

מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרז לשחיתות

מבוא

פרק א: מעמדה של המועצה המקומית: סמכויות הנבחרים וחשיבות תפקידם

1. מעמדם, תפקידם וכלי הפיקוח הנתונים בידי חברי המועצה.

2. שכרם של ראשי ערים וסגניהם.

פרק ב: היעדר תגמולים לחברי מועצה: סקירה נורמטיבית והשלכות למעשה.

1. ביטול התגמולים לחברי מועצה.

א. אי זכאותם לתגמול השתתפות ומשכורת: ממתן הזכות – ועד לביטולה.

ב. זכויותיהם ותנאיהם של חברי המועצה: המסגרת הנורמטיבית.

2. דיון בהצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (זכויות חברי מועצה).

פרק ג: הצעת חוק העיריות החדש: קונסטרוקציה רווית קשיים.

פרק ד: ניתוח ההסדרים הפנימיים ברשויות המקומיות בישראל: תמונת מצב.

1. רצוי מול מצוי בתנאי עבודתם של חברי המועצה בישראל.

2. מסקנות.

פרק ה': סקירה משווה: מבט לתנאי עבודתם של חברי מועצה במדינות זרות.

סיכום וראייה לעתיד

ראובן, וטרינר במקצועו, השתתף בבחירות המקומית באחת הערים הגדולות בישראל, וזכה להיבחר כחבר מועצה מן המניין. בעיצומו של תהליך פוליטי לגיטימי, מצא עצמו ראובן על ספסל האופוזיציה, ומשם הוא החל לפעול כנבחר ציבור המייצג את האינטרס של כלל תושבי העיר. ראובן נדרש להגיע לכל ישיבות המועצה הרשמיות, וכן לקחת חלק פעיל בוועדות המועצה השונות, במסגרתן הוא אמור ליטול חלק. חיש מהר, נתקל ראובן בדילמה מורכבת: כדי להגיע לישיבות המועצה ולהשתתף בכינוסי הוועדות, עליו להיעדר מעבודתו – מקור פרנסתו היחיד. **מנגד**, קובע החוק במפורש כי הוא אינו זכאי לכל תגמול עבור נוכחותו בכינוסים הרשמיים. כמו כן, גילה ראובן כי אין הוא זכאי למשרד אישי, אינו מקבל שירותי מזכירות אפקטיביים, ואף מתקשה לזכות בייעוץ משפטי בניסיונו לבקר את פעילות העירייה. לצד זאת, הוא אינו זכאי, כך מכוח חוק, להחזרי הוצאות בגין נסיעות עבודה, וכן אינו רשאי לקבל כל תגמול עבור הוצאות הטלפון הקשורות בפועל הציבורי. הוא אינו זכאי למחשב אישי, ואינו יכול לשגר דבר דואר אישי-מקצועי מטעם העירייה.

על רקע סיפורו של ראובן, ראוי כי נשאל: האם מציאות משפטית זו, המקבעת את מעמדו של חבר המועצה ברשויות המקומיות, מסייעת להגן על אינטרס התושבים ולקדם יעדים דמוקרטיים, או שמא היא אך מגבילה את נציגי השלטון המקומי בפועלם הציבורי, תוך שהיא מזרזת סממני שחיתות?

חיבור זה ינסה להתמודד עם דילמה מורכבת זו, ויבחן את שאלת מעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי במדינת ישראל. אנו נסקור את התהליכים החקיקתיים אשר ניסו לעגן את תנאיו וזכויותיו של חבר המועצה, ונלמד אודות האינטרסים הנוגדים במשחק הפוליטי המורכב. אנו ננסה לבסס את הטענות, לפיו הימנעותה של המדינה מלהעניק סיוע אדמיניסטרטיבי בסיסי ומשכורות תואמות לחברי מועצה, פוגעת ביכולתם לקחת חלק פעיל, אינטגרלי ומהותי בפעילות הציבורית, לרבות בזו האופוזיציונית. אנו נראה, כיצד בפועל, הופכים חברי המועצה למעין "מתנדבים", אשר לא רק נותנים מעצמם למען הקהילה, אלא אף משלמים על כך בכספם. בסופו של דיון, ננסה להוכיח, כיצד וואקום משפטי זה, מוסיף להיחלשות משמעותית של האופוזיציה בשלטון המקומי, מביא לזרז של שחיתות, ומשרטט אשליה דמוקרטית גלויה.

בפסקי דין הנוגעים בסוגיות משפטיות מתחום השלטון המקומי, לא אחת ציינו השופטים כי הרשות המקומית הנבחרת על ידי תושביה בבחירות דמוקרטיות, מהווה מעין "כנסת זוטא"

המפעילה באופן אוטונומי כוחות שלטוניים מתוקף סמכויות שהקנה לה הדין במישרין¹. אנו, מצידנו, ננסה לבחון האם השלטון המרכזי **אכן** מקנה לשלטון המקומי את הנדרש כדי לתפקד כמעין "כנסת זוטא", וכיצד בא הדבר לידי ביטוי.

בפרק א', אנו נציג סקירה קצרה אודות סמכויות נבחרי הציבור במועצות המקומיות, ונבחן את חשיבות תפקידם הדמוקרטי. **בפרק ב'**, נציע סקירה נורמטיבית של מדיניות היעדר התגמולים לחברי המועצות המקומיות, תוך שנבחן את ניסיונות חקיקת העבר. לצד אלה, נסקור את המסגרת התנאים האדמיניסטרטיביים-משרדיים המוצעים לנבחרי הציבור בשלטון המקומי, תוך דיון באפקט הדמוקרטי על פועלם. ביריעתו של **פרק ג'**, נדון בקונסטרוקציה המשפטית המוצעת בגדרו של חוק העיריות החדש, ואשר מנסה להתמודד עם הצורך במתן פתרונות למצוקת חברי המועצות. במסגרת זו, נבחן האם לשון ההצעה אכן מספקת מענה למציאות המורכבת, או שמא עושה אך את "חצי הדרך" בניסיונה להתמודד עם הבעיה. במסגרתו של **פרק ד'**, אנו ננתח את ההסדרים הפנימיים **בארבע-עשרה** רשויות מקומיות בישראל אשר נבחרו באופן אקראי, ונסה להציג תמונת מצב עדכנית אודות האופן בו הן מיישמות את לשון החוק. בדיון גופו, נבדוק אילו מועצות אכן מעניקות "שירותי משרד" לנציגיהם, כנדרש בחוק, ואילו מהן מונעות מנבחרי הציבור ייעוץ משפטי הקשור בפועלם הציבורי. לרקע הדברים, נוסיף וניגע בבעייתיות שבפרשנות המושג "שירותי משרד", כפי שהיא נהוגה כיום. **בפרק ה'**, אנו נציג **ניתוח משפטי משווה** אודות תנאיו וזכויותיו של חבר מועצה **בשש מדינות זרות**: ארה"ב, בריטניה, קנדה, גרמניה, צ'ילה, ודרום-אפריקה. **בפרק הסיום** ננסה לסקור ולסגור את המעגל שפתחנו בראשית דרכנו, תוך נגיעה במהלכים הדרושים לשינוי.

