



דמוקרטיה מקומית במשבר

מעמדם של חברי המועצה ברשויות המקומיות בישראל

נייר עמדה

מריק שטרן | שחרית

תוכן העניינים

4	הקדמה
6	סמכויות וזכויות – המצב הקיים
6	עיון במסמכים
7	זכות לנאום, להגיש הצעה לסדר ולהגיש שאילתות
9	כהונה בוועדות עירוניות
10	בעיות עיקריות במעמד חברי המועצה
10	מיעוט סמכויות והגדרת תפקידים עמומה
11	אכיפה לקויה של זכויות חבר המועצה ומחסור בייצוג משפטי
12	היעדר תגמולים ותנאי עבודה בסיסיים
15	סיכום והמלצות
17	מקורות
18	נספח: מעמד חבר המועצה – מערכת החוקים הקיימת

בשנת 2012 הקים מכון שחרית את הרשת הארצית לקידום פוליטיקה מקומית של טוב משותף. הרשת מאגדת חברי מועצה מרחבי הארץ, המייצגים רשימות מקומיות המבוססות על קהילה וחברה אזרחית. הצורך לעודד וללוות פעילי חברה אזרחית במעבר אל הפוליטיקה האלקטוראלית המקומית נבע מתוך הרצון לשפר ולחדש את האיכות השלטונית בניהול העירוני ולייצג נאמנה את המגוון והעושר התרבותי של התושבים. כל זאת על מנת להשיב את אמון הציבור בשלטון המקומי ולהביא למעורבות רחבה יותר של כלל המגזרים בעשייה ציבורית מקומית. אולם בדומה לחברי מועצה רבים בישראל, גם חברי הרשת הארצית של שחרית נתקלים במציאות לא פשוטה הנובעת בין היתר ממעמדם החלש מבחינה ציבורית ופוליטית של חברי המועצה בישראל. סמכויותיהם של חברי המועצה מוגבלות ואינן ברורות דיין וזכויותיהם דלות ובמקרים רבים בלתי ממומשות. עדות למעמדם המופחת מהווה העובדה שמרבית התושבים לא יודעים מיהם חברי המועצה ביישובם, ורבים כלל לא זוכרים שהצבעה בבחירות נעשית בשני פתקים, למרות שבחירות מקומיות מתקיימות מדי חמש שנים.

בניגוד למערך האיזונים והבלמים הקיים בין הכנסת לממשלה, ברמה המוניציפאלית אין איזון דומה לכוחו של ראש העיר, אשר נהנה מחופש פעולה רחב למשך פרקי זמן ארוכים ובלתי משתנים (חמש שנים) מועצת העירייה, הגוף אשר אמור להוות את הפרלמנט העירוני, משוללת בפועל יכולת השפעה מהותית, הן מבחינת סמכויותיה בחוק והן מבחינת כלי העבודה המצומצמים המוענקים לחבריה. בעובדה זו טמון הכשל המרכזי: חברי המועצה אשר תפקידם לייצג את עמדת הציבור, לפקח על פעילות ראש העיר ועובדי הרשות ולקדם תחומי פעילות וסדר יום עירוני, אינם מצליחים לתפקד באופן ראוי ומלא. לכשל זה יש השפעה מרחיקת לכת על הדמוקרטיה העירונית המצויה בגרעון מתמשך, מה שמביא לפגיעה באיכות החיים של התושבים. אם ניהול כושל של ראש עיר, גרעון או אפליית מגזר זה או אחר, אינם זוכים לביקורת שלהם ראויים, הדבר נותן אותותיו במרחב העירוני: ברמת התשתיות הפיזיות, בחזות העיר ואף באיכות החינוך.

מקור הבעיה העיקרי כרוך בחוקים המסדירים את מעמדה של מועצת העירייה. ההסדר הקיים בחוק לוקה בחסרון מנגנוני התגמול שיאפשרו ויעודדו פעילות תקינה ומשמעותית של חברי המועצה, אך סובל גם מהיעדר כלים מספקים שיסייעו להם למלא את תפקידם כגורם מפקח ומבקר על עבודתה של הרשות. בנוסף, העובדה שחברי המועצה עושים את עבודתם

בהתנדבות מלאה, ללא שירותי משרד, החזרי הוצאות או כיסוי ביטוחי, פוגעת אנושות ביכולתם למלא את תפקידם כהלכה. מציאות זו יוצרת תלות פוליטית, חשיפה לניגודי עניינים והפרה תכופה של האיזונים והבלמים בדמוקרטיה העירונית.

מטרתו של מסמך מדיניות זה הוא לקדם שינויי חקיקה שיאפשרו הרחבת הסמכויות, שיפור תנאי העבודה וחזוק מעמדם של חברי מועצה. זהו מהלך הכרחי להבראתה ולחזוקה של הדמוקרטיה המקומית בישראל ולהשבת אמון הציבור במערכת השלטון המקומי.

