם כרמל, ובהן הוא נשמע אומר שאף שהוא באופוזיציה הוא למעשה "סגור", כדבריו, עם ראש העיר חנוך זייברט. "אנחנו ברמה של מבינים אחד את השני, ברמה שאי אפשר לדמיין אחרת". מהתחקיר עולה כי במהלך מערכת הבחירות תמכה סיעת בני תורה בפומבי במועמדותו של זייברט, וגם לאחר הבחירות סייעה לו בהצבעות רגישות, כאשר היו לו קשיים מול סיעות קואליציה. מקור בקואליציה הודה בריאיון לתחקיר כי:

ברור שיש ביניהם הבנות וככה זה מאוד נוח לכולם [...] הם מספיק חכמים שלא לעשות הסכם כתוב אלא הסכם ג'נטלמני בעל פה [...] לזייברט עדיף שהוא יהיה באופוזיציה. ככה הוא לוקח לעצמו את התפקידים היותר "כואבים" לזייברט: בחברה הכלכלית, במכרזים, במינוי בכירים (רבינוביץ, 2024).

במקרה אחר, לאחר בחירות 2018 היו חברות באופוזיציה של מועצת עיריית אלעד שתי סיעות, אך היה ברור שהסיעה שקיבלה את התפקידים החשובים של האופוזיציה היא למעשה אופוזיציה פיקטיבית, שכן חבריה שיתפו פעולה עם ראש הרשות, שאף ניסה למנות את ראש הסיעה הזאת לתפקיד מנכ"ל המועצה.⁴²

תופעה אחרת היא של חברי מועצה מסיעת ראש הרשות הפורשים מסיעתם מייד לאחר הבחירות ומקימים סיעת יחיד המשמשת אופוזיציה לכאורה, כדי להחליש את נציגי האופוזיציה האמיתיים. למשל, לאחר בחירות 2013 בבני ברק, בישיבת המועצה הראשונה הודיע חבר המועצה יעקב וירז'בינסקי מסיעת ראש העיר (יהדות התורה) על פרישה מהסיעה והקמת "סיעה עצמאית" שאינה חלק מהקואליציה. מייד לאחר מכן מונה וירז'בינסקי, בתמיכת ראש העיר, לנציג האופוזיציה בוועדה הנחשבת לחשובה בעיר (הנחות בארנונה), על חשבון נציגי סיעה אחרת מהאופוזיציה שהיו לה שני חברי מועצה. בעתירה לבית המשפט המחוזי נגד מינוי זה נטען כי מדובר בתרגיל פוליטי וכי הפרישה נעשתה למראית

עין בלבד, אך בית המשפט טען כי מכיוון שטענה זו לא הוכחה יש לראות בוירז'בינסקי חבר אופוזיציה לכל דבר ולא נפל כל פגם במינויו.⁴³ בערעור הפך בית המשפט העליון את ההחלטה, בין היתר בשל הטענה שגם אם נעשתה פרישתו של וירז'בינסקי בתום לב, ולא הייתה תרגיל פוליטי, לא סביר שימונה מייד לתפקיד חשוב של האופוזיציה, במיוחד אם סיעת האופוזיציה האחרת גדולה יותר.⁴⁴ במקרה אחר, בביתר עילית, מייד לאחר בחירות 2018 פרש חבר המועצה דוד שפיצר מרשימת אגודת ישראל (שמטעמה מכהן ראש הרשות) והתמנה ליו"ר ועדת הביקורת למשך כל הקדנציה במקום נציג סיעת האופוזיציה האמיתית. בתנועת אומ"ץ מצאו כי אף ששפיצר פרש מהרשימה הוא המשיך להציג את עצמו כחבר אגודת ישראל, ולכן סביר להניח שפרישתו לא נעשתה בתום לב (ריבקין, 2019).

מכאן שיש מקרים של יצירת אופוזיציה פיקטיבית שנועדו להחליש את האופוזיציה האמיתית. רק לעיתים מגיעים הדברים לבתי המשפט, אך גם שם רק לעיתים ניתן סעד, וגם כאשר ניתן סעד הוא ניתן לעיתים לאחר זמן רב. במקרה שהוזכר לעיל, פרישת חבר המועצה יעקב וירז'בינסקי מסיעת ראש הרשות בבני ברק, ההחלטה שפסלה את הגדרתו כאופוזיציה ניתנה רק באוגוסט 2016, שלוש שנים(!) כמעט לאחר המינוי. כלומר במשך כשלוש שנים נפגעו זכויותיה של האופוזיציה האמיתית. גם בתחקיר "הארץ" מ-2024 על מינוי לא תקין לכאורה של נציגות לאופוזיציה בבני ברק הזכיר אחד המרואיינים את חשיבותו של ממד הזמן:

הרווח שלהם הוא פשוט – הם מצליחים להעביר כמה שנים טובות עד שהם נאלצים לשנות את ההחלטה הלא חוקית שקיבלו, וגם במקרה זה נגיע לבית משפט. בזמן שאנחנו דנים, זייברט (ראש העיר) כבר אישר בוועדה למינוי בכירים את מינוי המנכ"ל שלו בלי שאף גורם אופוזיציה אמיתי יוכל לפקח (רבינוביץ, 2024).

43 עת"מ 13-12-56189 מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (2015).

44 עע"מ 1207/17 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (2016).

לצד מקרים אלו יש רשויות שאין בהן חלוקה בין קואליציה לאופוזיציה. בפרק 4 אדון בהרחבה בנתונים שהתקבלו מרשויות מקומיות בעניין החלוקה בין קואליציה לאופוזיציה במועצה. כאן אציין רק שמ-11 רשויות התקבל מענה שברשות אין חלוקה מעין זו. כך, למשל, במענה רשמי שהתקבל מהמועצה המקומית מיתר נכתב כי "ראש המועצה מקדם מדיניות חדשנית לפיה אין אופוזיציה/קואליציה אלא שותפות למען היישוב, לפיכך אין חלוקה קטגורית"; במענה רשמי שהתקבל מהמועצה המקומית נחף נכתב כי "אין התייחסות לחלוקה רשמית של הסיעות לקואליציה ואופוזיציה, הכל נעשה בהסכמת כולם"; ובמענה רשמי שהתקבל מהמועצה המקומית מסעדה נכתב כי "אין חלוקה ברורה של קואליציה ואופוזיציה. מאז תחילת כהונת המועצה רוב ההחלטות מתקבלות פה אחד". מבחינה משפטית לא ברור עד כמה ניתן לקבל החלטה הקובעת שאין חלוקה בין קואליציה לאופוזיציה, אך בפועל נראה שהדברים מתרחשים. בעיניי, עצם העובדה שבמצב זה לא נקבע שכל הרשימות בקואליציה, אלא שאין חלוקה, מלמדת גם היא על בעיה בהגדרה של אופוזיציה בשלטון המקומי.

3.3. אופן בחירת נציגי האופוזיציה

לוועדות ולגופים שונים

עד כה עסק פרק זה בשאלה כיצד מוגדרת האופוזיציה בשלטון המקומי, וב"תרגילים" הנעשים כדי לפגוע בכוחה של האופוזיציה הממשית. בסעיף זה אבקש להראות שגם כאשר החלוקה בין הקואליציה והאופוזיציה ברורה, במקרים רבים מנסה הקואליציה לפגוע באופוזיציה, כדי שהקואליציה היא שתבחר את אנשי האופוזיציה שיהיו נציגי האופוזיציה בוועדות ובגופים נוספים.

החוק קובע כי המועצה היא שממנה את נציגי הסיעות לוועדות, והוא אינו מתייחס במפורש לאופן בחירת נציגי האופוזיציה. אולם הנחיות ברורות בעניין זה נקבעו לאורך השנים על ידי בית המשפט העליון. בשנת 2000 עסק בית המשפט העליון בעתירה של סיעות האופוזיציה בקריית ביאליק נגד ייצוגן

בוועדות. לאחר שבית המשפט קבע כי אחת הסיעות קופחה ויש למנות נציג מטעמה לוועדה המקומית לתכנון ובנייה, התכנסה המועצה ובחרה חבר מועצה מסיעה זו לנציגה בוועדה, אך שרוב חברי הסיעה ביקשו למנות חבר מועצה אחר וטענו כי חבר הסיעה שבחרה הקואליציה אינו מתאים לתפקידו (אף שהוא עצמו היה מעוניין בתפקיד). הסיעה עתרה לבג"ץ בטענה שיש לאפשר לה למנות את נציגה בוועדה, ואילו המועצה טענה כי על פי החוק הסמכות למינוי הנציגים בוועדת המשנה לתכנון ובנייה נתונה למועצה כולה ולא לסיעה, ולכן אין בדבר פסול. בית המשפט העליון קבע בפסיקתו כי יש לאפשר לסיעת האופוזיציה לבחור את נציגיה בעצמה:

בשיקול-הדעת שמפעילה מועצת עירייה בבחירת נציגיה לגופי משנה עליה להביא בחשבון שהם נבחרים מטעמה כנציגי הסיעות המרכיבות אותה. בגופי המשנה שבהם יכהנו עליהם לייצג לא רק את הרשות שמטעמה נבחרו אלא גם את עמדות הסיעות שנבחרו לשמש כנציגיהן. כשמדובר בסיעות אופוזיציוניות, על הנציגים הנבחרים לתת ביטוי, בין היתר, לעמדת המיעוט המיוצג על-ידיהם. לפיכך יש לאפשר לסיעה לקבוע את הנציגים מטעמה. מועמד סיעה אופוזיציונית שאינו מקובל על סיעתו אינו יכול למלא את התפקיד הייצוגי שנועד לו.⁴⁵

כאשר יש כמה סיעות אופוזיציה הקואליציה מבקשת לעיתים להתערב בבחירת נציגי האופוזיציה באופן אחר. בשנת 2016 עסק בית המשפט העליון במקרה שבו ראש עיריית בני ברק וחברי הקואליציה קבעו ברוב קולות של חברי המועצה כיצד תחולק נציגות סיעות האופוזיציה בוועדות המועצה, ולטענת חברי המועצה העותרים לוועדות שנחשבו לרגישות יותר עבור הקואליציה מונה חבר אופוזיציה מסיעה נוחה יותר אף שהיה במיעוט בהשוואה לשאר סיעות

45 בג"ץ 1020/99 יוסי דואק נ' דני ז'ק, ראש-עיריית קרית ביאליק (2001) [להדגשה שלי]. במקרה אחר, בשנת 2004, החליטה מועצת העיר רמת גן למנות לתפקיד יו"ר ועדת הביקורת חבר אופוזיציה שלא היה מעוניין בתפקיד וסירבה למנות חבר מועצה אחר מסיעתו שהאופוזיציה ביקשה למנות והיה מעוניין בתפקיד. במקרה זה הורה בית המשפט לעירייה למנות את הנציג היחיד שהאופוזיציה הציבה כמועמד לתפקיד זה. ראו עת"מ (ח"א) 294/04 כרמל שאמה נ' צבי בר ראש-עיריית רמת-גן (2005).

האופוזיציה. בפסיקתו הבהיר בית המשפט העליון שלאופוזיציה יש זכות לבחור בעצמה את נציגיה גם אם יש בה כמה סיעות:

ההכרה בזכות הייצוג היחסי מחייבת לאפשר למיעוט לבחור את נציגיו. בחירה של נציג המיעוט על ידי הרוב, שוללת את זכותו של המיעוט להתוות את הדרך בה הוא רוצה להשמיע את קולו. זוהי אינה זכות נוספת הנלווית לזכות הייצוג, אלא היא לב ליבה של הזכות. חלק אינהרנטי מזכותו של המיעוט לייצוג היא זכותו לבחור את נציגיו. הזכות לייצוג אינה יכולה לצאת אל הפועל כאשר הרוב הוא שבוחר למיעוט כיצד ומי ייצגו.⁴⁶

ועם זאת, אף לאחר קביעת הלכה זו בבית המשפט העליון אפשר למצוא בשנים האחרונות ריבוי של עתירות העוסקות בעניין מינוי נציגי אופוזיציה לוועדות ולגופים נוספים שנעשה בניגוד לעמדת רוב חברי האופוזיציה. בשנת 2017 נידונה עתירה בנושא זה בנוגע לבחירת נציגי האופוזיציה בעיריית קריית ביאליק;⁴⁷ לאחר בחירות 2018 נידונו עתירות משפטיות בנושא זה בנוגע לבחירת נציגי האופוזיציה בעיריית קריית אתא, בעיריית עפולה ובעיריית בני ברק;⁴⁸ ולאחר בחירות 2024 נידונו עתירות משפטיות מסוג זה בעיריית מעלות, בעיריית נס ציונה, במועצה מקומית כפר מנדא ובמועצה האזורית שדות דן.⁴⁹ בולט במיוחד המקרה בכפר מנדא, שבו הקימו ראש הרשות וחברי הקואליציה ועדת איתור שתחליט מי מנציגי האופוזיציה ראוי להיות חבר בכל ועדה. בדרך כלל מביאות

46 ע"מ 1207/17 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק (2016).

47 ע"מ 56950-11-16 מנהיגות חדשה לקריית ביאליק נ' עיריית קריית ביאליק (2017).