פרק א': מעמדה של המועצה המקומית: סמכויות הנבחרים וחשיבות תפקידם

¹ ראו לדוגמה ע"מ 5042/01 גזבאן זיד נ' פארס כאמל-חורפיש, פ"ד נו(3) 865, 897 (2002).

1. מעמדם, תפקידם וכלי הפיקוח הנתונים בידי חברי המועצה

כינון המועצה ברשויות המקומיות הוא מימושו של רעיון הפרלמנט, "בית הנבחרים", בשלטון המקומי. זהו הגוף המחוקק, המבקר, והמשפיע ביותר על חייהם של התושבים המתגוררים בתחומו. חברי המועצה פועלים כמעין "חברי הכנסת" של אותו מתחם רשות, וחרף העובדה שאינם עוסקים בביטחון הלאומי, הם אורגן משמעותי בחיינו. לצד זאת, "בית הנבחרים" המקומי, אינו עצמאי ובלתי מוגבל בפועלו, אלא כפוף בבסיסו לשלטון המרכזי, ולשר הפנים הממונה על עיקרו.² ב"מדריך השימושי לנבחר", חוברת הדרכה אשר הונפקה מטעם משרד הפנים לטובתם של נבחרים הציבור 'הטריים', היטיבו לתאר מציאות דואלית זו בפשטות ובקצרה: בפרק הראשון העוסק במעמדה של המועצה, נאמר כי הרשות המקומית היא "לא כל יכולה, אבל חשובה מאוד".³ החוק אכן תוחם את גבולותיה, מעגן את סמכויותיה, ומבקר את פועלה באופן קונסיסטנטי. אכן, הוא אינו עצמאי מבחינה כלכלית, וחרף העובדה כי הוא גובה אגרות ומיסים, הוא נתון לחסדיו של תקציב המדינה הקובע את מסגרת הכנסותיו.⁴ אלא שכאמור בתחילה, "על אף כל מגבלותיה – יש בידי הרשות המקומית תחומי אחריות רבים, והשפעתה על חיי המקום גדולה עד למאוד".⁵

המועצה, וכפועל יוצא – חברי המועצה, אוחזים בסמכות שמקנה להם החוק לפקח, לבקר, וליזום עשייה משפטית ופרקטית לרווחת הציבור. הם למעשה לב ליבה של העשייה המקומית: הם אחראים על אישור חקיקת העזר, על ניהול ענייני הכספים של הרשות, ובכלל, מקיפים את תחומי החיים של תושבי המקום. מכאן, אפוא, צומחת חשיבות מעמדם של חברי המועצה, המהווים כִּידה היוזמת והמפקחת של הרשות, על מכלול הסמכויות של השלטון המקומי. מספר חברי המועצה משתנה בהתאם למספר התושבים הרשומים בספר התושבים, המתנהל לפי פקודת

² ד"ר חיים קלכהיים מדגיש בספרו כי שתי רשויות הממשל – המקומית והמרכזית – "אינן פועלות תמיד במסגרות של חלוקת תפקידים שהוגדרו במסמכים או בהסדרים פורמאליים". לצד זאת, בעוד הוא מדגיש כי לשלטון המרכזי נתון הקול המוביל, הרי שלטענתו, "גם בכוחה של הרשות המקומית לכוון מגמה זו או אחרת של המשרד הממשלתי, להתנגד לה או לנצל אותה לאינטרס משותף". מכאן, הרי שניסיק כי גם אם האחד כפוף לשני, הרי שאין בכך כדי להמעיט בכוחו. ראו חיים קלכהיים **שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית: עוצמה מקומית מול מערכות המימשל הארצי בישראל 14-15** (המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1997).

³ "בית הנבחרים המקומי (מועצת הרשות המקומית)" **המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית 35** (בהוצאת משרד הפנים, 2004) (להלן: "המדריך השימושי לנבחר"). כשמה, החוברת הינה בגדר מדריך שימושי לתחומי סמכותו ופעילותו של הנבחר. מטרתה לספק מידע הדרכתי ראשוני ובסיסי. המדריך הינו נדבך נוסף במערך כלי ההכשרה המקצועיים, הניתנים לנציגי הציבור הנבחרים ואשר מטרתו להופכם למקצועיים יותר.

⁴ ש.ם.

⁵ ש.ם.

מרשם התושבים, תש"ט-1949, והנוגע לתחום העירייה.⁶

הדיון במעמד של חברי המועצה, אם כן, הוא דיון עקרוני ומהותי על מעמדה של הרשות המקומית בכללה. חברי מועצה "פעילים", הם חברי מועצה מפקחים, מובילים ויוזמים. במסגרת זו, ה**ביקורת** היא למעשה הכלי המרכזי בידי הנבחרים, כלי המאפשר להם לממש את ייעודם כשומרי הסף של האינטרס הציבורי בכללו.

להגשמת מטרה זו, עומדות לטובתם של חברי המועצה שלוש סמכויות ביקורת **עיקריות**, במסגרתן הם יכולים לפקח על פועלם של ראש העיר, סגניו, ושאר מנגנוני הרשות. כמובן, אין באלה הנסקרות להלן, בכדי להוות רשימה סגורה של "כלי עבודה" אפקטיביים, אלא שאין ברשימה קצרה זו בכדי לבחון את כולם.

אחד הכלים הבולטים, הוא בדמות "זכות העיון", המאפשר לחבר המועצה לבצע עבודה יעילה באיסוף חומרים, לימודם וניתוחם, וכך לממש את עקרון השקיפות והביקורת הנתון בידי⁷. אכן, זכות העיון קיימת בפועל לכל תושב מכוח "חוק חופש המידע"⁸, אלא שהפרוצדורה החוקית אינה תמיד קלה למימוש⁹. בפועל, חברי המועצה נהנים מנגישות גבוה יותר למידע, וזאת מכח סעיף 140א לפקודת העיריות. וכך נקבע:

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

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

(ג). זכות העיון בפנקסים ובמסמכים לפי סעיף קטן (א) אינה חלה על פנקס או מסמך שגילוי או פרסומו אסור על פי דין ועל רישום או

⁶ ראו ס' 19 (א) לפקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד-1964 (להלן: "פקודת העיריות").

⁷ ראו אברהם י. שפט ושמואל א. שפט "המסגרת המשפטית של השלטון המקומי" השלטון המקומי בישראל 99 (דניאל י. אלעזר וחיים קלכהיים עורכים, מהדורה שנייה, 2001).