סמכויות וזכויות - המצב הקיים

ההתייחסות לתפקידם של חברי המועצה בפקודת העיריות' (החוק העיקרי המסדיר את פעילות הרשות המקומית) הנה מינימאלית ולקונית. הפרק השביעי בפקודת העיריות (תשכ"ה 1965, להלן: "הפקודה") עוסק ב' ארגון מועצה ודרך פעולתה', ואילו התוספת השנייה לפקודה מתארת את כללי ניהול ישיבות המועצה. אולם חלקים אלו עוסקים בעיקרם ב'מועצה' כגוף קולקטיבי ומגדיר את יחסיו מול ראש העיר. החוק אינו עוסק בחברי המועצה עצמם, למעט בדיון על התנאים המגבילים את היבחרו ופעילותו של חבר המועצה: מי ראוי ואינו ראוי לכהן כחבר המועצה; מניעת ניגודי עניינים והליכים הנוגעים לפרישה ופיטורי חבר מועצה. רק סעיפים ספורים עוסקים הלכה למעשה בסמכויותיו וזכויותיו של חבר המועצה ומדובר בשלוש סמכויות בלבד: עיון במסמכים, זכות לנאום ולהגשת הצעה לסדר בישיבת המועצה, והזכות לכהונה בוועדות עירוניות. ההתייחסות הדלה והאקראית בפקודת העיריות לסוגיה זו מעידה על מעמד המוחלש של חברי המועצה ועל היעדר מדיניות ברורה בתחום.

עיון במסמכים

הפקודה מעניקה לחברי המועצה את הזכות לעיין במסמכים של הרשות המקומית, ביניהם: תקציבים, תכניות עבודה, פרוטוקולים ועוד. באופן זה חבר המועצה מסוגל לשמש כגורם מפקח, כצינור להעברת מידע לציבור וגם כזרם של מדיניות עירונית. בין אם חבר המועצה יושב בקואליציה או באופוזיציה, זכותו על פי חוק לקבל בתוך זמן נתון את המידע המבוקש, וזו לשון הפקודה (סעיף 140א):

140 א. (א) פנקסי העיריה ומסמכיה יהיו פתוחים לעיון ולבדיקה לפני כל חבר המועצה; הם יועמדו לרשותו לפי בקשתו לא יאוחר משלושה ימים מיום פנייתו אל ראש העיריה או מי שהוא הסמיכו לכך, והוא ראוי להכין לעצמו העתק, לרבות העתק צילומי, או תקציר מהם; אך לא יוצא פנקס או מסמך למטרה כאמור ממשמורת העיריה אלא בהסכמתו בכתב של ראש העיריה או מי שהוא הסמיכו לכך.

1 חוק העיריות מתייחס לרשויות מקומיות שהן עיריות בלבד. מערכת הדינים העוסקת במועצות מקומיות ואזורים מפורטות בפקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). חוקים אלו דומים מאוד לנוסח פקודת העיריות, בהתאמה לגודל ולתנאים המיוחדים למועצות המקומיות והאזוריות.

(א) לא הועמדו פנקסי העיריה או מסמכיה לרשות חבר המועצה בתוך הזמן כאמור בסעיף קטן (א), ידרוש הממונה, לפי בקשת חבר המועצה, מראש העיריה לעשות כן; לא נעתר ראש העיריה לדרישת הממונה בתוך שבעה ימים מיום דרישתו, ידרוש ממנו הממונה בצו לעשות כן בתוך תקופת הזמן שיציין בצו.

(ב) זכות העיון בפנקסים ובמסמכים לפי סעיף קטן (א) אינה חלה על פנקס או מסמך שגילוי או פרסומו אסור על פי כל דין ועל רישום או מסמך הנוגעים במישרין בזכויותיו של פרט או בחובותיו כלפי העיריה, זולת אם הם משמשים נושא לדיון במועצה או בוועדה מועדותיה שמבקש העיון חבר בה.

(ג) פנקסי העיריה ומסמכיה יועמדו על פי דרישה של יושב ראש ועדה לרשותה של הועדה בזמן ישיבתה, במידה שהם נוגעים לנושא שעל סדר יומה.

(ד) האמור בסעיף זה בא להוסיף על זכויות אחרות לגילוי פנקסים ומסמכים ולא לגרוע מהן.