48 ע"מ 37982-02-21 סיעת הילה שלם והתושבים נ' יעקב פרץ (2021); ע"מ 57929-08-20 כפיר סרוסי נ' אבי אלקבץ (2020); ע"מ 12014-12-18 אברהם קאהן נ' עיריית בני ברק (2019); ע"מ 56950-11-16 מנהיגות חדשה לקריית ביאליק נ' עיריית קריית ביאליק (2017).

49 ע"מ 7531-10-24 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' עיריית מעלות תרשיחא (2024); ע"מ 64672-01-25 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' עיריית נס ציונה (2025); ע"מ 21957-05-24 סיעת אלמוחדה נ' ראש מועצת כפר מנדא (2024); ע"מ 33903-05-24 סיעת כח נ' דוד יפרח (2024).

העתירות לכך שיתאפשר לנציגי אופוזיציה לבחור את נציגיהם בעצמם, אך ריבוי העתירות בנושא מלמד כי בשטח העניין לא הופנם די הצורך, וככל הנראה יש גם מקרים שבהם חברי אופוזיציה אינם פונים לבתי המשפט, אף שזכותם לקבוע את נציגיהם בעצמם נפגעה.⁵⁰

בשולי הדברים אציין כי השאלה מי זכאי לבחור את נציגי האופוזיציה התעוררה בשנים האחרונות גם בזירה הארצית, בנוגע להליך בחירת השופטים, והדיון בנושא הוביל לשינוי החוק ולעיגון של נציגות האופוזיציה בוועדה, שאותה יבחרו חברי הכנסת מהאופוזיציה בלבד.⁵¹

3.4. סיכום ודיון

בפרק זה עמדתי על העמימות החוקית בשאלה אילו סיעות נחשבות אופוזיציה בשלטון המקומי, וכיצד הן ממנות את נציגיהן לוועדות המועצה ולגופים עירוניים אחרים. עמימות זו מביאה לכך שחברי אופוזיציה ממשיים אינם מקבלים את

50 העתירות בנוגע לעיריית עפולה ולעיריית נס ציונה עסקו במקרה ספציפי, בשאלה אם מינוי נציג הסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה לוועדת הנחות מחייב, או שמא זוהי רק זכות שהסיעה יכולה לוותר עליה ולאפשר מינוי של נציג אחר מטעם האופוזיציה לוועדה זו. בשני המקרים קבע בית המשפט כי מדובר בזכות ולא בחובה, אף שהיה בסיס חוקי מסוים לטענה הנגדית של הקואליציה. כך או כך, נראה שההתעקשות של הקואליציה בשתי ערירות להתעמת עם האופוזיציה בעניין פעוט מסוג זה מלמדת על המצב העגום של יחסי קואליציה-אופוזיציה בשלטון המקומי בישראל.

51 משנת 1990 שורר נוהג שאחד משני חברי הכנסת המכהנים בוועדה לבחירת שופטים יהיה מהאופוזיציה, אך בשני מקרים (ב-2009, וב-2015) נבחרו בחמיכת הקואליציה חברי אופוזיציה מסיעות קטנות השותפים יותר לתפיסות עולמה של הקואליציה, ובחירה זו עוררה ביקורת ציבורית (לוריא, 2019, עמ' 48-49). תיקון שחוקן בחוק זה במרץ 2025 בהובלת השרים לוי וסער (ועתיד לחול מהכנסת ה-26) קבע, בין היתר, כי אחד מחברי הכנסת בוועדה יהיה מהאופוזיציה ויבחר על ידי חברי האופוזיציה בלבד. אף שתיקון החוק בכללותו עורר מחאה רחבה בכנסת ובציבור, נראה כי הסעיף הספציפי הזה בדבר עיגון הבחירה של נציג האופוזיציה על ידי חברי האופוזיציה זכה דווקא בהסכמה רחבה.

הזכויות המגיעות להם על פי חוק. במקרים אחדים ראשי רשויות מבקשים לצמצם את כוחה של האופוזיציה האמיתית ברשות המקומית באמצעות יצירת אופוזיציה פיקטיבית או נוחה ולתת בידיה את ה"מפתחות" לתפקידי האופוזיציה החשובים אך שהיא מתואמת עם ראש הרשות וחברי הקואליציה. אך שלעיתים ניתן סעד בנושא מבתי המשפט, יש גם מקרים שבהם לא ניתן סעד כלל, או שהסעד ניתן לאחר שנים רבות. נראה שרבים מחברי המועצות באופוזיציה מעדיפים שלא לפנות לבתי המשפט במקרים מסוג זה, אם בשל העלויות והמשאבים הכרוכים בכך, אם בשל הקושי להוכיח את טענותיהם ברף המשפטי הנדרש.

הקושי שנוצר בעקבות ההגדרה הלא-ברורה של מי נחשב אופוזיציה ייחודי לשלטון המקומי, ואינו מאפיין את הזירה הארצית. נראה שיש לכך כמה סיבות: ראשית, שיטת הממשל בשלטון המרכזי בישראל היא פרלמנטרית, ולכן תהליך מינויו של ראש הממשלה והקמת ממשלה כפוף להצבעה של חברי הכנסת, וברור מאוד מיהם חברי הכנסת שהצביעו ומצביעים בעד הקמת הממשלה ומי – נגד. לעומת זאת, שיטת הממשל בשלטון המקומי היא "נשיאותית", כלומר ראש הרשות נבחר ישירות, ויש פיצול בין הבחירה בו לבין הבחירה למועצת הרשות. שיטת הבחירה הישירה מקלה על טשטוש הזהות הקואליציונית/אופוזיציונית. שנית, בזירה הארצית מושרש הנוהג של חתימת הסכמים קואליציוניים (אך שאין חובה חוקית לחתום עליהם); שלישית, התקשורת מסקרת תדיר את פעילות המפלגות והמחנות הפוליטיים בזירה הארצית, ולכן קשה מאוד לציבור הרחב, ואף לשופטים, שלא להבחין בהשתייכות בפועל של כל חבר כנסת וכל סיעה לקואליציה או לאופוזיציה. לעומת זאת, הזירה המקומית אינה זוכה לסיקור כזה.

כך או כך, קשה להתעלם מהשיעור הגבוה של עתירות לבתי המשפט בשנים האחרונות, במיוחד לאחר בחירות 2024, הנוגעות לאופן הגדרתה וייצוגה של האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל. בפרק הזכרתי את הפסיקות הרבות שפסקו בתי המשפט בנושאים אלו, אך נוסף עליהן יש עתירות רבות שלא הגיעו לכדי פסיקה, משום שלאחר העתירה חל שינוי במצב, משום שהצדדים

הגיעו להסכמות, או משום שהדיון עדיין מתנהל.⁵² שופט בית המשפט העליון לשעבר, אליקים רובינשטיין, התלונן באחת מפסיקותיו בנושא כי "אי אפשר שלא לפתוח בתמיהה הכיצד היה צורך להגיע לכלל ההתדיינויות הללו ובמה חטאו בתי המשפט לדרגותיהם שהוסבו לכלל **גנת מוניציפלית**, בנושא שיכול היה להיפתר בהסכמה, ברצון טוב ובהיגיון".⁵³ ואכן, דומה כי במקומות שנהוגה בהם תרבות פוליטית ראויה לא היה צורך להגיע לעתירות מסוג זה. ועם זאת, יש להיזהר מהביקורת הסמויה שהשמיע השופט רובינשטיין על חברי האופוזיציה העותרים, ברומזו שהעסיקו את בית המשפט בנושא הנראה שולי. כפי שהעירה גם הנשיאה חיות על דברי השופט רובינשטיין, העותרים במקרה זה היו ראויים לסעד שהרשות המקומית לא העניקה להם. לנוכח זאת, נראה כי ריבוי ההתדיינויות המשפטיות בנושא זה מלמד לא רק על התרבות הפוליטית, אלא גם על צורך בחוק ברור יותר.

52 בין הערירות שאופוזיציה בהן הגישה עתירות אחרי בחירות 2024 בשל טענות לפגיעה בייצוג ולא ניתן, או טרם ניתן, בהן פסק דין, אפשר למנות את קריית מוצקין, טירת כרמל, הרצליה, בני ברק, אשדוד וקריית אוננו.

53 ע"מ 7697/14 סיעת "בר" לביקורת ואיכות השלטון נ' מועצת העיר קריית מוצקין (2016) [ההדגשה שלי].

פרק 4

גודל האופוזיציה⁵⁴

4.1. הקדמה

גודלה של האופוזיציה המקומית נמדד בשיעור חברי המועצה החברים בה מתוך כלל חברי המועצה. כפי שהוזכר בפרק 1, ככל שהאופוזיציה גדולה יותר יש יותר גורמים העוסקים בפיקוח ובקרה, ולכן גודל האופוזיציה מבטא את חוזקה. בפרק זה אבקש להראות כי האופוזיציות בשלטון המקומי בישראל נוטות להיות קטנות מאוד, ושברשויות רבות כלל לא פועלת אופוזיציה. בסוף הפרק אבקש לעמוד על כמה גורמים מבניים לממצא הזה.

4.2. רקע כללי ומתודולוגי

חברי המועצה בעיריות ובמועצות מקומיות בישראל נבחרים לתפקידם בבחירות רשימתיות-יחסיות, דומה למודל הבחירה לכנסת. מספר המנדטים במועצת הרשות המקומית (מספר חברי המועצה) אינו אחיד, הוא נקבע על פי מספר התושבים ברשות המקומית, ונע בין שבעה חברי מועצה ברשויות הקטנות ביותר, ל-31 ברשויות הגדולות ביותר, והוא תמיד אי-זוגי. על פי חוקי

⁵⁴ פרק זה מבוסס על חלקים ממאמר שלי ושל אילה גולדברג הסוקר את הרכבן של האופוזיציות בשלטון המקומי בפועל. המאמר עתיד להתפרסם בקרוב בספר על הבחירות לרשויות המקומיות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה שאני עורך עם ד"ר איתמר יקיר.

הבחירות, אם רשימתו של ראש הרשות אינה נבחרת למועצת הרשות, מתווסף מנדט נוסף למועצת הרשות המקומית עבור ראש הרשות. תופעה זו מתרחשת בעיקר ברשויות ערביות. במקרים כאלה מספר חברי המועצה ברשות הוא זוגי. בשל הגודל הלא-אחיד של מועצות הרשויות בישראל, מיקוד הדברים שלהן לא יהיה במספר חברי האופוזיציה בכל רשות, אלא בשיעורם מבין כלל חברי המועצה ברשות. כמו כן, כאמור, מכיוון שבמועצות אזוריות שיטת הבחירות אינה רשימתית אין בהן בדרך כלל אופוזיציה במובנה הפורמלי, ולכן פרק זה לא יעסוק בהן.

משרד הפנים אינו אוסף מידע על החלוקה בין קואליציה לאופוזיציה ברשויות, ובשל כך המידע המוצג להלן מבוסס על איסוף עצמאי מהרשויות. מכיוון שתהליך הרכבת הקואליציה ברשות המקומית אורך לפעמים תקופה ממושכת, באוגוסט 2024, חצי שנה לאחר הבחירות, פנינו ל-197 העיריות והמועצות מקומיות שנערכו בהן בחירות בפברואר 2024, וביקשנו מהן את המידע הזה. מרבית הרשויות העבירו מענה מסודר, וברשויות שלא השיבו לבקשת חופש מידע ערכנו בירור פרטני עם חברי מועצה.⁵⁵ בסך הכול התקבל מידע על כל הרשויות, מלבד שלוש מועצות מקומיות ערביות קטנות: זמר, ערערה ופורידיס. בכך מחקר זה שונה משני מחקרים קודמים שבהם הוצג מידע על גודל האופוזיציות בשלטון המקומי בקדנציות קודמות – המידע במחקרים האלה התבסס על מדגם קטן של כמה עשרות רשויות, בעיקר עיריות גדולות (פינקלשטיין והימן, 2023; Tuttnauer & Friedman, 2020).

החלוקה בין קואליציה לאופוזיציה במועצות הרשויות המקומיות משתנה מעת לעת גם במהלך הקדנציה, ולכן יש להזכיר שהמידע המוצג מבוסס על תמונת מצב נקודתית של החלוקה לקואליציה ואופוזיציה בחודשים אוגוסט-דצמבר 2024, וייתכן שלאחר זמן השתנתה החלוקה בכמה רשויות.

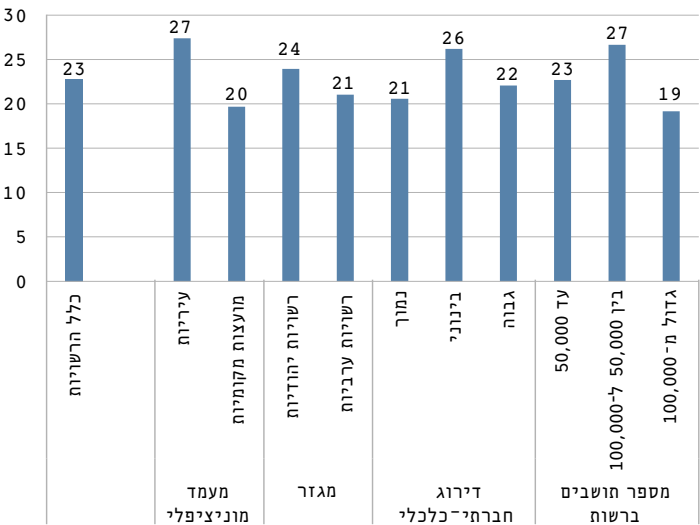
55 בכמה מהרשויות הערביות סייעו באיסוף המידע ד"ר מוחמד ח'ילאילה ועו"ד נדאל חאיק, ואני מודה להם על כך.