⁸ ראו חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ס"ח 1667, 226 (להלן: "חוק חופש המידע").

⁹ שם. ראו ס' 7 לחוק חופש המידע: "נוהל הגשת בקשות והטיפול בהן", וכן ס' 8: "דחיית הבקשה במקרים מסוימים".

מסמך הנוגעים במישרין בזכויותיו של פרט או בחובותיו כלפי העירייה, זולת אם משמשים נושא לדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה שמבקש העיון חבר בה.

(ד). פנקסי העירייה ומסמכיה יועמדו על פי דרישה של יושב-ראש ועדה לרשותה של הוועדה בזמן ישיבתה, במידה שהם נוגעים לנושא שעל סדר יומה.

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

לצד זאת, מסתבר שזכות בסיסית זו אינה תמיד באה לידי מימוש באופן המשקף את ייעודה האמיתי. **גיא בן גל**, חבר מועצת העיר כפר-סבא, טוען באחד ממאמריו, כי "המציאות מגלה כי ראשי ערים מפרים באופן שיטתי את הוראות סעיף 140 ופוגעים במכוון בזכות העיון של חברי המועצה"¹⁰. במאמרו, הוא מביא מספר דוגמאות, אשר לדבריו משרתות את האינטרס של ראש העיר במצבים אלה, וביניהם: אי העברת המידע - ללא כל תגובה, סירוב למסור פרטים בגין טעמים משפטיים, והעברת מידע חלקי "במגמה להסתיר בדרך כלל את פיסות המידע הבעייתיות"¹¹. עמדתו האישית של גיא בן גל, לצורך הדיון שלפנינו, אינה באה כדי לקבוע מוסכמות יסוד וחריצת דין כלפי העיריות כולן. היא משקפת עמדה אישית בלבד, ומתבססת אפוא על ניסיונו הפרטיקולארי בפרקטיקה. לצד זאת, אנו בוחרים לצטט מדבריו, כדי להדגיש ולהמחיש עד כמה חשוב להעניק לחברי המועצה את הכלים הראויים בניסיונם לבקר ולפקח על פועלה של העירייה, כלים אשר יאפשרו להם להתמודד אל מול פועלו של ראש הרשות במידה ונדרשים הם¹². הדבר זוכה למשנה תוקף לנוכח קביעתו של היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, לפיה "השחיתות השלטונית ברשויות המקומיות קשה יותר לטיפול מאשר במשרדי הממשלה"¹³. בהרצאה שנשא בכנס השנתי של "העמותה למשפט ציבורי" בשנת 2004, טען מזוז כי "יש את התחושה שככל שיש שחיתות, וכנראה שיש ברמות כאלה ואחרות, אנחנו לא יכולים למדוד אותה והיא נמצאת יותר

¹⁰ גיא בן גל "זכות העיון לחברי מועצה - הפער בין המצוי לרצוי" אתר אופוזיציה (13.10.2007) www.opposition.co.il/?mode=project&id=22&lang=he

¹¹ שם.

¹² הדברים מתחדדים לנוכח עוצמתו המתגברת של ראש הרשות. נחום בן-אליא, מדגיש בספרו כי "סמכויותיו ועוצמתו (של ראש הרשות - י.ע) מוצאים ביטוי בריכוזיות שאין לה מקביל, מבחינת מגוון הנושאים ורמות המעורבות, בשום מערכת ציבורית אזרחית אחרת". לדבריו, "היעדר היררכיה פונקציונאלית-מקצועית מפותחת ברבות מן הרשויות המקומיות, מאפשר התערבות ראשי הרשויות בהחלטות שוטפות - לעיתים תוך דילוג על דרגים מקצועיים ממונים". ראו נחום בן-אליא **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** 26-27 (בהוצאת מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004).

¹³ "מזוז: קשה יותר לטפל בשחיתות בשלטון המקומי" **YNET** (13.11.2004) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3003742,00.html

בשלטון המקומי מאשר בשלטון המרכזי". לדבריו, "בשלטון המקומי, המערכת מפורזת מאוד, מאות רשויות מקומיות, מנגנוני פיקוח יותר רופפים. לשום שר או ראש ממשלה אין כהוא זה מהסמכויות של ראש עיר בתחומים הרלוונטיים להפעלת שחיתות"¹⁴.

לצד זכות העיון הקבועה בחוק, נתונה לחברי האופוזיציה הסמכות לעמוד בראש וועדת הביקורת, כלי חשוב ומשמעותי לעבודה הפיקוח. **סעיף 149ג** לפקודת העיריות קובע כי:

149ג. (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 מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין: הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה".

(ב). מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה. הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה. ראש העירייה וסגניו לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג). (1). יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לזכויות אלה, מתווספת זכות עיקרית נוספת, אשר אמורה לשרת את אינטרס השקיפות והפיקוח עליו אמונים חברי המועצה. בסעיף 26 לתוספת השנייה של הפקודה ("תקנון בדבר ישיבות מועצה והנוהל בהן"), עוגנה הזכות להגיש שאילתא אל ראש הרשות, לקראת "ישיבה מן המניין" של המועצה, ובכך, להעלות לדיון נושאים הדרושים, לדעת חברי המועצה, "הבהרה" ודיון. וכך קובעת לשון הפקודה:

26. (א). חבר המועצה רשאי להגיש הצעות לסדר היום של ישיבה מן המניין לא יאוחר מ-48 שעות לפני מועדה.

(ב). בכל ישיבה מן המניין יידונו ארבע הצעות לסדר היום, אם הוגשו.

¹⁴ ראוי לציין כי השחיתות הפוטנציאלית ב"שלטון המקומי", אינה אך נחלתה של מדינת ישראל. התשתית המקומית, המסגרת המשפטית, ואופן הפיקוח, מקלים, כך נראה, על תופעות שחיתות נרחבות יותר ביחס לשלטון המקומי, וכמובן, אין זאת רק צרתה של שיטתנו שלנו בלבד. על שחיתות המערכת המקומית בארה"ב, ראו לדוגמה: FRANK J. COPPA, COUNTRY GOVERNMENT: A GUIDE TO EFFICIENT AND ACCOUNTABLE GOVERNMENT 26-27 (2000). לדברי המחבר, מציאות עובדתית זו, "מזכירה לנו את הצורך בפיקוח ציבורי, בתקשורת קשובה ובמערכת משפטית קשוחה", ראו הערה 12, בעמ' 27.