זכות לנאום, להגיש הצעה לסדר ולהגיש שאילתות

הזכות השנייה הניתנת לחברי המועצה היא להתבטא ולהשפיע על סדר היום של ישיבת מועצת העירייה המתקיימת מדי חודש, בין אם באמצעות נאום במליאה, הצעות לסדר או הגשת שאילתות לראש העיר. זכויות אלו מאפשרות לחברי המועצה להשפיע על סדר היום בדיוני המועצה. אולם כאשר זכויות אלו ממומשות על ידי חברי האופוזיציה, פרט למעמד הסימבולי ולתגובות הניתנות לפרוטוקול, הן על פי רוב נדחות ולא מביאות להחלטות או לחקיקה מעשית. וזו לשון הפקודה (תוספת שנייה סעיפים 26 ו 27):

הזכות לנאום ניתנת במשורה, למשך דקה אחת בלבד לכל חבר מועצה, בישיבת המועצה החודשית:

26. (א) חמש עשרה הדקות האחרונות של כל ישיבת מועצה מן המניין יוקדשו לנאומים מהמקום של חברי המועצה; משכו של כל נאום לא יעלה על דקה לכל חבר מועצה ולא יותר משלוש דקות לכל סיעה.

בנוסף, חברי המועצה יכולים להעלות בישיבת המועצה הצעות לסדר אשר עומדות להצבעה. הפקודה גם מעניקה העדפה מתקנת להצעות האופוזיציה שבשתיים מהן לפחות מחויבת המועצה לדון בכל ישיבה.

27. (א) חבר מועצה רשאי להגיש הצעות לסדר היום של ישיבה מן המניין לא יאוחר מ-72 שעות לפני הוועדה.

(ב) בכל ישיבה מן המניין לא יידונו יותר מארבע הצעות לסדר היום; הוגשו יותר מ-4 הצעות לסדר היום, הן בידי הקואליציה והן בידי האופוזיציה, יידונו לפחות שתי הצעות לסדר היום מטעם האופוזיציה; ההצעות לסדר יום יידונו לפי סדר הגשתן.

בנוסף להצעות לסדר, חברי המועצה יכולים גם להגיש שאילתות רגילות אשר מועלות אף הן בישיבת המועצה, והתשובה להן ניתנת לעיון לכלל חברי המועצה. שלא בזמן ישיבת המועצה, ניתן להגיש גם שאילתות ישירות שמועברות לבעלי התפקידים בעירייה והתשובה עליהן ניתנת בכתב. נוסף על כך, במידה שחתימותיהם של 2/3 מחברי המועצה נאספות, הם יכולים לדרוש מראש הרשות לזמן ישיבה שלא מן המניין.

36. (א) לא יאוחר משבעה ימים לפני תחילת הישיבה מן המניין הקרובה, רשאי חבר המועצה להגיש לראש העירייה שאילתה בכתב על עניין עובדתי שבתחום תפקידי העירייה, לרבות בעניין תאגידיים עירוניים, והיא תנוסח בקצרה ובצורת שאלה בלבד; ראש העירייה או חבר מועצה הממונה על העניין שלגביו נשאלה השאילתה ושראש העירייה הסמיכו לכך, ישיב בכתב ובקצרה לשאילתה ויקרא את התשובה באותה ישיבה, ואולם הוא רשאי לדחות את תשובתו עד הישיבה מן המניין שלאחר הישיבה הבאה ובלבד שלא ידחה תשובתו לגבי יותר משתי שאילתות בישיבה אחת; השאילתה והתשובה יחולקו לחברי המועצה.

37. השואל רשאי, לאחר שמיעת התשובה, לשאול בעל פה שאלה קצרה נוספת, ובלבד שתהא נובעת מתוכן התשובה, וראש העירייה או אדם אחר מטעמו הממונה על העניין שלגביו נשאלה השאילתה יענה תשובה קצרה בעל פה; על שאילתה או על תשובה נוספת לא יתקיים דיון במועצה.

38. (א) חבר מועצה רשאי לפנות לראש העירייה בשאילתה ישירה בעניין עובדתי שבתחום תפקידו; השאילתה הישירה תנוסח בקצרה בצורת שאלה, תיחתם בידי השואל ותימסר בלשכת ראש העירייה.

כהונה בוועדות עירוניות

הפקודה מגדירה 16 ועדות חובה סטטוטוריות אשר מנהלות ומכוונות את עבודת הרשות המקומית בתחומים שונים, החשובות בהן הן ועדת כספים, תכנון ובנייה, הקצאות ותמיכות. לפי סעיף 150א' לפקודה, ההרכב של כל אחת מוועדות החובה יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסייעתי של המועצה, ובלבד שבכל ועדת חובה יהיה לפחות חבר אופוזיציה אחד. חברות בוועדת חובה ובייחוד מינוי לראשות ועדה, היא אחת הדרכים המרכזיות המאפשרות לחברי המועצה להשפיע על עבודת הרשות, זאת בכפוף למשמעת הקואליציונית וליחסי האמון והעבודה בין חברי הוועדה לראש הרשות. בסעיף 149ג' לפקודה, מושם דגש מיוחד על זכותם של חברי המועצה מן האופוזיציה להיות הממונים על עבודת הביקורת בעירייה, לדון בדו"חות הביקורת השונים ולפקח על תיקון הליקויים. אולם פרט להגשת סיכומים והצעות, לוועדה זו אין יכולת אכיפה אפקטיבית.

