

לכבוד

ח"כ אמיר אוחנה

שר המשפטים

הנדון: חיזוק חברי המועצה ברשויות המקומיות

1. לובי 99 הינו הלובי הציבורי הראשון בישראל, ארגון ללא מטרת רווח אשר שם לו למטרה לייצג את הציבור הרחב בהליכי חקיקה בנושאים חברתיים וכלכליים. כמיזם מימון ההמונים הגדול בישראל, אלפי חברי הארגון משלמים סכום קבוע על-פי בחירתם, באמצעות הוראת קבע, ובתמורה מקבלים זכות הצבעה בבחירת הנושאים אותם יקדם הארגון. אנו עובדים עם חברי וחברות כנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית ובזמן פעילותנו הקצר (כארבע שנים) הגענו להישגים משמעותיים, ביניהם: העברת תיקון חוק המגביל את צעדי הלוביסטים בכנסת; סיוע בהעברת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות; וסיוע בהעברת מסקנות ועדת ששינסקי 2, אשר עסקו בתמלוגים על משאבי טבע מים המלח.
2. אלפי חברי הלובי בחרו בחיזוק המינהל התקין ברשויות המקומיות כנושא שיקודם על ידי הלובי הציבורי. בעקבות הבחירה קיימנו עשרות פגישות עם ראשי רשויות, חברי מועצה וגורמי מקצוע ברשויות המקומיות, בשלטון המקומי ובמשרד הפנים, בניסיון לאתר שינוי מבני שישפר את פעילותן של הרשויות ואת השירות שהן נותנות לתושב.
3. המחקר שביצענו, שלווח גם על ידי מנהל המחקר של הארגון, העלה כי ברשויות המקומיות - בשונה מהרמה הלאומית - לא מתקיימים איזונים ובלמים משמעותיים בין ראש הרשות לנבחרי הציבור במועצה. סמכויותיו של ראש הרשות הן נרחבות מאוד, ולחברי המועצה יש השפעה מועטה עד לא קיימת על קבלת ההחלטות.
4. מבנה הרשות המקומית הוא שמכתיב תלות מוחלטת של כלל הגורמים בראש הרשות.¹ ראש הרשות ממנה את סגניו, כאשר מבין חברי המועצה רק ראש הרשות וסגניו מקבלים שכר עבור עבודתם. לראש הרשות וסגניו לשכות ויש להם תקנים לתפקידי סיוע (מזכיר, עוזר, דובר). מנכ"ל הרשות המקומית, המפעיל את כלל עובדי הרשות, הינו מינוי במשרת אמון של ראש הרשות המקומית.² "שומרי הסף" כגון היועץ המשפטי ומבקר הפנים, וכן גורמי מקצוע כגון מהנדס, מתכנן וגזבר, הינם מינויים התלויים בתמיכתו של רוב במועצה, ובשל כך הינם תלויים בראש הרשות המקומית המוביל את הקואליציה.
5. להשלמת התיאור להלן, נציין כי לאור ריבוי הרשויות המקומיות - 256 - ישנו קושי מבני לשלטון המרכזי לפקח על הדרג המקומי. נציין בהקשר זה את המחקר של "המכון לתכנון כלכלי", שמצא כי הרוב המוחלט של מקרי השחיתות ברשויות המקומיות הינו בדרג ראש הרשות המקומית וסגניו.³

¹מנוסח בלשון זכר אך מיועד לגברים ולנשים כאחד.

² פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיפים 145 ו-169.

³ המכון לתכנון כלכלי (2018): שחיתות בשלטון המקומי בישראל - ממצאים ראשוניים למחקר אמפירי בתחום:

<https://www.iep.org.il/publications/local-corruption>

6. כדי ליצור מנגנון פיקוח יעיל, אנו מציעים לחזק את דרג חברי המועצה. חברי מועצת הרשות המקומית הם דרג נבחר באופן דמוקרטי, המייצג בצורה טובה את כלל התושבים ברשות. חברי המועצה מכירים את אתגרי היישוב וצרכי התושבים, ובעלי אינטרס להתמודד עם אתגרים אלו.

7. **נתונים:** ממצאי סקר שערכנו בקרב חברי מועצה בעבר ובהווה משקפים את הקושי המבני בפיקוח על ראש הרשות:

א. היועץ המשפטי לרשות המקומית נתפש על ידי חברי מועצה ככלי להכשרת מהלכיו של ראש הרשות, ומרבית חברי המועצה ציינו שהם זקוקים ליועץ משפטי חיצוני בהיעדר זמינות או מוכנות של היועץ המשפטי לרשות לסייע להם מקצועית.

ב. מבקר הרשות המקומית נחשב באופן גורף כפונקציה חלשה. על פי עדותם של חברי המועצה, המבקר נמנע מלאתגר את ראש הרשות, ומשמש לעתים כלי ל"ניגוח" גורמים ברשות המקומית על ידי ראש הרשות. גם ועדת הביקורת, המובלת על ידי האופוזיציה ברשות המקומית, נחשבת חסרת השפעה.

ג. היכולת של חברי המועצה להקדיש עצמם לתפקידם לעתים קרובות מוגבלת בהיעדר גמול כספי על שירותם או אף החזר הוצאות על הפסד זמן עבודה. בעוד שכ-20% מהנשאלים ציינו כי מקור פרנסתם איננו שכרם (חסכוניות, פנסיה או משפחה), כ-80% ציינו כי הינם עובדים - רובם בעבודות מחוץ לרשות המקומית.