הנה כי כן, החוק מעניק לחברי המועצה ברשות המקומית מספר כלי ביקורת, אשר אינם תמיד נתפסים כאפקטיביים במהותם¹⁵. ברם, נראה כי בכדי לממש את סמכויות הביקורת הנתונות מלשון החקיקה, נדרשים חברי המועצה לכלי גישה ועבודה ראשוניים, עליהם נרחיב בהמשך. כמו כן, הם נדרשים לתגמול ושכר עבור פועלם, על מנת שיוכלו להקדיש את הזמן הנדרש לעשייתם הציבורית, ללא חשש לצמצום משכורתם האישית. אם כן, האם השלטון המרכזי מעניק לחברי המועצה את הזכויות, התנאים והסמכויות הנדרשות, כדי להגן על האינטרס הציבורי הכולל? בכך נעסוק ביריעתו של פרק ב'. עוד קודם לכן, ראוי לנו כי בטרם נתייחס לתנאיהם של חברי המועצה, נציג את המסגרת הנורמטיבית המתגמלת את ראשי הערים וסגניהם, ונלמד אודות ההבדלים.

2. שכרם של ראשי ערים וסגניהם

בניגוד לחברי המועצה, ראשי הרשויות וסגניהם זוכים להטבות הכוללות משכורת והוצאות נלוות¹⁶. מספר הסגנים משתנה בין רשות לרשות, והינו תלוי במספר התושבים המתגוררים בתחומה; כך לדוגמה, בעירייה שמספר תושביה עולה על 250,000 – יכהנו בתפקיד שלושה סגנים, וביניהם מי שנבחר לסגן ממלא מקום¹⁷. סעיף 129 קובע כי:

(א) ראש העירייה וסגן ראש העירייה שנבחרו לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן - חוק הבחירה הישירה), **רשאים לקבל שכר ותנאי שירות מקופת העירייה**, בכפוף לאישור השר ובהתאם לתנאים ולשיעורים שקבע. (ההדגשות הוספו).

הזכות לשכר עבור עבודתו של ראש העיר וסגנו, אינו המשתנה היחיד במאזן ההטבות והתגמולים ביחס לחברי המועצות המקומיות. תנאיהם שונים, בין היתר, ביחס לזכותם הבסיסית למשרד עבודה אישי, לאמצעים הטכניים העומדים לרשותם, וכך ביחס להחזרי ההוצאות בגין שימוש בטלפון ומרחק הנסיעה.

בנקודה זו, ובטרם ננתח את תנאיהם של חברי המועצה גופם, נדגיש את הבעייתיות העקרונית העולה מההבדלה הנורמטיבית, במסגרתה **סגני ראש העיר** זוכים לתמורה עבור פועלם, בעוד שחברי מועצה מן המניין, אינם לוקחים חלק ממסגרת התגמול הנהוגה כיום.

¹⁵ ראו לדוגמה את דבריו של חבר מועצת העיר כפר סבא, לעיל ה"ש 10.

¹⁶ ס' (ה) לחוק מגדיר את המושג "שכר ותנאי שירות": "שכר, תנאי פרישה וגמלאות, וכן כל הטבות כספיות אחרות הקשורות למילוי תפקידו של ראש העירייה או סגנו".

¹⁷ ראו ס' 129(ג)(3)(ב) לפקודת העיריות.

בסיס הבעיה נטוע בעקרון הפוליטי והביקורתי. סגני ראשי הרשויות (להלן: "הסגנים"), אינם תמיד משתייכים למפלגה הגדולה ביותר, אלא הגיעו לכיסאם כחלק ממשא ומתן פוליטי, אשר הבשיל לכדי הסכם קואליציוני פורה. לא אחת, יאלצו הסגנים להילחם על עקרונות מפלגתם, וכן על האינטרס הציבורי אותו הם מייצגים. ברם, קשה להתעלם מן העובדה כי "לחימה" עיקשת זו, אשר יכולה להסתיים בפרישה הפגנתית מן הקואליציה, עלולה להתנגש עם אינטרסים כלכליים-אישיים, שכן יציאה מן הקואליציה ופרישה מתפקידם **כסגנים**, תביא דה-פקטו, לביטול זכאותם למשכורת והחזרי הוצאות. אם נשווה, על דרך ההיקש, את מעמדם של הסגנים, למעמדם של שרים בממשלת ישראל, הרי שבעוד ששר בממשלה פורש מתפקידו לנוכח משבר פוליטי עקרוני, או נוכח התנגדותו למתווה החברתי של הממשלה, ובמקביל - ממשיך לזכות במשכורת ותנאים כחבר כנסת, הרי שסגן ראש הרשות המתפטר מתפקידו, **מאבד** בפועל את כל תנאיו והכנסתו החודשית. האם יש בכך כדי להשפיע על מערך השיקולים של נבחרי הציבור היושבים על כסא הסגן? סבורני כי לא ניתן יהיה לשלול טיעון זה, ולכשעצמו, הוא מעלה מציאות מורכבת ובעייתית, מציאות אשר יכולה להאפיל על מסגרת דמוקרטית נכונה. במקרים מסוימים, ניתן להניח, היא אף עלולה לעודד "עסקנות פוליטית", הנוגדת את טובת הציבור.

פרק ב: היעדר תגמולים לחברי המועצה: סקירה נורמטיבית והשלכות למעשה

1. ביטול התגמולים לחברי מועצות

חבר מועצה ברשות המקומית נבחר בבחירות דמוקרטיות, פועל כנציג ציבור, ומפעיל כוחות שלטוניים המיועדים להגן על אינטרס הכלל בתחום הרשות. לצד זאת, אנו נראה עתה, כיצד החוק

הקיים אינו נותן לחבר המועצה את הכלים הראויים להגשמת ייעודו. הדיון אודות הקונסטרוקציה המשפטית המעגנת את תנאיו של חבר המועצה, ראוי להיות מפוצל לשניים: **ראשית**, אי מתן שכר חודשי ו/או לחלופין תגמול כספי בגין עשייתם והשתתפותם בישיבות המועצה. **שנית**, אי מתן כלים אדמיניסטרטיביים-משרדיים בסיסיים, המאפשרים לחבר המועצה לבצע את תפקידו כראוי.

(א). אי זכאותם לתגמול השתתפות ומשכורת: ממתן מהזכות - ועד לביטולה

על פי החוק, נבחרו ציבור המכהנים בתפקידם כחברי מועצות מקומיות, ואשר אינם משמשים בתפקיד ראש הרשות או סגנו, **אינם** זכאים לתגמול השתתפות או שכר. בשנת 2001 הגיעה סוגיה זו, לראשונה, לדיון בבג"ץ, על רקע עתירתם של שלושה גורמים¹⁸: **העותר הראשון**, עו"ד מאיר גובר, היה אז חבר המועצה האזורית דרום השרון; **העותרת השנייה**, הגברת רוני אלוני, כיהנה כחברת מועצת עיריית ירושלים; **והעותר השלישי**, מר מאיר דהן, פעל כחבר המועצה המקומית מזכרת בתיה. בבסיס עתירתם, דרשו השלושה כי בג"ץ יורה לשר הפנים להעניק תשלומי ביטוח תאונות עבודה, תשלומי החזר הוצאות רכב, וכן תשלומי גמול השתתפות בישיבות המועצות המקומיות, המועצות האזוריות וכן בישיבות ועדות המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, וזאת - לכל חברי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות בישראל.