ועדת ביקורת (סעיף 149ג)

149 ג. (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה; ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) 1 יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה

2 מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

א סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;

ב לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;

ג מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;

(ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

בעיות עיקריות במעמד חברי המועצה

הפגמים הקיימים בתפקודם של חברי המועצה כיום מתבטאים בשלושה אופנים עיקריים:

1. מיעוט סמכויות והגדרת תפקידים עמומה.
2. אכיפה לקויה של זכויות חבר המועצה ומחסור בייצוג משפטי.
3. היעדר תגמולים ותנאי עבודה בסיסיים.

מיעוט סמכויות והגדרת תפקידים עמומה

פקודת העיריות מגדירה את סמכויותיהם וזכויותיהם המועטות של חברי המועצה, כאשר מרביתן עוסקות למעשה במתן כלי עבודה לפיקוח וביקורת על פעילות הרשות והעומדים בראשה, אולם כל התייחסות לעבודה שאינה אופוזיציונית במהותה ושיש בה גם סמכויות ביצוע נפקדת ממנה. החוק משאיר ריק עצום לגבי יתר סמכויותיו ואופן פעילותו של חבר המועצה, גם כאשר הוא נמצא בקואליציה: כיצד עליו לנהוג עם התיק עליו הוא מופקד? האם הוא רשאי ליזום חוקי עזר? מה סמכותו ביחס לפקידי הרשות? מה היא נגיעתו למינויים הקשורים לתחום סמכותו?

בדו"ח של מבקר עיריית תל-אביב יפו משנת 2012, סוקר המבקר את סוגיית האצלת הסמכויות של ראש העיר לחברי מועצה בקואליציה, והעברת תיקים בתחומים שונים תחת סמכותם. אחד הדברים הבולטים בדו"ח הוא עדותם של סגני ראש העיר וחברי המועצה על כך ש"ראש העיר לא הגדיר מפורשות את תחומי האחריות והסמכויות שיוטלו במסגרת התפקיד". במרבית המקרים, התפקיד נוצר "תוך כדי עבודה" ובניית יחסים וקשרים אישיים מול עובדי הרשות. אי הגדרה ברורה של היקף הסמכויות ויחסי הגומלין בין חברי המועצה לעובדי הרשות, יש בה כדי להפקיר למעשה את התחום לשיפוטו האישי של כל עובד עירייה, דבר המצריך את חברי המועצה להסכמים פוליטיים ובניית קשרים אישיים בכל קדנציה מול עובדי הרשות, ותלות ברצונם והסכמתם לשיתוף פעולה.

2 מתוך דו"ח מבקר עיריית תל אביב יפו "מעמד חברי המועצה", 2102

אכיפה לקויה של זכויות חבר המועצה ומחסור בייצוג משפטי

מעדויות רבות של חברי מועצה ממגוון רשויות עולה כי גם שתי הזכויות העיקריות לעיון במסמכים ולהגשת שאילתות והצעות לסדר נתקלות במקרים רבים בהתחמקות, הימנעות מביצוע ומתן תשובות חלקיות ולא מספקות. כך מספרת אפרת דוד, חברת מועצה בטירת כרמל:

"יש חוק שמחייב את ראש העיר להעביר לי מסמכים כדי שאוכל לעיין וללמוד אותם, וזה לא קורה בפועל, אלא רק בתנאים שלו. הדרך היחידה שלי להגיע למסמכים היא להגיע לעירייה בשעות הנוחות לגזבר ולעיין בהם שם. אני לא יכולה להוציא חומרים, לעיין בבית, או לקבל במייל, כי זאת ההוראה שנתן ראש העיר ואנשים בשטח מתיישרים. בתחילת הקדנציה ביקשתי לקבל את התקציב המפורט של כל מחלקה ומחלקה. בערים גדולות יותר התקציב מפורסם וידוע לציבור. כשפניתי לגזבר הוא וביקשתי ספרי תקציב הוא אמר: 'בטירת כרמל אין דבר כזה...' מייגעים אותך ומתישים אותך ומקשים עליך ככל האפשר כדי שלא תיחשף למידע ושהציבור לא יהיה חשוף למידע. גם הפרוטוקולים מוכתבים על ידי ראש העיר, ולא משקפים את הנאמר בישיבות. במקרים רבים, דברים שאמרתי לא מצאו את דרכם לפרוטוקול, ואין הקלטות או תיעוד אמיתי³."