4.3. גודלה הממוצע של אופוזיציה

ניתוח של 194 העיריות והמועצות המקומיות מלמד כי גודלה הממוצע של האופוזיציה בהן עומד על 23% מחברי המועצה. גם מחישוב של חברי המועצה בכל הרשויות יחד (כלומר שלא בממוצע) עולה שיעור דומה: מבין 2,707 חברי מועצה ב־194 עיריות ומועצות מקומיות, 630 הם חברי אופוזיציה (23%). מכיוון שיחידת הניתוח החשובה במחקר זה היא הרשות המקומית, ולא כלל חברי המועצה, הניתוח שלהלן יתמקד בהצגת הנתונים לפי ממוצע הרשויות.

תרשים 3

הגודל הממוצע של האופוזיציות בעיריות ובמועצות מקומיות, לפי סוג רשות, אוגוסט-דצמבר 2024 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר למענים שהתקבלו מהרשויות המקומיות לבקשות חופש מידע, אוגוסט-דצמבר 2024.

בתרשים 3 מוצגים נתונים על גודל האופוזיציה הממוצע לפי סוג הרשות, מבחינת מעמד מוניציפלי (עיריות לעומת מועצות מקומיות), מגזר (רשויות יהודיות לעומת רשויות ערביות), דירוג חברתי-כלכלי ומספר התושבים ברשות.

אפשר לראות כי ההבדלים בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות בגודל האופוזיציה מינוריים למדי (ברשויות יהודיות האופוזיציה גדולה מעט יותר), וכך גם ההבדלים בין רשויות חזקות לרשויות חלשות לפי הדירוג החברתי-כלכלי (ברשויות בדירוג "בינוני" האופוזיציה מעט גדולה יותר). השוואה בין עיריות למועצות מקומיות מלמדת על פער מסוים, ושהאופוזיציות בעיריות נוטות להיות גדולות יותר (27% לעומת 20%). מנגד, השוואה לפי מספר התושבים מעלה כי בעיריות הגדולות ביותר, העיריות שמספר התושבים בהן הוא למעלה מ-100,000 תושבים (יש 17 רשויות כאלה), האופוזיציות הן הקטנות ביותר, 19% בלבד. גם במחקר קודם, שהתמקד בעיריות, נמצא כי בעיריות הגדולות האופוזיציה נוטה להיות קטנה יותר (פינקלשטיין והימן, 2023).

מזווית אחרת, ניתוח של הרשויות לפי גודלן של האופוזיציות בהן מעלה את הממצאים האלה:

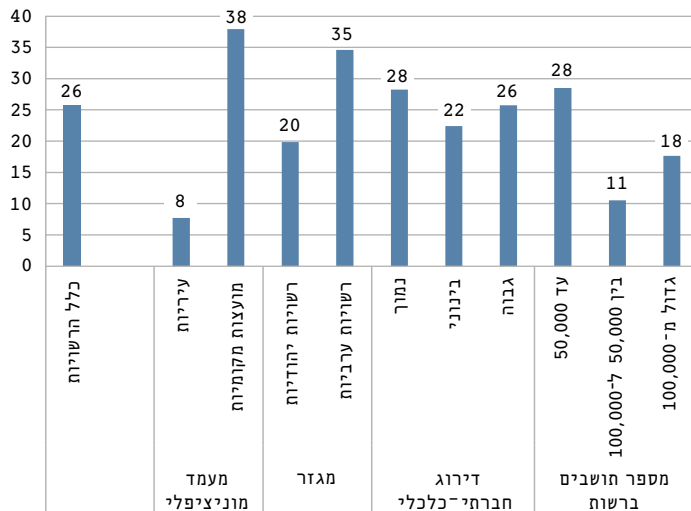
- ב-71% מהרשויות (138 רשויות) שיעור חברי האופוזיציה במועצה הוא 33.33% לכל היותר.
- ב-53% מהרשויות (103 רשויות) שיעור חברי האופוזיציה במועצה הוא 25% מחברי המועצה לכל היותר.
- ב-45% מהרשויות (87 רשויות) שיעור חברי האופוזיציה במועצה הוא 20% מחברי המועצה לכל היותר.
- ב-26% מהרשויות (50 רשויות) אין כלל חברי אופוזיציה במועצה, כלומר, אין אופוזיציה במועצת הרשות המקומית.

4.4. רשויות שאין בהן אופוזיציה

מעבר לדיון הכמותי בגודלה של האופוזיציה, יש חשיבות יתרה לממצא האחרון בדבר עצם קיומה של אופוזיציה. כאמור, נמצא כי ב־50 עיריות ומועצות מקומיות בישראל (26%) אין כלל אופוזיציה.⁵⁶ תרשים 4 מציג את שיעור הרשויות שלא פועלת בהן אופוזיציה, לפי סוג הרשות.

תרשים 4

שיעור הרשויות שבהן אין אופוזיציה ברשות המקומית,
לפי סוג רשות, אוגוסט-דצמבר 2024 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר למענים לבקשות חופש מידע שהתקבלו מהרשויות המקומיות, אוגוסט-דצמבר 2024.

⁵⁶ מבין 50 הרשויות האלה, ב־11 רשויות אין חלוקה בין קואליציה לאופוזיציה, כפי שתואר בהרחבה בפרק 3. למעשה, נראה שהמצב שבו אין חלוקה לקואליציה ואופוזיציה משקף למעשה היעדר אופוזיציה ברשות המקומית.

בעניין זה הניתוח לפי סוגי הרשויות מצביע על פערים ניכרים. שיעור המועצות המקומיות שבהן אין אופוזיציה כלל גבוה בהרבה משיעור העיריות (38% לעומת 8%), והבדל ניכר ניתן למצוא גם בין רשויות ערביות, שמרביתן הן מועצות מקומיות, לרשויות יהודיות (35% לעומת 20%). ועם זאת, בניתוח של הרשויות הגדולות ביותר אפשר למצוא שב־18% מהן אין כלל אופוזיציה, ובהן שלוש מעשר העיריות הגדולות בישראל מבחינת מספר התושבים: עיריית ירושלים (31 חברי מועצה), עיריית פתח תקווה (29 חברי מועצה) ועיריית באר שבע (27 חברי מועצה). כך או כך, נראה כי שיעור הרשויות שאין בהן אופוזיציה גבוה למדי בכל סוגי הרשויות.

4.5. קואליציה עודפת והשוואה לזירה הארצית

השאלות מי יחבור למי בתהליך המשא והמתן ואם אפשר לנבא איזו קואליציה תוקם לנוכח יחסי הכוחות בין המפלגות־הרשימות הן שאלות תאורטיות שיש בהן עיסוק בספרות המחקר, בעיקר ביחס לפרלמנטים ארציים. תאוריות של קואליציות מנסות לנבא אילו גורמים משפיעים על סוג הקואליציה, על גודלה ועל הרכבה, או מהם הגורמים המנבאים את השתתפותה של מפלגה מסוימת בקואליציה. הנחת היסוד של התאוריות האלה היא שמפלגות שואפות להצטרף לקואליציה כדי לקבל משרות או כדי לקדם מדיניות (בלאנדר, 2009).

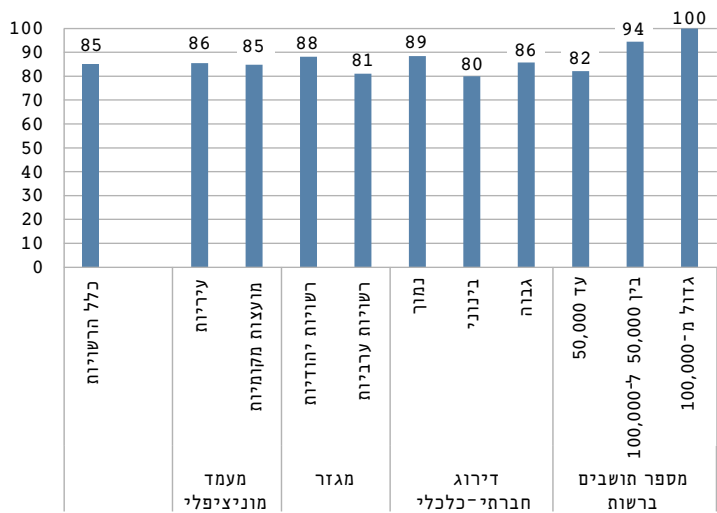
התאוריה הדומיננטית ביחס להקמת קואליציות היא תאורית הגודל (size theory). לפי תאוריה זו, פוליטיקאים נוטים להקים קואליציה זוכה־מינימלית (minimal winning coalition), כלומר קואליציה המבטיחה רוב מינימלי בפרלמנט, שפרישה של כל אחת מהמפלגות השותפות ממנה מביאה לאיבוד הרוב הפרלמנטרי. קואליציה זו שונה מקואליציה עודפת (surplus/oversized coalition), קואליציה שיש בה מפלגות "עודפות" במובן זה שאפשר לשמור על הקואליציה גם בלעדיהן. הקמת קואליציה זוכה־מינימלית עולה בקנה אחד עם תאוריות רציונליות, שלפיהן השותפות בקואליציה שואפות למקסם

את כוחו, ולחלק את "השלל" בין מספר נמוך ככל האפשר של שותפים (Von Neumann & Morgenstern 1953; Gamson, 1961; Riker, 1962; Leiserson, 1968).

על פי תאוריה בסיסית אחרת קואליציות מוקמות בדרך כלל על בסיס קוהרנטיות אידאולוגית, כלומר, קואליציות מורכבות ממפלגות הנמצאות על רצף אידאולוגי ברור המחובר ביניהן. מחקרים הראו כי מרבית הקואליציות המוקמות בפרלמנטים הארציים נוטות להיות קואליציות זכות-מינימליות, כלומר קואליציה של מפלגות הנמצאות על רצף אידאולוגי. בשני העשורים האחרונים נבחנו תאוריות אלו גם על קואליציות בזירה המקומית, בדנמרק, שוודיה, נורווגיה, גרמניה, בלגיה, ספרד והולנד, ונמצא כי גם בזירה המקומית נוצרות בדרך כלל קואליציות זכות-מינימליות שיש להן בסיס אידאולוגי קוהרנטי משותף (Steunenbergh, 1992; Skjæveland et al., 2007; Serritzlew et al., 2010; Ervik, 2015; Olislagers & Steyvers, 2015; Debus & Gross, 2016; Gross & Debus, 2018).

הממצאים שהתקבלו מהרשויות בישראל מלמדים כי השלטון המקומי בישראל חורג מהמודלים התאורטיים האלה. מבין 194 העיריות והמועצות המקומיות בארץ ב-19 רשויות הייתה רק רשימה אחת במועצה, כלומר לא התנהל כלל משא ומתן על הקמת הקואליציה, ולכן הדיון בסוג הקואליציה אינו רלוונטי להן, ואין לכלול אותן בניתוח. מבין 175 הרשויות הנותרות נמצא כי רק ב-26 רשויות (15%) הוקמה קואליציה זכות-מינימלית, כלומר ב-85% מהרשויות הוקמה קואליציה עודפת. תרשים 5 מציג את הממצאים בנושא זה לפי סוגי הרשויות.

תרשים 5
שיעור הקואליציות העודפות בשלטון המקומי בישראל
לאחר בחירות 2024, לפי סוג רשות (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר למענים לבקשות חופש מידע שהתקבלו מהרשויות המקומיות, אוגוסט-דצמבר 2024.

מהתרשים עולה כי הקמת קואליציות עודפות היא תופעה רווחת בכל סוגי הרשויות ללא יוצא מן הכלל, והיא מאפיינת את כל הרשויות שמתגוררים בהן יותר מ-100,000 תושבים.

כדי להבין עד כמה קואליציות עודפות ואופוזיציות קטנות הן תופעות ייחודיות לשלטון המקומי בישראל, מוצגים בלוח 2 נתונים על יחסי הקואליציה והאופוזיציה בכנסת ישראל בשלושת העשורים האחרונים.