בהחלטתם של השופטים חשין, טירקל ובייניש, נדחתה העתירה למתן צו על תנאי, ואף נקבע כי העותרים ישלמו למשיבים שכר טרחת עור-דין בסך 5000 ₪. בסקירתם הקצרה, מדגישים השופטים את גלגולה המשפטי של מדיניות התגמולים, ומציינים כי אכן, חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), התשנ"ה-1995 (להלן: "החוק הראשון"), העניק בעבר זכות לחבר מועצה של רשות מקומית שאינו מקבל שכר מרשות מקומית, **לקבל** מקופת הרשות המקומית גמול עבור השתתפותו בישיבות המועצה. ואולם, היטיבו השופטים לציין, כי כהוראת סעיף 32 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, לא שולם בשנת 1997 גמול כאמור לפי החוק הראשון. וכך נקבע בחוק:

¹⁸ ראו בג"ץ 4182/01 עו"ד מאיר גובר, חבר המועצה האזורית דרום השרון נ' שר הפנים (לא פורסם, 2001) www.courts.co.il/SR/elyon/0104182.htm

"אי תשלום גמול והחזר הוצאות לפי חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות) על אף הוראות חוק הרשויות המקומיות (גמול השתתפות בישיבות לחברי מועצה), התשנ"ה-1995, בשנת 1997 לא ישולם גמול השתתפות בישיבות והחזר הוצאות, לחברי מועצה של רשות מקומית, לפי החוק האמור" (ההדגשות הוספו).

שנה לאחר מכן, סעיף 23 לחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה)¹⁹, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק השני"), ביטל את החוק הראשון מכל וכל. הכנסת הביעה אפוא דעתה, בשוללה מפורשות תשלום גמול לחברי מועצה כפי שקבע החוק משנת 1995. דברה של הכנסת דבר הוא ושלילת הזכות שלילה היא"²⁰.

מציאות משפטית זו לא הניחה את דעת העותרים. בכתביהם, טענו השלושה כי החוק השני, "בטל ומבוטל הוא מעיקרו בהיותו סותר את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו". בית המשפט דחה אז גם את טענתם זו, ואשרר למעשה את המסגרת הנורמטיבית החדשה ללא סייג. בדבריהם, לא טענו השופטים כי מצב דברים זה נכון וראוי הוא. לטענתם, "תשלום לחברי מועצות מקומיות עניין הוא למחוקק לענות בו"²¹.

הנה כי כן, חבר מועצה נבחר, נאלץ מחד גיסא לשמור על מקור פרנסתו, ומאידך גיסא, להתמיד ולהגיע לכל ישיבות המועצה וועדותיה. היעדרות מישיבות אף גוררת סנקציה חריפה מצידה, וכך קובע סעיף 123(א) לפקודת העיריות:

"חבר-מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלשה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות - אם היו בשלשה חדשים פחות משלוש ישיבות - יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העירייה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן (ב)".

נבהיר כי לצד ישיבות המועצה הרשמיות, נדרש, כאמור, כל חבר מועצה, גם לקחת חלק בכל מפגש וכינוס של וועדות המשנה במסגרתן הוא פועל. טבעי הוא, כי לא אחת, חבר מועצה ישתתף ביותר מוועדה אחת, ומכאן שהוא נדרש להתמיד במחויבותו לנקודות הטיפול אותן לקח על גבו הציבורי. מכאן, ראוי כי ישאל השואל: האם ראוי אפוא לכפות על חבר מועצה הרוצה לממש את עקרונות הדמוקרטיה, לצמצם את שכרו החודשי המקורי, אך משום מחויבותו הציבורית להשתתפות בישיבות המועצה? מדוע לא יזכה חבר המועצה לתגמול עבור עשייתו בפועל? האם אין

19 www.btl.gov.il/NR/exeres/D5CE1CB2-BE5D-4434-86E0-

ראו: BB504446211A.htm?lawid=19410#

20 ראו, לעיל ה"ש 18.

21 שם.

בכך בכדי לפגוע בפרנסתו החודשית? ואנו נוסיף ונשאל: מה דינו של חבר מועצה אשר התמנה לתפקיד עם אחריות הנוספת על תפקידו 'הקלאסי' כחבר מועצה, בעוד שחלות עליו עתה סמכויות בהתאם? מדוע לא יזכה הוא לתגמול ראוי? **זאת ועוד**. מציאות זו תמוהה, אף לנוכח העובדה כי בדירקטוריונים של חברות עירוניות, זוכים חברי הדירקטוריון - **שאינם חברי מועצה**, לתגמול כספי עבור כל ישיבה בה השתתפו, עד לסכום מקסימום הקבוע בחוק. ואולם, על פי פקודת העיריות, חבר מועצה המשמש בין היתר כחבר דירקטוריון, ואשר עושה את אותה פעילות בדומה לעמיתו שאינו חבר נבחר – **אינו** זוכה לכל תגמול מנגד.

המציאות המשפטית הקיימת, מאלצת אפוא את נבחר הציבור ברשות המקומית, לבחור למעשה בין משימה אחת לאחרת. אם נצא מתוך נקודת ההנחה כי חברי האופוזיציה, אותם נבחר ציבור שאינם זוכים לתגמול (שכן אין בידם לשמש בתפקיד של סגן), הם כוח הפיקוח המרכזי ברשות - האם אין במכשול הרעיוני של אי תגמול, בכדי לעודד מציאות של רפיון הפיקוח שלא מרצון, על רקע מחויבותם למקום עבודתם המקורי? מדוע, יקשה השואל, בוחרת מדינת ישראל להעמיד את חבר המועצה הנבחר בין דילמה ערכית: מימוש ייעודו הציבורי, מול פגיעה בפרנסתו שלו ושל בני משפחתו?