גם הגשת השאילתות נתקלת במקרים רבים בהמנעות והעדר תגובה מצד ראשי הערים, כך עולה מדבריו של חבר מועצת עיריית נתניה מר עופר אורנשטיין, בישיבת המועצה במאי 2013:

"אני חייב להתקומם על זה שכשחבר מועצה מגיש שאילתא, לא נותנים לו תשובה. אני חושב שהגיע הזמן לעשות לזה סוף. הנושא הזה של הסתרת מידע מחברי מועצה, צריך לשים לו סוף. יש חוק. אני מבקש שהיועצת המשפטית תיתן בבקשה את דעתה, שתקרא בבקשה את השאילתא שלי בזמן שאני מדבר, אם היא עדיין לא הספיקה לעיין בה. ותקרא את התשובה שלה. אני ביקשתי כאן נתונים מספריים, לא סיסמאות ולא אמירות ולא 'עשינו', ולא 'נתאמץ'. ולא מאמצים וכולי וכולי. שאלתי בצורה פשוטה."

עדות נוספת להימנעות מהענקת הזכויות המוגדרות בחוק הן הקשיים עמם מתמודדת סיעת "הגדירייתים" במועצה מקומית גדרה, שם נאסר על עובדי הרשות המקומית להיפגש עם חברי אופוזיציה. בינואר 2014, ראש מועצה המקומית יואל גמליאל, הוציא מכתב פנייה לכל עובדי הרשות בדרישה לקבל אישור ממנו לכל⁴ "פניית כל אחד מחברי המועצה למנהלים ועובדים

3 מתוך ראיון עם אפרת דוד, חברת מועצת טירת כרמל. 20.8.2104

4 מתוך פרוטוקול דיון במועצת עיריית נתניה, 8.5.2103

במועצה לקבלת חומרים ו/או פגישות⁵. באופן זה הוא ניסה לצמצם כל קשר בין חברי המועצה באופוזיציה עם עובדי הרשות המקומית, ובכך פגע למעשה ביכולת הפיקוח וקידום מדיניות הנדרשת באופן בסיסי לכל חבר מועצה על מנת שיוכל לבצע את עבודתו הציבורית נאמנה.

אחת הסיבות המרכזיות להיעדר מימוש הזכויות ואכיפה היא העובדה שכל פנייה לבית משפט במטרה לאכוף על גורמים ברשות המקומית תיקון ליקויים בעבודתם או מימוש זכויות, נעשית במימונו הישיר והבלעדי של חבר המועצה או מכספים שגייס. נוסף על כך, היועץ המשפטי של העירייה אשר אמור להעניק ייעוץ וסיוע משפטי גם לחברי המועצה, אמנם ממונה בוועדת מכרזים ודרוש רוב מיוחד לפטרו או להשעותו, אך במקרים רבים היועץ עובד בכפוף לראש הרשות, ובמקרים של קונפליקט בין ראש הרשות לחברי המועצה, יועצים רבים נוטים לטובת ראשי הרשויות. עובדות אלו פוגעות מאוד במעמד המשפטי של חברי המועצה ויכולתם בפועל להגן על זכויותיהם או לממש כהלכה את ייצוג צרכי הציבור במקרים של קונפליקט.

היעדר תגמולים ותנאי עבודה בסיסיים

רבים לא יודעים זאת, אך חברי המועצה בישראל פועלים בהתנדבות מלאה, ללא החזר הוצאות, מרביתם גם פועלים ללא שרותי משרד או טלפון. בנוסף, חברי המועצה לא זכאים לאף ביטוח המגן עליהם בזמן פעילותם הציבורית, לא ביטוח אחריות מקצועי ולא אובדן כושר עבודה. היעדר התגמולים, תנאי העבודה וכיסוי ביטוחי יוצרים שורה של מכשולים, חוסר איזון דמוקרטי וחשיפה משמעותית לשחיתות וניגוד עניינים.

בשנת 2004 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים אשר הבהיר את סוגיית התגמולים ותנאי השכר של חברי המועצה:

2.7.1 סגן בתואר (ללא שכר) וחבר מועצה בין שהוא צולו לו סמכויות ובין אם לאו לא זכאי לשכר.

2.7.2 הרשות המקומית תעמיד לרשות חבר המועצה חדר שממנו יוכל חבר המועצה לפעול ולקבל קהל. יכול שיהיה חדר אשר שינתן למספר חברי מועצה במשותף. החדר שיועמד כאמור, ישמש את חבר המועצה רק לאחר שעות העבודה הרגילות. הרשות המקומית תעמיד לרשות חבר המועצה לצורך מילוי תפקידו שירותי מזכירות. שירותים אלו לא יכללו מזכיר/ה אישית או עוזר/ת אישית, אלא ינתנו במרוכז לכל

חברי המועצה.