לוח 2

האופוזיציות בשלטון המרכזי בישראל, 1992-2024

(בעת הקמת הממשלה)

מספר ממשלה	ראש ממשלה	תאריך הקמת הממשלה	חברי קואליציה	חברי אופוזיציה	כוחה היחסי של האופוזיציה	סוג קואליציה
25	רבין	13.7.1992	62	58	48%	זוכה-מינימלית
26	פרס	22.11.1995	59	61	51%	זוכה-מינימלית
27	נתניהו	18.6.1996	66	54	45%	עודפת
28	ברק	6.7.1999	75	45	38%	עודפת
29	שרון	7.3.2001	80	40	33%	עודפת
30	שרון	28.2.2003	68	52	43%	עודפת
31	אולמרט	4.5.2006	67	53	44%	זוכה-מינימלית
32	נתניהו	31.3.2009	74	46	38%	עודפת
33	נתניהו	18.3.2013	68	52	43%	עודפת
34	נתניהו	14.5.2015	61	59	49%	זוכה-מינימלית
35	נתניהו/גנץ	17.5.2020	73	47	39%	עודפת
36	בנט/לפיד	13.6.2021	61	59	49%	זוכה-מינימלית
37	נתניהו	29.12.2022	64	56	47%	זוכה-מינימלית
			67.5	52.5	44%	ממוצע

מקור: מלבד שתי הממשלות האחרונות הנחונים מבוססים על kenig, 2021

מהלוח עולה כי בזירה הארצית בישראל האופוזיציות נוטות להיות רחבות בהרבה מבשלטון המקומי, ובממוצע 44% מחברי הכנסת הם חברי אופוזיציה. ביתוח של סוג הקואליציה עולה כי מבין 13 הממשלות האחרונות שהוקמו בישראל בשבע הייתה קואליציה עודפת ובשש קואליציה זוכה-מינימלית. ניתוח של הקואליציות שהורכבו בעשור האחרון בלבד מצביע על עלייה בשכיחות התופעה של קואליציה זוכה-מינימלית. מלבד הממשלה ה-35, שכינה זמן קצר מאוד, בכל הממשלות האחרות בעשור האחרון כיהנה קואליציה זוכה-מינימלית, והיה בהן שיעור גבוה מאוד של חברי אופוזיציה (בין 47% ל-49%), בניגוד מוחלט, כאמור, למצב בשלטון המקומי, שבו ממוצע שיעור חברי האופוזיציה נמוך מאוד (23%), וב-85% מהרשויות יש קואליציה עודפת.⁵⁷

כאמור, בדמוקרטיה אחרות קואליציות קטנות בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי בנויות על קוהרנטיות אידאולוגית ברורה. גם בשלטון המרכזי בישראל הקואליציות המצומצמות נוטות להתבסס על רצף אידאולוגי ברור, ועל מעט שיתופי פעולה בין מחנות פוליטיים ויריבים אידאולוגיים. על רקע זה הייחודיות של הקואליציות בשלטון המקומי בישראל מתבטאת גם בכך שהקואליציות בו מכילות מגוון רחב של אידאולוגיות ומחנות. למשל, בזירה הארצית נדיר שהמפלגות הערביות שותפות בקואליציה, ובמקרה החריג של הממשלה ה-36, שבה נחתם הסכם קואליציוני עם מפלגת רע"מ, רבים בציבור – הן היהודי והן הערבי – התקשו לקבל זאת. בשלטון המקומי, לעומת זאת, המצב שונה. כך, למשל, בישראל יש שמונה ערים מעורבות, ובשבע מהן נבחרו למועצת הרשות המקומית רשימות מיעוט ערביות.⁵⁸ בכל הערים האלה, ובהן גם ערים מעורבות "ליכודיות", כמו עכו, לוד ורמלה, הוקמה לאחר בחירות 2024 קואליציה משותפת לרשימות יהודיות וערביות. יתרה מזו, בכל הרשויות האלה יש רשימות יהודיות

57 בעשורים הראשונים לקיומה הייתה המגמה בישראל הפוכה דווקא, וכמעט תמיד הוקמו גם בשלטון המרכזי קואליציות עודפות. ראו בלאנדר, 2009.

58 מדובר בעיריות האלה: תל אביב יפו, חיפה, עכו, לוד, רמלה, נוף הגליל ומעלות-תרשיחא. גם ירושלים היא עיר מעורבת, אך אין במועצת העיר רשימות ערביות בשל הבחירה של מרבית תושבי העיר הערבים (שרובם תושבים אך אינם אזרחים) שלא להצביע בבחירות, אף שיש להם זכות בחירה.

שנותרו באופוזיציה (מלבד בנוף הגליל, שבה כל הרשימות, היהודיות והערביות, חברות בקואליציה).

על הגיוון האידאולוגי של הקואליציות המקומיות אפשר ללמוד גם מהחיבורים בין רשימת-בת, שהן רשימות שיש להן זיקה פורמלית למפלגות ארציות. כך, למשל, ב־17 רשויות מקומיות נמצא שלמועצה נבחרה גם רשימת-בת של הליכוד וגם רשימת-בת של יש עתיד, ומהן ב־11 רשויות שתי הרשימות האלה משתפות פעולה בקואליציה (65%). שיתוף פעולה שאינו מובן מאליו אפשר למצוא גם בין המפלגות החרדיות למפלגות הנתפסות כיריבות הבולטות שלהן בזירה הארצית: יש עתיד וישראל ביתנו. מבין 18 רשויות שבהן נבחרו למועצה רשימת-בת של יש עתיד וגם רשימת-בת של אחת מהמפלגות החרדיות לפחות (יהדות התורה או ש"ס), ב־14 נמצא שיתוף פעולה קואליציוני ביניהן (78%), ומבין 22 רשויות שבהן נבחרו למועצה רשימת-בת של ישראל ביתנו וגם רשימת בת של אחת מהמפלגות החרדיות לפחות, ב־14 רשויות יש שיתוף פעולה קואליציוני ביניהן (64%). הדוגמה המובהקת ביותר לקואליציה רחבה וחוצה מחנות אידאולוגיים היא מהעיר הגדולה בישראל, ירושלים. כל רשימות המועצה, על 31 חברי המועצה שלהן, חברות בקואליציה (וחתמו על הסכמים קואליציוניים), ובהן רשימות וחברי מועצה שיש להן זיקה רשמית למפלגות יהדות התורה, ש"ס, נעם, עוצמה יהודית, הציונות הדתית, הליכוד, כחול לבן, יש עתיד, העבודה, ואפילו חברת מועצה המזוהה עם מרצ (אך שמפלגת מרצ לא פעלה באופן פורמלי בבחירות המקומיות ב־2022).

4.6. סיכום ודין: הגורמים לתופעת האופוזיציות

הקטנות בשלטון המקומי בישראל

מפרק זה עולה כי האופוזיציות בשלטון המקומי בישראל קטנות בהשוואה לשלטון המרכזי בישראל ולשלטון המקומי ובמדינות אחרות, וכי בשיעור גבוה של רשויות (26%) אין כלל אופוזיציה. ניתן להצביע על שלושה גורמים עיקריים לממצא זה:

(1) חולשה מוסדית של חברי המועצה, ושל חברי המועצה מהאופוזיציה במיוחד. בפרק 2 עמדתי בהרחבה על חולשתה של האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל בהשוואה לאופוזיציה בכנסת. כפי שהראיתי, האופוזיציה המקומית בישראל סובלת ממיעוט סמכויות ומשאבים ומוגבלת מאוד ביכולת שלה להשפיע על פעילות הרשות המקומית.

מצב חוקי-משפטי זה גורם לכך ששני הצדדים – ראשי הרשויות וחברי המועצה – שואפים לקואליציה רחבה, כפי שעלה ממחקר מקיף שכלל ראיונות עם ראשי רשויות וחברי מועצה בישראל (Tuttnauer & Friedman, 2020). מצד ראשי הרשויות אין כמעט "עלויות" להוספה של חברים לקואליציה (שכן בלאו הכי מרבית הסמכויות מצויות בידי ראש הרשות, וצירוף חברי מועצה לקואליציה אינו דורש כמעט משאבים נוספים), והם נהנים מהגדלת הליגיטימציה, מצמצום הפיקוח של האופוזיציה על פעילותם, ואף מצמצום תחרות עתידית מצד מועמדים פוטנציאליים לתפקיד ראש הרשות. לחברי המועצה, מנגד, יש תמריץ גבוה להיכנס לקואליציה, מכיוון שביושבם באופוזיציה אין להם כמעט יכולת להשפיע השפעה אפקטיבית על פעילות הרשות, הן מבחינת סמכויות פורמליות, הן מבחינת משאבים הדרושים לעבודתם.

במחקר העוסק בפרלמנטים מדינתיים נמצא כי קואליציות גדולות רווחות יותר כאשר המפלגה של ראש הממשלה/הנשיא קטנה מבחינת שיעור המנדטים שלה ולכן חלשה פוליטית. כלומר, מנהיגים בעמדת נחיתות נאלצים לפעול להקמת קואליציה רחבה (Crombez, 1996). אומנם בשלטון המקומי בישראל הרשימות של ראשי הרשויות זוכות לשיעור מנדטים נמוך יחסית, בין השאר בשל שיטת הבחירה הישירה, אך ניתוח מלמד כי אין קשר בין כוחה היחסי של רשימת ראש הרשות לבין גודלה של האופוזיציה.⁵⁹ לפיכך נדמה כי קיומן של קואליציות

59 ברשויות יהודיות שבהן כוחה של רשימת ראש הרשות הגיע עד רבע מהמושבנים במועצה גודלה הממוצע של האופוזיציה הוא 26%, ברשויות יהודיות שבהן כוחה של רשימת ראש הרשות עמד על בין רבע לחצי מהמושבנים במועצה גודלה הממוצע של האופוזיציה הוא 24%, וברשויות יהודיות שבהן כוחה של רשימת ראש הרשות עמד למעלה ממחצית המושבים במועצה גודלה הממוצע של האופוזיציה הוא 26%. הרשויות הערביות אינן רלוונטיות לניתוח זה מכיוון שנהוגה בהן פרקטיקה ייחודית שבה ראשי הרשויות מתמודדים ברשימות פיקטיביות שאינן זוכות כלל למושבים במועצה.

רחבות בשלטון המקומי בישראל אינו נובע מקוטנן היחסי של הרשימות שבראשן עומדים ראשי הרשויות, אלא דווקא מהחוזק (המבני) של ראשי הרשויות.

(2) **הקושי לזכות בבולטות תקשורתית וציבורית.** ההסבר הקודם התמקד בקושי של חברי המועצה מהאופוזיציה ליישם את התכלית של פיקוח ובקרה אפקטיביים על עבודת הרשות באמצעות הישיבה באופוזיציה, ואילו הסבר זה מתמקד בקושי של האופוזיציה המקומית בישראל להציב אלטרנטיבה לשלטון המכהן. אחת התכליות הפוליטיות המרכזיות של החברות באופוזיציה עבור סיעות האופוזיציה היא למצב את עצמן כחלופה לשלטון המכהן כדי להחליף אותו בבחירות הבאות. לשם כך זקוקה האופוזיציה שפעילותה תזכה לבולטות בתקשורת, אך בשלטון המקומי בישראל קשה להשיג זאת.

בסעיף 1.3 עמדתי על ההיחלשות המתמשכת של התקשורת המקומית בישראל בעשורים האחרונים ועל עליית התלות שלה בראשי הרשויות. נראה כי בשל ההיקף המצומצם של תקשורת מקומית אפקטיבית המסקרת ומבקרת את פעילות הרשות, מרבית הסיעות מתקשות להשתמש בחברות באופוזיציה כמנוף להצבת אלטרנטיבה לראש הרשות. כפי שציין חוקר התקשורת אזי לב־און:

ברשויות המקומיות, האופוזיציה היא גוף שקולו כמעט ואינו נשמע באמצעי התקשורת השונים – ברמה המקומית ובוודאי ברמה הארצית. בקרב הציבור נשמע בעיקר קולם של חברי הקואליציה, דבר המעניק להם בולטות תקשורתית, ומתוך כך יכולת טובה יותר להשפיע על הבוחר העתידי (לב־און, 2012, עמ' 161).⁶⁰

60 על קשיי האופוזיציה מול התקשורת המקומית עמד בעת האחרונה גם בית המשפט בפסק דין שעסק בחביעת לשון הרע של ראש המועצה המקומית מיתר נגד חבר אופוזיציה שפרסם פרסומים בגנחות:

העיתונות המקומית אינה בהכרח שותפה של חברי האופוזיציה בניסיונותיהם לאתר ליקויים או תקלות בהתנהלות הרשות המקומית, באשר הרשות המקומית היא בעלת תקציבי פרסום משמעותיים שביכולתה להזרים לכלי התקשורת המקומיים, וזאת לעומת חברי האופוזיציה, שאינם נהנים מיתרון כזה (ת"א 30540-11-20 מזוז נ' פרץ (2025)).

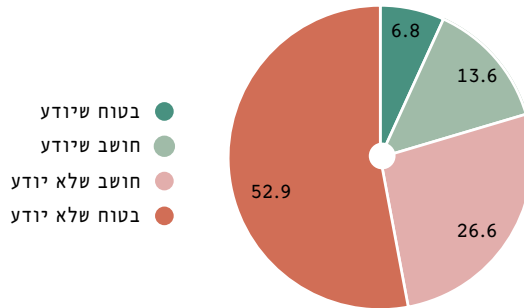
לפיכך נראה שגם היכולת המצומצמת של האופוזיציה המקומית לזכות לבולטות בתקשורת מקטינה את התמריץ של חברי מועצה להיות באופוזיציה. נוסף על כך, ראשי הרשויות וחברי הקואליציה יכולים לזכות לפרסום בולט דרך העמודים של הרשות המקומית ברשתות החברתיות, הנמצאים למעשה בשליטת ראש הרשות, בשעה שחברי האופוזיציה בדרך כלל אינם מקבלים חשיפה בערוצים אלו.