בפרקטיקה, טוענים ברשויות המקומיות, כי על דרך הכלל, ישיבות המועצה נקבעות לשעות הצהריים, וזאת במטרה שלא לפגוע בעבודתם של חבריה. אלא ששיחות עם חברי מועצה²², מעלות תמונה מעט שונה: **ראשית**, ההנחה כי בשעות הצהריים אין חברי המועצה נדרשים לעבוד, מבוססת, כך לראייתי, בטעות עקרונית. האם יש להניח כי ראובן, אותו וטרנר שהוצג בפרק המבוא, אינו עובד בשעות הצהריים במרפאתו? **ושנית**, נראה כי לא אחת, וחרף טענות הרשויות, ישיבות המועצה נערכות דווקא **בשעות הבוקר**. לא זו אף זו. האם אין בכך בכדי להעניק לראש הרשות "כלי לחץ" נוסף, דרכו יוכל לתמרן פגישות לשעות הבוקר, ביודעו את הקושי בהשתתפותם של חברי המועצה המשתייכים לאופוזיציה? שהרי נזכיר: שעת קיום הפגישות, אינה קבועה בחוק, ונתונה להחלטתו של ראש המועצה.

ולא בכך די. ההנחה לפיה חבר המועצה "מסיים" את שליחותו הציבורית בעצם השתתפותו בישיבת המועצה – מוטעית, לראייתי, אף היא. מכאן, שאין חשיבות מכריעה לשעת כינוס המועצה, הגם שתהא בשעות הלילה, כי אם במדיניותו של המחוקק הראשי גרידא. תושבי הרשות

²² על בסיס שיחות עם חברת מועצת עיריית הרצלייה לשעבר, הגברת אורית רישפי; הגברת רוני אלוני, לשעבר חברת מועצת עיריית ירושלים; חבר מועצת העיר חולון, מר שמואל ברנשטיין.

היוצאים לקלפיות הבחירה, מצביעים עבור המועמד הראוי לדעתם, מתוך ההנחה כי יפעל הוא להגן על האינטרסים הציבוריים שהוא מייצג עבורם. והנה, ישוב השואל וישאל: האם אינטרסים אלו מוגנים אך בהשתתפות אקטיבית בישיבות לבדן? האם אין בכך בכדי להמעיט בחשיבות העשייה, הבחינה והלימוד שמחוץ לדיוני ההצבעות ואישורי החקיקה? ואם בחיוב נשיב תשובתנו, מדוע אפוא לא יקבל חבר המועצה תגמול עבור השעות המושקעות למימוש משימה זו, וזאת מתוך ההנחה כי יפגע הדבר, שוב, במשכורתו החודשית?

(ב). זכויותיהם ותנאיהם של חברי המועצה: המסגרת האדמיניסטרטיבית

לאחר שהצגנו כיצד נמנע המחוקק מלהעניק לחבר המועצה תגמול עבור השתתפותו בישיבות המועצה ועשייתו הציבורית השוטפת, נבחן אפוא האם חבר המועצה זוכה לכלים האדמיניסטרטיביים הבסיסיים לצורכי הגשמת עבודתו הציבורית.

כיום, המסגרת הנורמטיבית הקיימת אינה מסדירה את זכאותו של נבחר הציבור ברשות המקומית, לתנאים המינימאליים המגיעים לו, "ובפועל הוא נאלץ לפעול לרוב על חשבוננו, ומבלי שתהא עברו תשתית פיזית בסיסית למילוי תפקידו"²³.

בשנת 2004, פורסם חוזר מנכ"ל מטעם משרד הפנים, במסגרתו הובהר "מעמדם של סגנים בתואר (ללא שכר) וחברי מועצה, עם האצלת סמכויות"²⁴. בסעיף 2.7 הוסבר כי:

2.7.1. סגן בתואר (ללא שכר) וחברי מועצה בין שהואצלו לו סמכויות, בין אם לא, אינם זכאים בגין פעילותם להחזרי שכר כלשהם.

2.7.2. במידה שתפקידם מחייב חדר או לשכה בעירייה, לא יהיו זכאים למזכירה או עוזרים אישיים. שרותי מזכירות יינתנו על ידי לשכת ראש הרשות המקומית או מנכ"ל הרשות המקומית. להבהיר שדינו של סגן רשות בתואר או ללא שכר, כדין חבר מועצה לכל דבר, גם אם הואצלו לו סמכויות.

2.7.3. סגנים בתואר וחברי מועצה אינם זכאים לתנאים נלווים, ובכללם להחזרי טלפון חברת בזק, טלפון נייד, לא על שמם ולא על שם הרשות המקומית, ולא תשלום עבור החזרי הוצאות. (ההדגשות הוספו).

²³ מתוך דברי ההסבר של הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (זכויות חברי מועצה), התשס"ד-2004. לקריאת המסמך המלא, ראו קובץ מתוך אתר הכנסת knesset.gov.il/privatelaw/data/16/2341.rtf; דיון מפורט אודות ההצעה יידון בהמשך הפרק.

²⁴ "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 11/04 (23.09.2004), ראו: www.dinmekomi.co.il/Mankal/2004_09.pdf.

הנה כי כן, חוזר המנכ"ל משנת 2004, קובע בבירור כי חברי המועצה אינם זכאים "לתנאים נלווים". לצד זאת, נראה כי לא ברור מלשון הכתוב, האם זכאי חבר מועצה לקבל משרד עבודה, באמצעותו יוכל לפעול. על כן, כחודש מאוחר יותר, וכעדות לאי הבהירות המערכתית, שיגר בתאריך 28 בנובמבר 2004, מנכ"ל משרד הפנים חוזר נוסף (מס' 11/04)²⁵, במסגרתו נכתב כי "בעקבות פניות לגבי סעיף 2.7 בחוזר מיוחד של המנהל הכללי, "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר", ברצוננו להבהיר ולשנות את הנוסח כדלקמן:

2.7.1. סגן בתואר (ללא שכר) וחברי מועצה בין שהואצלו לו סמכויות, בין אם לאו, **לא זכאי לשכר.**

2.7.2. הרשות המקומית תעמיד לרשות חבר המועצה **חדר** שממנו יוכל חבר המועצה לפעול ולקבל קהל. החדר שיועמד כאמור, יכול שיהיה חדר אשר ישמש את חבר המועצה רק לאחר שעות העבודה הרגילות. חדר כאמור, יכול שינתן למספר חברי מועצה במשותף.

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 הרשות. (ההדגשות הוספו).