2.7.3 משרד הפנים יוזם חקיקה אשר תאפשר לסגן בתואר ולחבר מועצה לקבל סכום שיקבע בגין כל ישיבה של מועצת הרשות וועדותיה, וזאת לכיסוי הוצאות שיש לו בגין פעילותו במסגרת מועצת הרשות⁶.

ברמה הבסיסית, חברי המועצה נאלצים לתמרן בין העבודה ממנה הם מתפרנסים, חיי המשפחה ועבודתם הציבורית באופן שמקשה מאוד עליהם לבצע את עבודתם בצורה הראויה לתפקיד. עיקר הפעילות כחברי מועצה דורשת התנדבות לאחר שעות העבודה, מה שמהווה עבור בעלי משפחה אתגר מכופל המקשה עליהם להגיע לדיונים, לוועדות ולישיבות רלבנטיות. יתר על כן, הם מצופים לשמור על קשר עם הציבור ולקיים פעילות שוטפת ללא משרד, גם זאת אחרי שעות העבודה השגרתיות. החדר המוגדר בהוראת המנכ"ל לא כולל בהכרח טלפון, מחשב או חיבור אינטרנט וחברי המועצה מצופים להתחלק כולם בחדר אחד (!) ובשירותי מזכירות משותפים. תת התנאים המאפיין את עבודתם פוגעים במעמדם ובאופן ייצוגם של חברי המועצה בעיני הציבור, ולא מאפשרים להם לממש את ייעודם כשליחי ציבור. נוסף על כך, היעדר הביטוח אף מותיר אותם חשופים לתביעות לשון הרע ופגיעה בעתידם המקצועי, ואף מגביל את חופש הפעולה, הפיקוח והביקורת.

בשנת 2008 ערך המכון הישראלי לדמוקרטיה השוואה אקראית בין תנאי עבודתם של חברי המועצה בישראל לשש מדינות מקבילות בעולם המפותח: ארה"ב, גרמניה, צ'ילה, קנדה, בריטניה ודרום אפריקה. תוצאות הבדיקה היו חד משמעיות ולפיהן מעמד חברי המועצה ותנאי עבודתם בישראל נמצאים בתחתית ובמרחק רב מהמקובל בארצות אחרות. כך, לדוגמא, בעיירה צ'רלוט טאון בקנדה המונה 58 אלף תושבים, זכאים חברי המועצה לשכר שנתי של 22 אלף דולר בשנה, עוזר אישי, ציוד מחשב וטלפון נייד ומכוון שירותים נוספים. בארה"ב התנאים משתנים ממדינה למדינה – באוסטין, טקסס – חברי המועצה מקבלים שכר שנתי של 45 אלף דולר, החזרי שימוש ברכב ופטור מחניה ברחבי המדינה. באנגליה, חברי מועצה מקבלים פרט לשכר שנתי ומשרד, קצבת טיפול בילדים ובני משפחה תלויים. בכל המדינות שנסקרו, חברי המועצה המקומית זוכים למשכורת חודשית או שנתיית עבור פועלים הציבורי. רובן ככולן מספקות שירותי משרד מלאים לכל נבחר ציבור, לרבות סיוע אדמיניסטרטיבי, שירותי דואר וטלפון. חלק גדול מהמועצות מעניקות לנבחר הציבור ביטוח חיים, ביטוח בריאות ואף ביטוח רפואי⁷.

6 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 16/14

7 מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרז. לשחיתות. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008

בעיה נוספת הנובעת מהיעדר התגמולים הנה פגיעה באופוזיציה העירונית ויצירת תלות כלכלית של סיעות המועצה ברצונו ובהחלטותיו של ראש העיר. החוק מאפשר לראש הרשות למנות סגנים בשכר, ומספרם משתנה בהתאם לגודל הרשות. ראשי הרשויות משתמשים באפשרות זאת בכדי לבנות את הקואליציה, ולנצל את העובדה שראשי סיעות המקבלים סגנות בשכר ונכנסים עם סיעתם לקואליציה, לא יהיו מעוניינים לפרוש, בכדי להימנע ממצב חוזר של היעדר הכנסה. באופן זה נוצרת שחיקה מהותית במערך האיזונים והבלמים בין האופוזיציה לקואליציה בתוך מועצת העיר, כאשר לראשות העיר מובטחת נאמנותם של חברי הקואליציה באמצעות תלות כספית.