בסקירה שערכתי עם אסף הימן ב־2023, לקראת סוף הקדנציה הקודמת בשלטון המקומי, בחנתי בעזרת סקר את ההיכרות של הציבור עם פעילות האופוזיציה ברשויות המקומיות (פינקלשטיין והימן, 2023). מהסקירה עלה כי רק 15.7% מהאוכלוסייה בטוחים שהם יודעים מיהי הסיעה המרכזית באופוזיציה או מיהו ראש האופוזיציה ברשות שבה הם מתגוררים,⁶¹ ועוד 19.6% חושבים שהם יודעים, כלומר בסך הכול אפשר לומר של־35% מהציבור יש היכרות מסוימת בעניין זה. הממצאים ביחס למידת ההיכרות של הציבור בישראל עם פעילות האופוזיציה ברשות המקומית היו נמוכים עוד יותר (תרשים 6): רק 6.8% בטוחים שהתוודעו למהלכים שקידמה האופוזיציה, ועוד 13.6% חושבים שהם מכירים מהלכים כאלה. לעומת זאת, 79.5% מהציבור אינם מכירים פעילות כלשהי של האופוזיציה ברשות המקומית שלהם.

61 כאמור, אף שמבחינה פורמלית אין תפקיד מוגדר כזה בשלטון המקומי, בפועל רבים ממנהיגי האופוזיציה המקומית מכנים את עצמם "ראש האופוזיציה", ולכן גם בסקר נעשה שימוש בכינוי הזה.

תרשים 6

האם ידוע לך על פעילות כלשהי שעשתה בשנים האחרונות האופוזיציה ברשות המקומית שבתחומה את/ה מתגורר/ת? (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לסקר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

ממצאים אלו בדבר מידת ההיכרות הנמוכה של הציבור עם האופוזיציה המקומית משקפים, ככל הנראה, את מצבה של התקשורת המקומית, וכן את החולשה המוסדית של האופוזיציה שנידונה לעיל.

(3) **האופי הפרגמטי של זירת השלטון המקומי.** לפי הסבר זה, הציבור הישראלי והפוליטיקאים המקומיים רואים בשלטון המקומי זירה פוליטית אידיאולוגית פחות, והוא מזוהה עבור רבים כרובד פוליטי העוסק בעיקר בשאלות של איכות חיים, כמו ניקיון והתשתיות הפיזיות של המרחב הציבורי.⁶² כמו כן, מנהיגים בשלטון המקומי בישראל נוטים להיות פרגמטיים יותר ואידאולוגיים פחות מחברי פרלמנט (פינקלשטיין, 2024). היבטים אלו מביאים לשיתוף פעולה נרחב יותר בין חברי מועצה בהשוואה לחברי כנסת, ולהקמת קואליציות רחבות וחוצות

62 בהקשר זה ראו ניתוח של הנושאים החשובים לציבור בבחירות המקומיות המבוסס על סקר דעת קהל, פינקלשטיין, 2024.

מחנות אידאולוגיים. להבדיל משני הגורמים הקודמים, שהצביעו על ליקויים וקשיים פורמליים בעבודת הרשויות, נראה שגורם זה לתופעת האופוזיציות הקטנות משקף היבט חיובי בהתנהלות הרשויות.

ישראל ייחודית ביחס למדינות מערביות אחרות בכך שמרבית ראשי הרשויות וחברי המועצה בה אינם פועלים בזיקה פורמלית למפלגות ארציות, וגם אם יש זיקה כזאת, במקרים רבים היא חלקית בלבד, והפוליטיקאים המקומיים פועלים בזיקה נמוכה להחלטות המפלגות הארציות (פינקלשטיין, הימן ונועם, 2024). מציאות זו משקפת את התפיסה המקובלת בציבור הישראלי, הנוטה לנתק בין המחלוקות האידאולוגיות בשלטון המרכזי לבין הפעילות הפוליטית בשלטון המקומי, ומקלה, ככל הנראה, על שיתופי הפעולה חוצי המחנות הפוליטיים והאידאולוגיים בזירה המקומית. נוסף על כך, ייתכן שמשום שבישראל יש לשלטון המקומי מידה מועטה של אוטונומיה בהשוואה למדינות אחרות (פינקלשטיין וברטוב, 2023), הוא נדרש פחות לעסוק ולהכריע בשאלות מקטבות לעומת השלטון המקומי במדינות אחרות, אם כי ברור שהוא עוסק גם בשאלות כאלה, דוגמת הכרעות ביחס לאופי המרחב הציבורי (שבת, הפרדה מגדרית ועוד).

פרק 5

סיכום, דיון והמלצות

5.1. סיכום

ממחקר זה עולה כי האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל סובלת מחולשה מוסדית ניכרת, המתבטאת בכמה היבטים:

ראשית, מועצת הרשות המקומית בישראל חלשה ביחס לראש הרשות, ומאזן הכוחות בינה לבין ראש הרשות נוטה בבירור לטובתו של ראש הרשות. לפיכך, בהיותה של האופוזיציה המקומית חלק ממועצת הרשות המקומית היא נטושה מלכתחילה במסגרת בעלת חולשה פורמלית המגבילה את כוחה ואת יכולת ההשפעה שלה.

שנית, היקף הזכויות המוקנה ישירות לאופוזיציה מצומצם ועוסק בעיקר בשמירה על ייצוג מינימלי שלה בפורומים פוליטיים, ובהם ועדות המועצה, גופים ותאגידים הקשורים למועצה וועדות הנוגעות לבחירות מקומיות. בולט במיוחד שחברי המועצה מהאופוזיציה (וגם רבים מחברי הקואליציה) אינם זכאים כמעט למשאבים תקציביים שיסייעו להם בעבודתם: לשכר, לתגמול כספי, להחזרי הוצאות, לייעוץ משפטי, להעסיק עובדים בלשכתם, או לכל תקציב אחר שהם יכולים להשתמש בו כדי למלא את תפקידם.

שלישית, גם את הזכויות המוקנות לה במקרים רבים יש לאופוזיציה קושי לממש. סיבה מרכזית לכך היא ההגדרה המשפטית העמומה של האופוזיציה, המאפשרת ליצור אופוזיציה פיקטיבית או נוחה המקבלת את ה"מפתחות" לתפקידי האופוזיציה החשובים, בשעה שלמעשה היא מתואמת עם ראש

הרשות וחברי הקואליציה. במקרים אחרים גורמי הקואליציה מנסים להתערב בבחירת זהות נציגי האופוזיציה לגופים הייצוגיים. יש גם זכויות המוקנות לכלל חברי המועצה, דוגמת הזכות לעיין במסמכים ולקבל מידע, אך בפועל מוערמים קשיים כאשר חברי אופוזיציה מבקשים לממשן.

רביעית, חולשתה המוסדית של האופוזיציה המקומית מתבטאת לא רק במיעוט כלי עבודה ומשאבים, אלא גם במעמדה הסמלי. הביטוי המרכזי לכך הוא העובדה שבשלטון המקומי לא מעוגן תפקיד רשמי של ראש אופוזיציה, לעומת תפקיד ראש האופוזיציה בכנסת, שיש לו מעמד רשמי במליאת הכנסת ובטקסים ממלכתיים.

החולשה המוסדית פוגעת ביכולת של האופוזיציה בשלטון המקומי למלא את תפקיד הפיקוח והבקרה שלה ביעילות, והיא גם מקשה על האופוזיציה לזכות לבולטות ציבורית ולהציב חלופה עקרונית לקואליציה ולראש הרשות לקראת הבחירות הבאות.⁶³ הקושי של האופוזיציה לזכות לבולטות ציבורית נובע גם מהיחלשות המתמדת של התקשורת המקומית בעשורים האחרונים ומהגברת התלות שלה ברשויות המקומיות ובעומדים בראשן. בהתאם לכך עולה מהמחקר כי רוב מובהק של הציבור אינו מכיר את גורמי האופוזיציה המקומית ברשות ואת הפעילות שלהם.

החולשה המוסדית של האופוזיציה יוצרת אפקט נוסף המחליש אותה עוד יותר. המחקר מראה שהקואליציות בשלטון המקומי בישראל נוטות להיות רחבות מאוד, כלומר, האופוזיציות נוטות להיות קטנות מאוד. השיעור הממוצע של האופוזיציה בשלטון המקומי הוא 23% מחברי המועצה, וב-26% מהעיריות והמועצות המקומיות נמצא כי אין כלל אופוזיציה. לעומת זאת, בזירה הארצית בישראל האופוזיציות בדרך כלל גדולות בהרבה, ושיעורן עומד כמעט תמיד על

63 בפסק דין מפברואר 2025 נדחתה תביעת לשון הרע שהגיש ראש המועצה המקומית מיחר בגין פרסומים של חבר אופוזיציה כלפיו. אחד הטיעונים המרכזיים לדחיית התביעה היה חולשת האופוזיציה בשלטון המקומי והרצון שלא להחליש אותה עוד יותר (ת"א 30540-11-20 מזוז נ' פרץ (2025)).

למעלה מ-40% מחברי הכנסת, וכך גם בשלטון המקומי במדינות אחרות. על פי המחקר, הגורם העיקרי לתופעת האופוזיציות הקטנות בשלטון המקומי הוא החולשה המוסדית של גורמי האופוזיציה, המקשה על היכולת להשפיע על המדיניות באמצעות פיקוח ובקרה אפקטיביים ועל היכולת לזכות לבולטות ציבורית (הקשורה, כאמור, גם למצב התקשורת המקומית). במצב זה קטן מאוד התמריץ של חברי מועצה להישאר באופוזיציה. לצד זאת הועלה גם הסבר אחר לאופוזיציות הקטנות – הנטייה הפרגמטית יותר (והאידיאולוגית פחות) של המנהיגים המקומיים, המאפשרת שיתופי פעולה חוצי מחנות ויצירת קואליציות רחבות. אף שההסבר האחרון חיובי ביסודו, נראה שהוא אינו יכול להסביר את כל התמונה, ובמיוחד לא את השיעור הגבוה של רשויות שאין בהן אופוזיציה כלל. כך או כך, העובדה שהאופוזיציות בשלטון המקומי בישראל קטנות מאוד פוגעת גם בהיקף הפיקוח והבקרה על פעילות הרשות המקומית.

חולשתה הניכרת של האופוזיציה בשלטון המקומי פוגעת אפוא בערכי יסוד דמוקרטיים חשובים, ובראשם פיקוח ובקרה על השלטון ותחרות פוליטית. בשלטון המקומי בישראל מדובר בפגיעה דמוקרטית גדולה במיוחד על רקע ריכוז העוצמה בידי ראשי הרשויות והחולשה המבנית של מנגנוני הפיקוח והבקרה הפנימיים האחרים על עבודת הרשות המקומית: חולשת המועצה ביחס לראש הרשות, חולשת שומרי הסף והביקורת הפנימית, חולשת הפיקוח התקשורתי וחולשת המנכ"ל ביחס לראש הרשות.

בשל כך, בסעיפים הבאים אציג כמה המלצות לתיקוני חקיקה שנועדו לחזק את מעמדה של האופוזיציה בשלטון המקומי. בנספח למחקר מוצגת הצעת חוק מפורטת המבוססת על המלצות עקרוניות אלו.

5.2. המלצות בנושא זכויות האופוזיציה ומעמדה

הפורמלי

במסגרת הדיון בהמלצות חשוב להבחין בין שני סוגים של עיגון זכויות ומעמד לחברי האופוזיציה: מה שמוקנה להם מתוקף היותם חברי אופוזיציה, ומה שמוקנה להם מתוקף היותם חברי מועצה.

הסוג השני אינו ייחודי לחברי אופוזיציה, ולכן אינו צריך להיות מוסדר במיוחד בעבורם. במחקרים הקודמים שנערכו במכון הישראלי לדמוקרטיה על מועצת הרשות המקומית (פרידמן ושפירא, 2020; פינקלשטיין ופרידמן, 2021). גיבשנו סדרה של המלצות לחיזוק מעמד חברי המועצה ומועצת הרשות המקומית, ובהן מתן תגמול כספי ומשאבים לחברי מועצה; הסרת חסמים המפריעים למימוש זכות העיון של חברי המועצה במסמכי הרשות; הפרדת תפקידי ראש הרשות ויו"ר מועצת הרשות; הפחתת מספר ועדות החובה של המועצה (שפירא ואחרים, 2021); וחיזוק סמכויות ועדת הביקורת של הרשות המקומית.⁶⁴ מכיוון שהמחקר הזה ממוקד באופוזיציה בלבד, לא אחזור פה בפירוט על כל אחת מההמלצות, וגם הצעת החוק המצורפת למחקר עוסקת רק בהמלצות הקשורות באופוזיציה.

באשר לזכויות ומעמד של האופוזיציה, אני סבור כי יש למקד את ההמלצות בעיגון תפקיד ראש האופוזיציה בשלטון המקומי וביציקת משמעות בתפקיד זה, שתבטא במשאבים, בסמכויות פורמליות ובמעמד כללי. מודל זה של תפקיד ראש אופוזיציה קיים כיום בכנסת ישראל, והוא מעוגן בצורת החשיבה המקובלת במודלים דמוקרטיים. כמו כן, ככלל, נראה שגם בפרלמנטים במדינות אחרות לא נהוג להעניק לחברי אופוזיציה סמכויות ייחודיות שאינן ניתנות לחברי פרלמנט מהקואליציה.