לשון חוזר המנכ"ל המעודכן, מעלה גם היא מספר בעיות בסיסיות, בדיוננו על תנאי עבודתו המינימאליים של חבר המועצה הנבחר. **ראשית**, לא נאמר מפורשות מה משמעותו של אותו "החדר" הניתן לחבר המועצה. האם הוא אמור לכלול תנאים בסיסיים לעבודה, כגון **מחשב**, פקסימיליה וטלפון? כל אלה, הרי אינם עולים מלשון החוזר ונתונים לפרשנות הצדדים. **שנית**, סעיף 2.7.2 מתנה את השימוש ב"חדר", רק **לאחר** "שעות העבודה הרגילות". מכאן, שחבר מועצה לא יוכל לממש את משימותיו הציבוריות במהלך "שעות השגרה", שהינן באופן טבעי השעות במסגרתן יש להניח כי יתאפשר לחבר המועצה ליצור קשר עם משרדים מקבילים המקיימים פעילות שוטפת הנוגעת לעניינו. **שלישית**, חוזר המנכ"ל מדגיש כי "חדר כאמור יכול שינתן למספר חברי מועצה במשותף". אם נניח כי "חדר העבודה" מאפשר לאדם **אחד** בלבד לעבוד בתחומו, בכל רגע נתון, הרי שחבר המועצה יהיה תלוי אפוא ברשימת ההמתנה שתיווצר הלכה למעשה. לא זו אף זו. גם אם נניח כי החדר עשוי להכיל שני חברי מועצה בו זמנית – היכן אפוא הזכות לפרטיות וסודיות השמורה לכל אחד מהם בעת פועלו הפוליטי-ציבורי?

נראה כי מציאות בעייתית זו, אינה מקיימת את העיקרון אותו שאפה הרשות לממש, והוא מתן מרחב פעולה פיזי לנבחר, בעת עשייתו הציבורית. **זאת ועוד**. בהצעה למתן חדר עבודה

²⁵ ראו: www.dinmekomi.co.il/Mankal/2004_11.pdf.

משותף, לא נאמר אם יהיה הוא בתחומו של בניין העירייה, אם לאו. הגם שנקודה זו עשויה להיתפס כשולית לעניין, היא עשויה להיות "כלי נשק" פרשני בידיו של ראש הרשות המעוניין לצמצם את נוכחות חברי האופוזיציה בסביבתו. **רביעית**, ההצעה המקורית, לפיה "שרותי מזכירות יינתנו על ידי לשכת ראש הרשות המקומית או מנכ"ל הרשות המקומית" – בעייתית מיסודה: יש להניח כי אם אותן "מזכירות לשכה", אשר כבר משרתות כיום את ראש העיר, את סגניו, את ראשי האגפים, הגזבר, והעובדים – ייאלצו להוסיף ליומנן העמוס גם את שירותם של חברי המועצה **כולם**, הרי שיהיה בכך כדי הכפלת עבודתן, ואין לדעת האם יאפשר הדבר תפקוד ראוי וסביר. **חמישית**, ראוי כי נשאל: מהם אותם "שירותי משרד", כפי העולה מלשון החוזר המקורי? האם נכללת בכך גישה למחשב **המחובר לרשת האינטרנט**? האם מדובר באספקת ציוד כתיבה בסיסי? האם בכך נכלל אף שירות הדואר? נראה אפוא כי על כל אלה אין החוזר נותן מענה, ומותיר את שאלות הפרשנות לטובתם של הצדדים כולם: לאלה המצמצמים, ולאלה המרחיבים. **שישית**, העובדה כי הזכויות האדמיניסטרטיביות הניתנות לחבר המועצה, נתונות לעיגון בחוזר מנכ"ל ולא בחקיקה, מובילות למציאות משפטית בלתי יציבה, במסגרתה תנאייהם של הנבחרים עשויים להשתנות יחד עם כניסתו לתפקיד של שר חדש. מיותר לציין כי מציאות זו, אינה זרה לנוף הפוליטי בישראל²⁶.

הנה כי כן, בפועל, חבר המועצה הנבחר, יתקשה לאתר מקום מפלט לעשייה בשעות השגרה, וחמור מכך, אינו זוכה לסיוע האדמיניסטרטיבי-משרדי הדרוש לצורך הגשמת ייעודו. חוזר המנכ"ל **אינו** עוסק, כאמור, בשאלת מתן המחשב, הפקסימיליה, מכשיר הטלפון, ואינו נוגע למימון משלוח הדואר, אספקת כלי המשרד הנדרשים לעבודה תואמת, ומתן הכלים לשימור הקשר עם הציבור.

מדיניות זו, תמוהה לראייתו אף יותר, לנוכח הדברים הבאים: "המדריך השימושי לנבחר"²⁷, המתפרסם מטעם משרד הפנים, ממליץ לנבחר הטרי מספר דרכים לשיפור עבודתו הציבורית. בסעיף 3 לרשימת ההמלצות, ותחת הכותרת "שמור על קשר", מציע משרד הפנים לחבר המועצה את הדברים הבאים:

1. "שמור על קשר עם ציבור הבוחרים שבחר בך באמצעות פגישות סדירות במשרדך או במקום אחר, צא לסיורים בשטח וקיים "דלת פתוחה" בזמנים קבועים לפניית ציבור.

²⁶ נדגיש כי סעיף 2.7.3 העלה, כי "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 הרשות". הסעיף אינו מתייחס לתמיכה האדמיניסטרטיבית-משרדית, שאמורה להינתן לחבר המועצה הנבחר.

²⁷ לעיל ה"ש 3, בעמ' 55.

2. "שמור על קשר עם הנהלת סיעתך שמטעמה הגעת למועצה".

3. "שמור על קשר עם התקשורת המקומית או הארצית" (ההדגשות הוספו).

הנה, הלכה למעשה, מכיר משרד הפנים את החשיבות הטמונה במגע הישיר שבין הבוחר לנבחר הציבורי. ההמלצות עצמן, סבורני, הן לב אותה הדיאלקטיקה הקיימת בשלטון המקומי: מחד גיסא, הוא מטיף לעבודה ציבורית יוזמת, ביקורתית, מחדשת ומועילה, ומאידך גיסא, הוא אינו נותן לנבחר הציבור את הכלים הדרושים למימוש ייעודו. מפליא אפוא כי מציע משרד הפנים לנבחר הטרי לשמור על קשר עם הציבור, על דרך פגישות עם בוחרים "במשרדו", בעוד שברי הוא כי לחברי מועצה, ובעיקר לאלה מן האופוזיציה, אין משרד משלהם, והשימוש במשרדים הקיימים בבניין המועצה או העירייה – הינו דל ביותר, וכאמור, תלוי במספר גורמים חיצוניים אובייקטיביים.

דומה הדבר גם לעניין ההמלצות בתחום העשייה התקשורתית. בעמוד 74 למדריך האישי לנבחר הציבור בשלטון המקומי, מציעים המחברים דרכים "שיעזרו לך להגיע לתודעת הציבור". תחת הכותרת: "אתה, הציבור והתקשורת", מציע המדריך "לשגר מכתבים אישיים, הודעות אישיות ואפילו דוח תקופתי על עבודתך ברשות". בסעיף 2 למסמך, מוצע כי נבחר הציבור "יזום מפגשים עם קהל באולמות ציבוריים, וסיורים במקומות מיוחדים". כמו כן, מוצע לקיים "שעות קבלת קהל", ו"למנות דובר אישי או איש יחסי ציבור".