ואכן, סכנה נוספת הטמונה בהיעדר התגמולים היא החשיפה של חברי המועצה לניגודי עניינים, טובות הנאה ושחיתויות. כך מספרת רחל עזריה, סגנית ראש עיריית ירושלים:

"בתחילת הקדנציה הראשונה שלי כחברת מועצה, מישוה נכנס אלי לחדר, התחיל לקשקש איתי ולספר לי שהוא מייצג כל מיני קבוצות שעוסקות בנדל"ן וקהילות שונות בעיר. לא הבנתי על מה הוא מדבר איתי... ולמה... הוא שאל אותי באילו ועדות אני יושבת ונורא התלהב שאני בוועדה לתכנון ובנייה... השיחה הסתיימה. ככל שהזמן עבר והתחלתי להבין איך הדברים עובדים בוועדה, ומי מייצג את מי, הבנתי שבעצם זו הייתה בעצם בדיקה, הוא רצה לראות אן אני מוכנה 'לשתף פעולה' ולקדם אינטרסים כלכליים בתמורה להטבות או כספים. מן השיחה הוא כבר הבין, מבלי שאומר לו זאת, שממני הוא לא יוציא כלום..."

הצורך בפרנסה שתאפשר את העבודה במועצה יוצר הכרח למציאת מעסיקים אשר מעוניינים להעסיק חבר מועצה לטובת צרכיהם הכלכליים או האידיאולוגיים, עובדה אשר מסכנת את ניקיון הכפיים וטוהר הכוונות של חברי המועצה הנבחרים. מנגד, היעדר תגמול נאות והחזר הוצאות משפיע לרעה על החלטתם של אנשי ציבור רבים לגבי כניסה למערכת הפוליטית המקומית, כאשר ידוע להם כי מדובר בהתנדבות ללא תנאי עבודה נאותים ויכולת מוגבלת ביותר להשפיע במסגרת תפקידם.

סיכום והמלצות

חברי המועצה, מן הקואליציה ומן האופוזיציה, הם נבחרים ציבור אשר מייצגים באופן הטוב ביותר את מגוון המגזרים, הערכים והצרכים של קהל הבוחרים ברשות המקומית. חולשת מעמדם מערערת את אמון הציבור בשלטון המקומי. הם אלה האמונים על כך שהצרכים המשתנים של הציבור יבואו לידי ביטוי למול המדיניות העירונית והממשלתית המשפיעה על חיי היום יום. הם מהווים גורם המקשר בין הציבור לבין תהליכי קבלת החלטות, אולם ההסדרים החוקיים הקיימים אינם מאפשרים זאת. מעמדם המוחלש חוקית, ציבורית ומעשית פוגע בייצוג צרכי הציבור ובפיקוח על עבודת הרשות וראשיה. לתיקון המצב הקיים כנסת ישראל נדרשת להביא לשינוי חקיקה בתחום מעמד חברי המועצה, שכן שינויים אלה עשויים להביא לשיפור דרמטי ביותר בדמוקרטיה העירונית, באיכות חיי התושבים ביישובים השונים ובמניעת שחיתות וסיאוב שלטוני. להלן פירוט תחומי השינוי המומלצים:

סמכויות ותפקידים: יש לעגן בחוק את הסמכויות והתפקידים של חברי המועצה, מעבר לסמכויות הביקורת המצומצמות הקיימות כיום בפקודת העיריות.

תגמולים והחזר הוצאות: יש לקיים מנגנוני תגמול ותשלום הוצאות בכדי לאפשר לחברי המועצה לשאת באחריות ולמלא את תפקידם נאמנה ולא על חשבונם האישי.

דיווח וסקיפות: יש להגביר את שקיפות ראשי הרשות כלפי חברי המועצה והציבור הרחב על מנת לחזק את תפקידם כמפקחים ומבקרים. לשם כך על ישיבות המועצה והוועדות העירוניות להיות מתועדות ופתוחות לציבור הרחב וכמו כן יש לחזק את נגישותם של חברי המועצה והציבור למסמכי עבודה, תקציבים והחלטות.

מחויבות ואחריות: לצד מתן זכויות וסמכויות יש גם לעגן בחוק את המחויבויות של חברי המועצה כלפי הציבור, כגון שעות עבודה סדירות, שעות קבלת קהל, דרכי יצירת קשר ומנגנוני דיווח ישירים על עבודתם השוטפת.