ההמלצה להתמקד בתפקיד ראש האופוזיציה קשורה גם לתהליכים החברתיים והפוליטיים שהעצימו מאוד את מאפייני הפוליטיקה האישית (הפרסונלית)

בישראל בעשורים האחרונים (Rahat & Sheaffer, 2007; Rahat & Kenig, 2018, pp. 192-208). התחזקות הפוליטיקה האישית היא תהליך שבו המוקד עובר מהמפלגות ומהאידיאולוגיה לדמויות הפוליטיות עצמן (ובמיוחד למונהיגים). בשלטון המקומי תהליכים אלו עמוקים אפילו יותר, שכן הם באו לידי ביטוי גם באופן מוסדי כבר ב־1978 בשינוי שיטת הבחירות, כאשר נקבע בחוק שהבחירות לראשות הרשויות המקומיות תהינה בחירות ישירות (הימן ופינקלשטיין, 2024). לפוליטיקה האישית כמה חסרונות, ובראשם המעבר מפוליטיקה המבוססת על רעיונות לפוליטיקה המבוססת על תדמית, רגש ונאמנות אישית. ועם זאת, אחת הדרכים להתמודד עם ההשלכות השליליות של התחזקות הפוליטיקה האישית היא ביזור שלה, כלומר פיזור הפרסונליות בין כמה דמויות בתוך המפלגה או בתוך גופים אחרים במערכת הפוליטית. לפיכך, נראה שבמצב הנוכחי, שבו מבחינה מוסדית לשלטון המקומי מבנה פרסונלי מובהק המדגיש את דמותו של ראש הרשות, הדרך להתמודד עם חסרונות הפרסונליזם היא איזון מוסדי ויצירת מעמד של ראש אופוזיציה.

משום כך מוצע לעגן בחוק תפקיד של ראש אופוזיציה. על פי המנגנון המוצע לקביעת ראש האופוזיציה, ראש האופוזיציה יהיה נציג הסיעה הגדולה ביותר מבין סיעות האופוזיציה במועצה, לצד אפשרות של רוב חברי המועצה מסיעות האופוזיציה לקבוע בכל עת כי ראש האופוזיציה יהיה חבר מועצה אחר, שאינו מהסיעה הגדולה ביותר. מנגנון זה למנגנון המקובל לקביעת ראש האופוזיציה בשלטון המרכזי, כפי שנקבע בסעיף 11(א) לחוק הכנסת, תשנ"ד–1994.

אשר לתוכן תפקיד ראש האופוזיציה, מוצע להסדיר את מעמדו בשלושה היבטים:

(1) **שכר ותנאי עבודה.** כדי למלא את תפקידו על הצד הטוב ביותר נדרש ראש האופוזיציה להשקיע זמן בעבודתו, ולכן ראוי שיהיו לו תנאי עבודה נאותים. לפיכך מוצע להצמיד את זכויות ראש האופוזיציה המקומית לזכויות של סגני ראשי רשויות בשכר. כך, ברשויות שמספר התושבים בהן עולה על 10,000 יקבל

ראש האופוזיציה שכר מלא על עבודתו,⁶⁵ ושכרו יוצמד לשכרם של סגני ראש הרשות (העומד כיום על בין 35,000 ל-40,000 ש"ח בשנה, תלוי בגודל הרשות) (משרד הפנים, 2024). כמו כן, מוצע כי הרשות תעמיד לשימוש האישי של ראש האופוזיציה משרד, מחשב, מכשיר טלפון ומדפסת, וכן שייקבעו הוראות בדבר הצוות המקצועי והמינהלי שחובה להעמיד לרשותו, כמו הנהלים החלים על סגני ראש רשות. עם זאת, יודגש כי מינוי של סגנים אינו חובה ונתון להחלטת ראש הרשות ומועצת הרשות המקומית, ואילו מינוי ראש האופוזיציה צריך להיות חובה חוקית שהמועצה אינה יכולה לבטל (מלבד ברשויות שאין בהן אופוזיציה).

אומנם ביחס לכלל חברי המועצה הסתפקנו בהמלצות על תגמול כספי (ולא שכר) ומשאבים מינימליים יותר, בשל מגבלות התקציב הקיימות ברשויות. לעומת זאת, כאשר מדובר בדמות אחת, כמו ראש אופוזיציה, נראה שההשפעה התקציבית של הבטחת שכרו ותנאי עבודתו אינה דרמטית (בוודאי שההצעה אינה חלה על רשויות קטנות). אף שאין בהצעה התייחסות מפורשת למקור המימון, אפשר להציע כי המקור התקציבי יהיה התקצוב של עלות שכר סגני ראש הרשות שיתחלק גם עם ראש האופוזיציה, וכך לא יידרש תקציב נוסף. כך, למשל, ברשות מקומית שבה אפשר למנות כיום לכל היותר שלושה סגנים בשכר בעלות תקציבית מסוימת, ייקבע כי באותה עלות תקציבית בדיוק יש למנות מעתה את שלושת הסגנים ואת ראש האופוזיציה.

(2) **סמכויות זכויות.** בהיבט זה ההצעה עוסקת בשלוש זכויות-סמכויות מרכזיות המוקנות לראש האופוזיציה:

(א) **פגישות עם ראש הרשות.** סעיף 13 לחוק הכנסת קובע כי "ראש הממשלה יזמין לפי הצורך, ולא פחות מאשר פעם בחודש, את ראש האופוזיציה ויעדכן אותו בענייני המדינה". מוצע לקבוע סעיף דומה גם ביחס למערכת היחסים שבין ראש הרשות לראש האופוזיציה המקומית. מטרת הפגישה היא מסירת מידע רלוונטי לראש האופוזיציה, אך נראה שיש לה השפעה גם על מעמדו הכללי של ראש האופוזיציה.

65 ברשויות שבהן פחות מ-10,000 תושבים גם לא ניתן למנות סגן ראש בשכר.

(ב) **פגישות תקופתיות עם הדרג המקצועי.** מהמחקר עולה כי אחד הקשיים המרכזיים של האופוזיציה בשלטון המקומי הוא קבלת מידע מהדרג המקצועי. משום כך, ולנוכח הקשיים העולים גם בכל הנוגע לשימוש בכלים לקבלת מידע הקיימים כיום (זכות עיון ושאלות), מוצע לתת לראש האופוזיציה כלי נוסף שדרכו יוכל להתעדכן בפעילות הרשות ולקבל מידע, והוא זכות לפגישה עם כל אחד מבעלי התפקידים הבכירים ברשות אחת לשלושה חודשים. על פי התוספת החמישית לפקודת העיריות, בעלי התפקידים הבכירים בשלטון המקומי הם: מנכ"ל, מזכיר, גזבר, יועץ משפטי, מנהל מחלקת חינוך, מבקר, מהנדס ווטרינר. יודגש כי מטרת הפגישה היא אך ורק מסירת מידע ועדכון.

(ג) **ראשות ועדת הביקורת.** מוצע להסדיר את תפקיד יו"ר ועדת הביקורת ולקבוע כי ראש האופוזיציה הוא שימלא תפקיד זה. ועם זאת, אם ראש האופוזיציה אינו מעוניין בתפקיד, או שיש מניעה חוקית אחרת למינויו לתפקיד זה, יבחרו חברי האופוזיציה מתוכם יו"ר אחר לוועדה.

(3) **מעמד.** כדי לחזק את מעמדו הציבורי של ראש האופוזיציה מוצע להחיל שני סעיפים החלים על ראש האופוזיציה בכנסת גם על השלטון המקומי. הראשון, מתן זכות לראש האופוזיציה לנאום במועצה מייד לאחר ראש הרשות (מקביל לסעיף 14 בחוק הכנסת). השני, שלראש האופוזיציה ייוחד מקום בטקסים עירוניים שבהם משתתף ראש הרשות (מקביל לסעיף 15 בחוק הכנסת).

5.3. המלצות בנושא

הגדרת האופוזיציה ובחירת נציגיה

בעיה מרכזית שהמחקר עומד עליה היא העמימות בשאלה אילו סיעות נחשבות אופוזיציה בשלטון המקומי, המאפשרת מצבים של אופוזיציה פיקטיבית או אופוזיציה חלקית. כאמור, הקושי להגדיר מי נחשב אופוזיציה הוא ייחודי לשלטון המקומי, מכיוון שבשל הבחירה הישירה אין הליך של הבעת אמון בראש הרשות, מכיוון שבשלטון המקומי סיעות קואליציה רבות אינן חותמות

על הסכמים קואליציוניים, ומכיוון שאין סיקור תקשורתי שוטף של זירת הפוליטיקה המקומית. בעיה קשורה לכך היא ריבוי המקרים שבהם הקואליציה מנסה להתערב במינוי נציגי האופוזיציה לגופים הייצוגיים.

התופעות הנזכרות מבטאות אי־כיבוד של זכויות האופוזיציה באמתלות שונות, והן בעיקרן תוצאה של תרבות פוליטית לא ראויה ולא בעיה משפטית. מסגרת היחסים בין הקואליציה לאופוזיציה בשלטון דמוקרטי מושתתת בראש ובראשונה על תרבות של כבוד הדדי, ובעיקר על הכבוד שמעניקה הקואליציה לאופוזיציה למרות חילוקי הדעות ביניהן. לפיכך נראה שהיכולת להסדיר את מסגרת היחסים הזאת ולעגן אותה בכלים חוקיים ומשפטיים – מוגבלת. ועם זאת, ריבוי ההתדיינויות המשפטיות בנושא זה מלמד לא רק על התרבות הפוליטית, אלא גם על צורך בהגדרה חוקית ברורה יותר של מי נחשב אופוזיציה בשלטון המקומי, ובשל כך מוצע ליצור מסגרת חוקית טובה יותר, שתבהיר את העמדות הקיימות בהגדרת האופוזיציה. החשיבות שביצירת מסגרת חוקית זו מתחזקת לנוכח ההמלצה הנזכרת בדבר יצירת מעמד ראש אופוזיציה שיקבל שכר ויהיה בעל סמכויות ומעמד לא מבוטלים, שכן אם תתקבל הצעה זו היא עלולה להגביר את הרצון של הקואליציה ליצור אופוזיציה פיקטיבית כדי למנוע מהאופוזיציה הממשית את הזכויות הנוספות.

אלו הן ההצעות המרכזיות שאני מציע לקדם בנושא הגדרת האופוזיציה:

(1) **הגדרת האופוזיציה.** כדי לצמצם את אי־הבהירות שבהגדרת האופוזיציה מוצע לקבוע הליך מסודר שייערך חודשיים לאחר הבחירות, ובו תיעשה חלוקה פורמלית של הסיעות לקואליציה ואופוזיציה, על פי הצהרה של הסיעות עצמן.⁶⁶ "הגדרת המחל" של האופוזיציה היא כלל הסיעות שאינן חלק מהקואליציה,

66 המועד הזה נגזר מהמועד שנקבע בסעיף 14 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 לבחירת סגנים ממלאי מקום של ראש הרשות. שכן יש לשער שבמועד זה כבר נקבעת החלוקה בין סיעות הקואליציה, שמתוכן ימונו סגני ראש הרשות, לבין סיעות האופוזיציה. מובן שבפועל הרכבת הקואליציה ומינוי הסגנים יכולים להיעשות גם לאחר מכן, או להיעשות בהדרגתיות, ולכן אפשר לשנות את השיוך של הסיעה לקואליציה או לאופוזיציה בכל שלב אחר בקדנציה.

ולכן סביר לכאורה להציע שסיעות הקואליציה יצטרכו להצהיר שהן הקואליציה, וממילא תוגדר האופוזיציה כשאר הסיעות. ועם זאת, עולה חשש שחלוקה כזאת תגביר את תופעת האופוזיציה החלקית, שכן כיום יש סיעות רבות המצויות בקשר עם הקואליציה אף שאינן מוגדרות קואליציה, ובמצב זה הן כנראה יבחרו ב"שב ואל תעשה", ולפיכך יוכרו כאופוזיציה. בשל כך מוצע כי דווקא סיעות האופוזיציה הן שיצטרכו להצהיר במפורש שהן אופוזיציה. אומנם גם במצב זה סיעות יוכלו "לעשות תרגילים" כדי להיחשב אופוזיציה ולזכות בזכויות המוקנות בחוק לאופוזיציה, אך נראה שהצורך בהגדרה ברורה של הסיעה כאופוזיציה תקשה על כך, ומכל מקום, היא לא תאפשר לסיעות להימצא במצב ביניים בין אופוזיציה לקואליציה.