ד. על פי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, לחברי המועצה זכות עיון במסמכי העיריה תוך 3 ימים. אולם, מעל 40% מחברי המועצה שנסקרו התלוננו על מניעת זכות זו. לדוגמא: בקשה לעיון בנתוני מתן רישיונות עסק בעיר; בקשה לעיון בחו"ד חיצונית שנשכרה בדבר אישור הקמת חניון. במקרים מסוימים, חברי מועצה הגישו בקשות חופש מידע מתוקף חוק חופש המידע, למרות היותו כללי וחלש יותר מפקודת העיריות המקנה סמכות ספציפית לחברי מועצה לעיון במסמכים. כמו כן נמצא שבחלק מהרשויות המקומיות ראש הרשות אוסר על קשר בין עובדי רשות מסוימים לחברי מועצה.

ה. על פי פקודת העיריות/מועצות מקומיות, על העירייה להעמיד לרשות חברי המועצה - לרבות באופוזיציה - משרד שבו יוכלו לקבל קהל, וכן טלפון ומחשב. מעל 70% מחברי המועצה שנסקרו ציינו שהעירייה לא עומדת בחובותיה בתחום זה, וחברי המועצה נאלצים לקבל קהל ולהיפגש עם גורמי מקצוע במקומות ארעיים.

8. הצעתנו: צעדים לחיזוק חברי המועצה

א. **הגדרת מעמדו של יו"ר האופוזיציה** - יש לקבע את מעמדו של יו"ר האופוזיציה ברשות המקומית:

- i. הקצאת לשכה לקבלת קהל ושירותי מזכירות ליו"ר האופוזיציה;
- ii. בהינתן קיום, מספר תקנים בשכר בלשכת ראש הרשות המקומית, תקן אחד יחולק עם יו"ר האופוזיציה (מודל דיפרנציאלי בהתאם לגודל הרשות);
- iii. יו"ר האופוזיציה יישא דברים לאחר ראש הרשות המקומית בפתח כל ישיבת מועצה;

iv. יו"ר האופוזיציה יכהן כראש ועדת הביקורת, שמטרתה להשפיע על פעילות מבקר הרשות המקומית.

v. הבטחת ייצוג יחסי לאופוזיציה בועדות סטטוטוריות ובחברות כלכליות עירוניות.

ב. **ייעוץ משפטי:** בהיעדר מנגנוני בקרה יעילים מצד משרד הפנים, חברי מועצה לעתים קרובות נאלצים להגיש עתירות מנהליות כנגד הרשות המקומית או ראש הרשות. עבודה זו נעשית על חשבונם, ולעתים בחינם (פרו-בונו). הצעתנו לקדם הסדרה של הייעוץ המשפטי על בסיס המשאבים הקיימים, ופטור מאגרה לחברי מועצה שמגישים עתירה מנהלית הקשורה לפעילות הרשות המקומית, בהינתן חוסר מענה מצד הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים.

ג. **גמול והחזרי הוצאות:** סקירה משווה של גמול חברי מועצה שבוצע במרכז המחקר והמידע של הכנסת מצא כי ישראל בתחתית הרשימה מבחינת גמול לחברי המועצה. הגם שבמדינות רבות חברי מועצה לא זכאים למשכורת, ישראל היא המדינה היחידה שבה אין כלל גמול או אף החזרי הוצאות על הוצאות הקשורות לפעילות המועצה.⁴ נציין כי בעבר חברי המועצה היו זכאים לגמול מסוים, אשר בוטל ללא דיון במסגרת חוק ההסדרים בשנת 1996.

ד. חופש מידע:

i. יש להרחיב את הזכות למידע של חברי מועצה לכלול כל מסמך שנוגע לפעילות המועצה ואיננו באופי אישי, לדוגמה חוות של היועץ המשפטי, החלטות הדרגים המקצועיים, מסמכי החברה הכלכלית (לדוגמה בפקודת העיריות סעיף 140א). כמו כן לפטור חברי מועצה מאגרות חופש מידע.

ii. סעיף 140א לפקודת העיריות (ובהתאמה סעיף המקביל בפקודת המועצות המקומיות לעניין נגישות למידע) יתוקן כך שלצד השר הממונה, גם ראש היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים יהא זמין לבקשות חברי המועצה ליישום חובת העיון במסמכים, וכן יוקנה לראש היחידה הסמכות להטיל קנס על גורם המסרב או משתהה במסירת המידע.

ה. **שיפור התנאים הפיזיים של חברי המועצה:** הסדרת נושא סביבת העבודה והבטחת אכיפה של סעיף 127א (שולחן עבודה, מחשב, משרד לקבלת קהל).

9. לסיכום, הרחבת סמכויות חברי מועצת הרשות המקומית/מועצה מקומית, תשפר את הפיקוח על ראש הרשות/המועצה ותייצר איזון טוב יותר בינו לבין חברי המועצה. בנוסף, מתן גמול מסוים לחברי המועצה עשוי להעלות את היקף השעות שהם מקדישים לפעילות המועצה. הצעה המשלבת בין גמול לבין סמכויות נוספות, גם אם מצומצמות (מתוך ההבנה שאין לפגוע ביעילותה של הרשות המקומית), עשויה לשנות את היחס של חברי המועצה לשירותם בתפקיד זה, וכן לפתוח את השירות במועצת הרשות לאוכלוסייה מגוונת ובכך לשפר את פעילות הרשות המקומית ואת המינהל התקין בה.

בברכה,

עו"ד ימית ינאי

⁴ צח בן-יהודה, תנאי שכן, החזרי הוצאות ושירותים נוספים שחברי מועצה ברשויות מקומיות זכאים להם - סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2014).



לוביסטית ציבורית