כיום מונחות לפתחה של הכנסת שתי הצעות חוק של ח"כ יפעת קריב אשר אישורן יביא לחיזוק משמעותי ביותר של מעמדם של חברי המועצה, באמצעות הסדרת זכויות, חובות, תגמולים, הגנה משפטית ותנאי עבודה בסיסיים. כבר למעלה מ-20 שנה, הצעות חוק דומות רבות מוגשות לאישור, אך אף אחת מהן לא הגיעה לקריאה שנייה ושלישית. לצערנו, ישנם מתנגדים רבים לחיזוק הדמוקרטיה העירונית, אשר חוברים יחדיו בכדי להפיל ולחסום

את ניסיונות החקיקה. עובדה זו מחזקת את הצורך בשיקום ובחיזוק מעמד חברי המועצה כתנאי בסיסי להכנסת נציגי ציבור חדשים ממגוון רחב של קהילות, מגזרים ותחומי פעילות שמחויבים למען קהילתם ועירם בלבד. כיום, שלוש שנים לאחר המחאה החברתית ועם עליית השיח הציבורי העוסק בנושאים כלכליים חברתיים, ישנה הזדמנות משמעותית ביותר להביא למהפכה חקיקתית לחיזוק מעמד חברי המועצה שתחזק את הטוב המשותף ותבריא את הדמוקרטיה המקומית.

מקורות

חוקים, הצעות חוק וחוזרי מנכ"ל:

פקודת העיריות – התשכ"ה 1965
 הצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (זכויות חברי מועצה) – התשס"ה 2004
 הצעת חוק העיריות החדש – התשס"ז 2007
 הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (זכויות וחובות של חברי מועצה), התשע"ד 2014
 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 06/04. 2004

מסמכי מדיניות ודוחו"ת:

מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרז לשחיתות. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008.
 דו"ח מבקר עיריית תל-אביב יפו – "מעמד חברי המועצה". 2012

מכתבים, פרוטוקולים וראיונות:

מכתב ראש מועצה מקומית גדרה לעובדי הרשות. 5.1.2014
 פרוטוקול דיון מועצת עיריית נתניה, 8.5.2013
 ראיון עם חברת מועצת טירת כרמל, אפרת דוד, 21.8.2014
 ראיון עם סגנית ראש עיריית ירושלים, רחל עזריה, 21.8.2014

נספח: מעמד חבר המועצה – מערכת החוקים הקיימת

דבר החקיקה העיקרי המסדיר את מעמדו ותפקידיו של השלטון המקומי הנו פקודת העיריות, שחוקקה במקור בשנת 1925, בשנת 1964 נוסחה מחדש ('פקודת העיריות [נוסח חדש] התשכ"ה 1965-'). למרות שינויים ותקנים רבים שנוספו לחוק לאורך השנים, בסיסו עדיין פועל לפי צרכי השלטון הקולוניאלי הבריטי באופן שמחד חיזק את מעמדו של השלטון המרכזי מול המקומי ומאפשר גם היום לשר הפנים להתערב באופן ישיר בניהול העירייה, ומאידך העצים את מעמד ראשי הערים (שמונו בזמנו על ידי שלטונות המנדט) על חשבון חברי המועצה. בשנת 2007 (הכנסת ה-17) אושרה הצעת לחוק העיריות, שבאה להחליף את הפקודה המנדטורית המיושנת, אולם הצעה זו לא הגיעה לקריאה שנייה ושלישית ולא חל עליה דין רציפות בקדנציה של הכנסת ה-18.

חוק המקביל לפקודת העיריות הנו פקודת המועצות המקומיות, המגדיר את סמכויותיהן ופעילותן של הרשויות במועצות המקומיות והאזוריות. לאורך השנים נוספו חוקים נוספים המסדירים סוגיות קונקרטריות בניהול הרשות המקומית והם מאוגדים תחת חוק הרשויות המקומיות:

הוראות לגבי בחירות ברשויות המקומיות:

- חוק הרשויות המקומיות (בחירות) התשכ"ה-1965
- חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975
- חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964
- חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) התשנ"ג-1993

הוראות לגבי סמכויות מיוחדות:

- חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962.
- חוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) התשכ"א-1961
- חוק הרשויות המקומיות (הסמכה מיוחדת) חוק הרשויות המקומיות (הסמכה מיוחדת) התשי"ז-1957, המסמיך רשות מקומית לאסור על מכירת מוצרים בשר חזיר

הוראות לגבי תפקידים מסוימים ברשות במקומית:

- חוק הרשויות המקומיות (יועצת לענייני מעמד האישה), התש"ס-2000
- חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ה-1975,
- חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991
- חוק הרשויות המקומיות (מנהל מחלקת חינוך), התשס"א-2001

הצעות החוק לחיזוק מעמד חברי המועצה

הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (זכויות וחובות של חברי מועצה), התשע"ד 2014 מס' הצעת חוק פ/19/2674.

הצעת חוק הרשויות המקומיות (זכויות וחובות של חברי מועצה) התשע"ד 2014 מס' הצעת חוק פ/19/2679.

www.shaharit.org.il