הליך ההצהרה המוצע אינו מחליף את ההגדרה לאופוזיציה המופיעה כיום בחוק אלא נוסף עליה. כלומר, כדי להיחשב אופוזיציה לא יהיה די בהצהרה עצמית, אלא יהיה צורך לעמוד גם בקריטריונים הקיימים בחוק. למשל, סיעה שאחד מחבריה יהיה סגן ראש הרשות או חבר בוועדת הנהלה, לא תוכל להיחשב אופוזיציה. נוסף על כך, מוצע לקבוע שאם התנהגות הסיעה במועצה תעיד שהיא אינה פועלת כסיעה עצמאית ונפרדת מראש הרשות, היא לא תיחשב אופוזיציה. לקביעה זו מוצעים כמה קריטריונים כלליים: מידת התמיכה בראש הרשות, מידת הביקורת על תפקוד המועצה, פעילות הסיעה במועצה ומעורבות הסיעה בנושאים המרכזיים שהרשות עוסקת בהם, לרבות תקציב ומדיניות הפיתוח של העיר. כפי שעולה מהמחקר, כבר כיום בתי המשפט לעיתים פוסלים את ההגדרה של סיעות כאופוזיציה בשל התנהלות שיטתית שאינה אופוזיציונית, אך במקרים רבים שבהם נראה כי חברי מועצה המוגדרים אופוזיציה רחוקים מלפעול ככאלה בוחרים בתי המשפט שלא להתערב כל עוד אין לכך הוכחות חותכות. ייתכן שעיגון חוקי ברור יותר של הנושא יאפשר להרחיב את המעורבות של בתי המשפט במקרים גבוליים אלו.

(2) **בחירת נציגי האופוזיציה.** המחקר הראה שבמקרים רבים חברי הקואליציה מבקשים להתערב בבחירת נציגי האופוזיציה לגופים הייצוגיים ברשות (ועדות הרשות, הוועדה לתכנון ובנייה, תאגידים עירוניים ועוד). אף שבית המשפט העליון קבע כי יש לאפשר לאופוזיציה לבחור לבדה את נציגיה, תופעה זו

נמשכת, כפי שאפשר ללמוד מריבוי העתירות המשפטיות בנושא. בשל כך מוצע לעגן את פסיקת בית המשפט בנושא זה במפורש בחוק, כדי למנוע טענות בדבר אי־בהירות החקיקה בעניין זה. נוסף על כך, בעקבות פסיקת בתי המשפט, הצעת החוק המצורפת מבקשת לערוך שינויים טכניים בסעיפי חקיקה שנחקקו בעבר ונעשה בהם שימוש במונח "סיעה שאינה חברה בוועדת הנהלה", ולא במונח "אופוזיציה", ולכתוב בהם במפורש את המונח "אופוזיציה".

מובן שהצעה זו להגדרת האופוזיציה ובחירת נציגיה לא תוכל למנוע לחלוטין יצירת אופוזיציה פיקטיבית, אך מכיוון שהדברים יצטרכו להיעשות באופן גלוי ומוצהר יותר, נראה שקבלת ההצעה הזאת בכל זאת תקשה על כך. לעיל העליתי את החשש שחיוזוק האופוזיציה יעלה את התמריץ ליצור אופוזיציה פיקטיבית, אך יש לכך גם צד שני – ככל שכוחה של האופוזיציה יהיה רב יותר ומעמדה גבוה יותר, כך יהיה גם תמריץ גדול יותר לרשימות מקומיות להיות חברות באופוזיציה ולהיאבק על הזכויות המוקנות להן, וגם מבחינה ציבורית תהיה ביקורת רבה יותר על תופעת האופוזיציה הפיקטיבית, ואלו יצמצמו את הניסיונות ל"תרגילים" פוליטיים מסוג זה.

נספח

הצעת חוק האופוזיציה ברשויות המקומיות (תיקוני חקיקה), התשפ"ה - 2025

מטרה 1. מטרתו של חוק זה היא הסדרת מעמד האופוזיציה ברשויות המקומיות, מתן כלים וסמכויות לשם פיקוח וביקורת על פעילות הרשות המקומית.

פרק א': העריות

תיקון פקודת העריות 2. בפקודת העריות¹ –

(1) בכל מקום –

(1) במקום "האופוזיציה" יבוא "סיעות האופוזיציה";

(2) במקום "לאופוזיציה" יבוא "לסיעות האופוזיציה";

(3) במקום "מהאופוזיציה" יבוא "מסיעות האופוזיציה".

(2) בסעיף 1, בסופו יבוא: "סיעת אופוזיציה" – סיעה שהוכרזה

כסיעת אופוזיציה לפי הוראות סעיף 24ב.

(3) אחרי סעיף 24 יבוא:

1 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

"סיעות האופוזיציה

.124

(א) בישיבת המועצה שתכנס

בתוך חודשיים מהיום

שהמועצה החלה לכהן יצהירו

ראשי הסיעות המזדהות

כמשתייכות לאופוזיציה על

הזדהותן.

(ב) הפכה סיעה לסיעת

אופוזיציה במהלך כהונת

המועצה, יציג ראש הסיעה

את השינוי בישיבת המועצה

הראשונה לאחר מכן.

(ג) ראש סיעה לא יוכל

להצהיר על השתייכותו

לסיעות האופוזיציה אם

התקיימו בסיעתו אחד מאלה:

(1) סיעתו היא סיעת ראש

העירייה;

(2) לסיעה יש ייצוג בוועדת

ההנהלה;

(3) מהסיעה מונו סגנים

לראש העירייה;

(4) הסיעה קשורה

בהסכם המתייחס לכהונת

ראש העירייה או לניהול

העירייה.

(ד) על אף האמור בסעיפים
 קטנים (א) ו-(ב) רשאית
 המועצה, לבקשת חבר מועצה,
 לקבוע בהודעה מנומקת
 בכתב כי סיעה אינה סיעת
 אופוזיציה, אף אם הזדהתה
 ככזאת, ולא התקיימו בה כל
 התנאים המנויים בסעיף קטן
 (ג), וזאת אם התנהגות הסיעה
 ותפקודה במועצה מצביעים
 על כך שסיעה זו פועלת
 בעקביות באופן שאינו עצמאי
 ונפרד מראש העירייה.
 (ה) בבוא המועצה לדון
 בבקשה לפי סעיף קטן (ד)
 תשקול, בין היתר, את אלה:
 (1) מידת התמיכה של
 הסיעה בראש העירייה;
 (2) מידת הביקורת
 של הסיעה על תפקוד
 המועצה;
 (3) פעילות הסיעה
 במועצה, לרבות שאלות
 והצעות לסדר שהוגשו על
 ידה;
 (4) מעורבות הסיעה
 בנושאים המרכזיים
 שהעירייה עוסקת בהם,
 לרבות תקציב ומדיניות
 הפיתוח של העיר.

(ו) הוגשה בקשה כאמור
 בסעיף קטן (ד) יקבע ראש
 העירייה או יושב ראש
 המועצה, בהתאם לנסיבות
 העניין, את הדיון בה לשיבת
 המועצה הקרובה ביותר;
 החלטת המועצה תתקבל
 בתוך 14 ימים מיום הגשת
 הבקשה.
 (ז) השתנה הרכבה הסיעתי
 של המועצה, ישתנה בהתאם
 לכך הרכב המועצה, בעלי
 התפקידים בה וועדותיה.”;

(4) אחרי סעיף 132 יבוא:

”סימן ב’1: ראש האופוזיציה

בחירת ראש אופוזיציה 132א. (א) היו במועצה סיעות
 אופוזיציה, ראש האופוזיציה
 יהיה חבר מועצה מהסיעה
 הגדולה ביותר מסיעות
 האופוזיציה, ומבין סיעות
 שוות בגודלן, הסיעה שזכתה
 במספר הקולות הרב ביותר
 בבחירות, שעליו הודיעה
 אותה סיעה לראש העירייה
 וליושב ראש המועצה, אלא
 אם כן הודיעו לראש העירייה
 וליושב ראש המועצה, בכתב,
 בכל עת, רוב חברי המועצה
 מסיעות האופוזיציה, על חבר
 מועצה אחר מביניהם.

- (ב) בתוך חודשיים מיום שהמועצה החלה לכהן, ראש העירייה או יושב ראש המועצה, בהתאם לנסיבות העניין, יודיע במועצה על זהותו של ראש האופוזיציה, ואם השתנה הרכבה הסייעתי של המועצה או נקבע ראש אופוזיציה אחר במקומו – בישיבת המועצה הראשונה לאחר קבלת הודעה כאמור.
- הפסקת כהונה 132ב. ראש האופוזיציה יחדל לכהן בתפקידו באחת מאלה:
- (א) הוא נפטר או התפטר מכהונתו;
- (ב) הוא חדל להיות חבר מועצה או הושעה מחברותו במועצה;
- (ג) נבחר ראש אופוזיציה אחר במקומו לפי סעיף 132א;
- (ד) הוא חדל לכהן בסיעה מסיעות האופוזיציה.
- דיווח לראש האופוזיציה 132ג. ראש העירייה יזמין לפי הצורך, ולכל הפחות פעם בחודש, את ראש האופוזיציה ויעדכן אותו בענייני הרשות.
- מעמד ראש האופוזיציה 132ד. (א) ראש האופוזיציה רשאי לנאום במועצה מייד אחרי ראש העירייה.
- (ב) לראש האופוזיציה ייוחד מקום בטקסים עירוניים שבהם משתתף ראש העירייה.

- מסירת עדכון ומידע 1132. (א) ראש האופוזיציה רשאי לזמן לפי דרישתו ובתדירות שאינה עולה על פעם ברבעון, עובד שמינתה ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים כמשמעותה בסעיף 169ב, לשם קבלת מידע ועדכון בעניינים שבתחום אחריותו.
- (ב) זומן עובד בכיר כאמור בסעיף קטן (א), יעדכן את ראש האופוזיציה וימסור לו את המידע הנדרש, זולת אם הגילוי אסור על פי כל דין או נוגע במישרין בזכויותיו של פרט או בחובותיו כלפי העירייה.
- שכר ותנאי עבודת ראש 1132. (א) ראש אופוזיציה בעירייה האופוזיציה שמספר תושביה עולה על 10,000 תושבים, רשאי לקבל שכר מקופת העירייה, על פי התנאים והשיעורים שקבע השר עבור סגני ראש רשות מקומית.
- (ב) העירייה תעמיד לרשות ראש האופוזיציה ולשימוש משרד, מחשב, מכשיר טלפון ומדפסת.
- (ג) השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, יקבע הוראות בדבר הצוות המקצועי והמנהלי שיעמוד לרשות ראש האופוזיציה ותנאי העסקתם."

(5) בסעיף 149ג(ג) –

(א) במקום פסקה (1) יבוא:

"(1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), ראש האופוזיציה, ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר;"

(ב) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(א1) היה ראש האופוזיציה מנוע מלשמש יושב ראש ועדת הביקורת או בחר שלא לעשות כן, יבחרו סיעות האופוזיציה ברוב קולות יושב ראש אחר מבין חבריהן;"

(ג) בפסקה (2) במקום המילים "היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד" יבוא "לא היו סיעות אופוזיציה במועצה";

(6) בסעיף 149ד(ב), במקום פסקה (1) יבוא:

"(1) שלושה חברי המועצה, אשר שניים מהם חברים בסיעות המיוצגות בוועדת ההנהלה ואחד חבר מסיעות האופוזיציה שנבחר על ידן; לא היו סיעות אופוזיציה במועצה – יהיה חבר ועדה אחד לפחות מי שאינו חבר המועצה;"

(7) בסעיף 150 א –

(א) במקום סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) ההרכב הסיעתי של חברי מועצה, בכל אחת מוועדות החובה לפי פקודה זו, יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה ובאופן שיבטיח ייצוג הולם של סיעות האופוזיציה;"

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) נציגי סיעות האופוזיציה בוועדות ייקבעו על ידי סיעות האופוזיציה, ובלבד שסטייה מעקרון הייצוג תיעשה רק לשם מתן ייצוג למיעוט;

(א2) קביעת נציגי סיעות האופוזיציה בוועדות תיעשה באופן אשר יבטיח ייצוג לכל אחת מסיעות האופוזיציה בוועדות החובה.";

(8) בסעיף 169ב(2), במקום "סיעה שאינה מיוצגת בוועדת

ההנהלה, ואם כל הסיעות מיוצגות בוועדת ההנהלה" יבוא

"סיעת אופוזיציה, ואם אין סיעות אופוזיציה במועצה";

(9) בסעיף 249א(3), בסופו יבוא "ובכפוף להוראות אלה:

(א) יובטח ייצוג הולם לסיעות האופוזיציה;

(ב) קביעת חברי סיעות האופוזיציה תיעשה על ידי סיעות

האופוזיציה;

(ג) סטייה מעקרון הייצוג תיעשה רק לשם מתן ייצוג למיעוט;

(ד) קביעת נציגי סיעות האופוזיציה תהיה באופן אשר יבטיח

ייצוג לכל אחת מסיעות האופוזיציה בקרב נציגי הגופים

המנהלים של התאגידים העירוניים.";

(10) בתוספת השנייה –

(א) בסעיף 27(ב), בסופו יבוא:

"(ג) הציע ראש האופוזיציה הצעה לסדר היום, הצעתו תידון

כאחת מההצעות לסדר של האופוזיציה.";

(ב) במקום סעיף 33 יבוא:

"רשות דיבור 33. לאחר דברי הפתיחה לנושא

שעל סדר היום, ייתן יושב

ראש הישיבה את זכות הדיבור

למשתתפים בדיון לפי סדר

הפונים אליו, היושב ראש

ייתן את רשות הדיבור תחילה

לראש האופוזיציה או בהעדרו,

לנציג הסיעה הגדולה ביותר

באופוזיציה ובהעדר סיעות

אופוזיציה לנציג הסיעה

הגדולה ביותר שאינה מיוצגת

בוועדת ההנהלה.";

(ג) בסעיף 61 בסופו יבוא:

"(6) יושב ראש המועצה ייתן זכות דיבור לראש האופוזיציה, לגבי כל סעיף שבסדר היום של המועצה או בהיעדרו, לנציג הסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה."

פרק ב': המועצות המקומיות

3. תיקון פקודת המועצות המקומיות² –

(1) בסעיף 13ב, במקום "149 יא ו-149יב" יבוא "149יא, 149יב ו-150א";

(2) בסעיף 13ג, במקום "סעיף 249(א3)" יבוא "סעיפים 249א(3) ו-249א(א3)";

(3) בסעיף 34א –

(1) במקום "סעיף 9ב, יבוא "סעיפים 9ב ו-24ב,";

(2) במקום "סעיפים 142 עד 142ג2" יבוא "סעיפים 132א עד 132ח, 142 עד 142ג2".

פרק ג': הוראות שונות

4. בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965³ – תיקון חוק התכנון והבניה

(1) בסעיף 18(ה2), במקום הסיפה החל במילים "ואולם, אם קיימת" יבוא "ההרכב הסיעתי של חברי ועדת המשנה, יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה, באופן שיבטיח ייצוג הולם של סיעות האופוזיציה, אך לא פחות מנציג אחד; סטייה מעקרון הייצוג תיעשה רק לשם מתן ייצוג למיעוט; נציגי סיעות האופוזיציה ייקבעו על ידי סיעות האופוזיציה; לעניין סעיף זה, "סיעות האופוזיציה" – כהגדרתן בפקודת העיריות.";

2 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256

3 ס"ח תשכ"ה מס' 467, עמ' 307.

(2) בסעיף 19(א1)(ג), במקום הסיפה החל במילים "ואולם, אם מספר הנציגים של רשות מרחבית" יבוא "באופן שיבטיח ייצוג הולם של סיעות האופוזיציה; סטייה מעקרון הייצוג תיעשה רק לשם מתן ייצוג למיעוט; נציגי סיעות האופוזיציה יקבעו על ידי סיעות האופוזיציה.

לעניין סעיף זה, "סיעות האופוזיציה" – כהגדרתן בפקודת העיריות."

5. בחוק שירותי הדת היהודיים, תשל"א-1971,⁴ בסעיף 4, בסופו יבוא "וכן מבחינת ייצוגם המתאים של סיעות המועצה של הרשות המקומית, באופן שיבטיח כי בקרב המועמדים יינתן ייצוג הולם של סיעות האופוזיציה וכי סטייה מעקרון הייצוג תעשה רק לשם מתן ייצוג למיעוט.

לעניין סעיף זה, "סיעות האופוזיציה" – כהגדרתן בפקודת העיריות."

תיקון חוק
שירותי הדת
היהודיים

רשימת המקורות

אלמסי, אוריאנה ובקר, אהוד (2020). [השתייכות יושבי-ראש הוועדות הקבועות של הכנסת לקואליציה ולאופוזיציה](#). הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

בלאנדר, דנה (2009). [מי יָשֵׁב ליד מי? על קואליציות תאורטיות ומעשיות](#). אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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](#) (עמ' 476-503). כרמל.

הימן, אסף ופינקלשטיין, אריאל (2024). [פוליטיקה אישית בבחירות המקומיות בישראל, 2003-2024](#): סקירת נתונים. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המשרד לשירותי דת. (2014). [חוזר המנכ"ל הכללי עד/1](#).

זינגר, שלום (2013). [דיני שלטון מקומי - עבר, הווה ועתיד](#). נבו.

זינגר, שלום ודנה, שרית (2009). הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיזונים. [חוקים, א, 7-47](#).

חרותי-סובר, טלי (2022, 22 באוגוסט). פעם מקומונים יכלו להמליך ראשי ערים - אך הם איבדו מכוחם בעידן הדיגיטלי. [דה-מרקר](#).

טוטנאור, אור (2013). [עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל](#). מחקר מדיניות 98, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כלב, ברק (2009). **מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות: נייר עמדה**. אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטוך.

לב־און, אזי (2012). קולות אופוזיציוניים במפת התקשורת החדשה 2: סיעות אופוזיציוניות במועצות הרשויות המקומיות. **המרחב הציבורי**, 7, 163-155.

לוריא, גיא (2019). **הוועדה לבחירת שופטים**. מחקר מדיניות 137, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מבקר המדינה. (2020). **דוח שנתי 71א**.

מנוסביץ, עידית ולב־און, אזי (2014). העיתונות המקומית בישראל 2013: קווים לדמותה. **מסגרות מדיה**, 12, 1-28.

מרזל, יגאל (2009). **המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית. משפטים, לח**, 281-217.

משרד המשפטים. (2016). **הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר־המידות בשלטון המקומי: דין וחשבון**.

משרד הפנים. (2004א). **חוזר המנהל הכללי 1/2004**.

משרד הפנים. (2004ב). **חוזר המנהל הכללי 2/2004**.

משרד הפנים. (2006). **חוזר המנהל הכללי 4/2006**.

משרד הפנים. (2024). **חוזר מנכ"ל מספר 1.6.1.11**.

פינקלשטיין, אריאל (2020). **השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים**. מחקר מדיניות 157, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2022). **חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות**. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2023). **הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות**. מחקר מדיניות 187, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל (2024, 2 ביולי). "הדרך לשינוי במערכת הפוליטית: ללמוד מהשלטון המקומי". **מקור ראשון**.

פינקלשטיין, אריאל (2024ב). **הנושאים החשובים לציבור בבחירות המקומיות**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל וברטוב, יובל (2023). **מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי**. מחקר מדיניות 192, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל ויקיר, איתמר (2024). **תחלופת ראשי רשויות ויתרון המכהן בבחירות המקומיות בישראל: סקירת נתונים**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל ופרידמן, אביטל (2021). **מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות**. הצעה לסדר, 42, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידברג, חן, וחזן, ראובן (2009). **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**. מחקר מדיניות, 77, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל ושפירא, אסף (2020). **חיזוק מעמדן של חברי מועצות ברשויות המקומיות**. הצעה לסדר 35, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרידמן, אביטל, פרידברג, חן ושפירא, אסף (2024). **סיכום כנס הקיץ במושב השני של הכנסת ה-25: חזרה חלקית לשגרה בצל המלחמה**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רבינוביץ, אהרן (2024, 16 באפריל). **חבר אופוזיציה בבני ברק הוקלט מודה בדיל עם ראש העיר: "אני סגור עם חנוך"**. הארץ.

רוסי-אביטל ברשד, נועם וזר-גוטמן, לימור (2024). יועצים משפטיים של רשויות בשלטון המקומי – גישות, פרקטיקות ומתח מתמיד. **משפט וממשל**, כח, 1-37.

ריבקינד, אריה (2019, 11 בדצמבר). שוחד? שחיתות? זו דרישה חדשה אחרי הפסילה של המנכ"ל באלעד. **חרדים** 10.

שפירא, אסף, פינקלשטיין, אריאל ופרידמן, אביטל (2021). **חוות דעת: צמצום מספר ועדות החובה במועצות ברשויות מקומיות**. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Bäck, Hanna (2003). Explaining and predicting coalition outcomes: Conclusions from studying data on local coalitions. *European Journal of Political Research*, 42, 441-472

Christiansen, Juul, & Damgaard, Erik (2008). Parliamentary opposition under minority parliamentarism: Scandinavia. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2), 46-76.

Christiansen, Flemming Juul, & Damgaard, Erik (2013). Parliamentary opposition under minority parliamentarism: Scandinavia. In *Parliamentary opposition in old and new democracies* (pp. 27-57). Routledge.

Crombez, Christophe (1996). Minority governments, minimal winning coalitions and surplus majorities in parliamentary systems. *European Journal of Political Research*, 29, 1-29.

Dahl, Robert A. (1965). Reflections on opposition in western democracies. *Government and Opposition*, 1(1), 7-24.

Debus, Marc, and Gross, Martin (2016). Coalition formation at the local level. *Party Politics*, 22(6), 835-846

Ervik, Bjørn (2015). Does the mayor's party brand matter? The prospect of statewide parties' policy in local government. *Local Government Studies*, 41(3), 339–361.

Gamson, William A. (1961). A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, 26(3), 373–382.

Gross, Martin, & Debus, Marc (2018). Gaining new insights by going local: determinants of coalition formation in mixed democratic polities. *Public Choice*, 174(1), 61–80.

Heinelt, Hubert, & Hlepas, Nikolaos K. (2006). Typologies of local government systems. In Henry Bäck, Hubert Heinelt & Annick Magnier (Eds.), *The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21–33). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heinelt, Hubert, Hlepas, Nikos, Kuhlmann, Sabine, & Swianiewicz, Pawel (2018). Local government systems: Grasping the institutional environment of mayors. In Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria, & Herwig Reynaert (Eds.), *Political leaders and changing local democracy: The European mayor* (pp. 19–78). Springer International Publishing.

Helms, Ludger (2008). Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 6–19.

Ionescu, Ghita & de Madariaga, Isabel (1968) *Opposition: Past and present of a political institution*. C.A. Watts and Co.

Johnson, Nevil (1997). Opposition in the British political system. *Government and Opposition*, 32(4), 487–510.

Kenig, Ofer (2021). The executive branch in Israel. In Reuven Y. Hazan et al. (Eds.), *The Oxford handbook of Israeli politics and society* (pp. 283–299). Oxford University Press.

König, Thomas, Nick Lin, & Thiago N. Silva (2023). Government dominance and the role of opposition in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 62(2), 594–611.

Kopecký, Petr, & Spirova, Maria (2013). Parliamentary opposition in post-communist democracies: Power of the powerless. *Parliamentary opposition in old and new democracies* (pp. 114–140). Routledge.

Leiserson, Michael (1968). Factions and coalitions in one-party Japan: An interpretation based on the theory of games. *American Political Science Review*, 62(3), 770–787.

Lipset, Seymour Martin (1963). The first new nation: The United States in historical and comparative perspective. Heinemann.

Miller, Raymond, & Curtin, Jennifer (2011). Counting the costs of coalition: The case of New Zealand's small parties. *Political Science*, 63(1), 106–125.

Morgenstern, Scott, Negri, Juan Javier, & Pérez-Liñán, Aníbal (2013). Parliamentary opposition in non-parliamentary regimes: Latin America. In *Parliamentary opposition in old and new democracies* (pp. 141–170). Routledge.

Mouritzen, Poul Erik, & Svava, James H. (2002). Leadership at the apex: Politicians and administrators in Western local governments. University of Pittsburgh Press.

- Muller, Wolfgang C., & Saalfeld, Thomas (Eds.) (1997). *Members of parliament in western Europe: Roles and behaviour*. Psychology Press.
- Norton, Philip (2008). Making sense of opposition. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1), 236–250.
- Olislagers, Ellen, & Steyvers, Kristof (2015). Choosing coalition partners in Belgian local government. *Local Government Studies*, 41 (2), 202–219.
- Rahat, Gideon, & Kenig, Ofer (2018). *From party politics to personalized politics? Party change and political personalization in democracies*. Oxford University Press.
- Rahat, Gideon, & Sheaffer, Tamir (2007). The personalization(s) of politics: Israel, 1949–2003. *Political Communication*, 24(1), 71–76.
- Riker, William, H. (1962). *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- Sartori, Giovanni (1966). Opposition and control problems and prospects. *Government and Opposition*, 1(2), 149–154.
- Seeberg, Henrik Bech (2023). The power of the loser: Evidence on an agenda-setting model of opposition policy influence. *European Journal of Political Research*, 62, 463–485.
- Serritzlew, Søren, Blom-hansen, Jens, & Skjæveland, Asbjørn (2010). Portfolio allocation or policy horizons? Determinants of coalition formation in Danish local government. *Local Government Studies*, 36(6), 843–866.

Skjæveland, Asbjørn, Serritzlew, Søren, & Blom-Hansen, Jens (2007). Theories of coalition formation: An empirical test using data from Danish local government. *European Journal of Political Research*, 46 (5), 721–745.

Steunenberg, Bernard (1992). Coalition theories: Empirical evidence for Dutch municipalities. *European Journal of Political Research*, 22(3), 245–278

Tuttnauer, Or, & Friedman, Avital (2020). Unnatural partners: Coalescence in Israeli local government. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 30, 1–21.

Von Neumann, John, & Morgenstern, Oskar (1953). *Theory of games and economic behavior*. Princeton University Press.

Wegmann, Simone (2022). Policy-making power of opposition players: A comparative institutional perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 28(1), 1–25

ד"ר אריאל פינקלשטיין הוא ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה.

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



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מסת"ב:

978-965-519-493-7