בהצעתו זו, חוזר משרד הפנים וממחיש את החשיבות שהוא מייחס לעבודתו הרציפה של חבר המועצה, וכן לדיאלוג שהוא נדרש לקיים כשליח ציבור עם בוחריו. ואכן, קשר עם בוחרים מאפשר לנבחר הציבור ללמוד על צרכי המקום, להיעזר בקידום יוזמות ומאבקים, ואף להפעיל לחץ לגיטימי על גורמים המתנגדים לעמדותיו. פעם נוספת, נראה כי ציפיותיו של השלטון המקומי מחבר המועצה, אינן תואמות לכלים שאותו שלטון מקנה לו.

אם התחלנו בראשית הדרך, בציינו כי הרשות המקומית הינה כ"כנסת זוטא", נקל עלינו דרכו בנקודת ההקשה להשוואה אל מול תנאיהם של חברי הכנסת. נדגיש: אין בכך בכדי להיכנס לניתוח תנאי השכר והתגמולים החודשיים אודות עבודתם, כי אם בדיון אודות המענקים הניתנים להם כחלק מ"שמירת הקשר אל מול הציבור". הן כאן, והן שם, עסקינן בנציגי ציבור, והגם שאין

האחד דומה לשני בכל רמ"ח איבריו, הרי שהתשתית הרעיונית של משמעות מושג "נציג ציבור" – דומה היא.

לפי החלטות שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001, זכאי חבר הכנסת לכיסוי ההוצאות הנחוצות לו לשם "שמירה על הקשר עם ציבור הבוחרים"²⁸, לרבות קיום לשכה פרלמנטארית. הכל, כאמור, לשם מילוי תפקידו כנבחר ציבור. במסגרת זו, זכאי חבר הכנסת לתקציב שנתי בסך 64,911 שקלים חדשים²⁹ לכיסוי הוצאות שהוצאו לשם שמירה על קשר עם הציבור. אגב כך, חבר הכנסת אשר לא הוציא את מלוא סכום התקציב השנתי העומד לרשותו לפי הקבוע, עד תום שנת הכספים, זכאי, כל שנה, להעביר את היתרה לשנה שלאחר מכן, במשך כל תקופת כהונתה של אותה כנסת.

הנה כי כן, בעוד שחבר כנסת זכאי לא רק למשכורת, כי אם להוצאות המאפשרות לו לשמור על קשר עם הציבור, חבר המועצה לא זכאי - לא לזה ולא לזה. ונדגיש: אין בדברינו כדי דרישה להענקת תקציב שנתי ל"רכישת מתנות", כחלק מאותן זכויות העומדות לרשותו של חבר הכנסת, כי אם לאותם אלמנטים אדמיניסטרטיביים-משרדיים הנדרשים לצורך מימוש אותם העקרונות שמשרד הפנים - עצמו - הדגיש בחוברת שייעד לנבחר הטרי ברשות.

2. דיון בהצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (זכויות חברי מועצה)

בשלושה לחודש מאי 2004, הגיש חבר-הכנסת חמי דורון הצעת חוק, יחד עם ארבעה חברי כנסת נוספים³⁰, שאמורה הייתה לפתור את הוואקום המשפטי, אשר מתעלם מצורכי הבסיס של חברי המועצה, בעשייתם הציבורית. הצעת החוק מציעה לשנות את פקודת העיריות, כך שיתווסף סעיף 125ג המוצע, לאחר סעיף 125ב הקיים. סעיף 125ג מבקש אפוא ליצור מסגרת נורמטיבית חדשה, לפיה יינתנו לחברי המועצה הכלים המינימאליים לעבודה, לרבות טלפון, פקס, מחשב ומשרד. כמו כן, הוצע כי סיעות האופוזיציה ייהנו באופן משותף משירותי משרד, וכי חבר מועצה יהיה זכאי

²⁸ מתוך החלטת שכר חברי הכנסת (הענקות ותשלומים), התשס"א-2001.

²⁹ סכום זה והסכומים להלן מעודכנים ליום כ"ז בטבת התשס"ג, ה-1 בינואר 2003.

³⁰ ח"כ יגאל יאסינוב, ח"כ אילן ליבוביץ, ח"כ אהוד רצאבי, וח"כ אילן שלגי.

לשלוח דברי דואר על חשבון הרשות, בסכום מוגבל שאותו ייקבע שר הפנים³¹. וכך קובעת לשון ההצעה:

"זכויות חבר מועצה" 125ג.

(א). כל חבר מועצה יהיה זכאי לקבל מאת הרשות המקומית את הכלים המינימאליים הדרושים לו לצורך מילוי תפקידו, ובכלל זה תעמיד העירייה לרשות כל סיעה המיוצגת במועצה משרד, מכשיר טלפון, מכשיר פקסימיליה ומחשב;
(ב) העירייה תעמיד לרשות סיעות האופוזיציה, ובהתייעצות עמן, לפחות פקיד אחד שתפקידו לרכז את העבודה המנהלית של סיעות האופוזיציה;
(ג) העירייה תממן שליחת דברי דואר של חברי המועצה, בסכום שגובהו לא יעלה על סכום שייקבע השר.

לאחר שהצעת החוק עברה קריאה טרומית, היא הגיעה לשולחן ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. עיון בפרוטוקולים השונים, פותח בפנינו צוהר נוסף לעיקרי הטיעונים בסוגיה סבוכה זו. בישיבה הראשונה שקיימה הוועדה בעניין זה, וכהכנה להצגתה של הצעת החוק לקריאה ראשונה, אמר יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת יולי שטרן, כי "החוק המוצע נראה לי אחד מאותם חוקים שאמורים לחזק את המערכת העירונית"³². חבר הכנסת חמי דורון, יוזם ההצעה, תיאר אז בפתח דבריו את המציאות הבעייתית המהווה את הבסיס העקרוני לחיבור זה, באומרו כי "חבר מועצת עיר ברוב הרשויות המקומיות, צריך לקבל קהל בבית קפה או אצלו בבית"³³. בכך, היטיב לתאר ח"כ דורון את הפרובלמאטיקה הקיימת לנוכח הוראות חוזר המנכ"ל משנת 2004. ח"כ דורון המשיך וטען, כי "הבעיה היא שברוב הרשויות המקומיות לא נותנים לך גישה – לא לטלפון...עיריית גבעתיים למשל. שלא נדבר על חדר, שלא נדבר על חדר לכל הסיעה, שלא נדבר על חדר לכל האופוזיציה".

לאורך הדיון כולו, הביעו נציגי משרד הפנים, טיעון הגיוני במהותו, אך מנגד, בעייתי מנקודת מבט דמוקרטית. אכן, ברשויות המקומיות קיימת מצוקה תקציבית, ובמציאות של גירעונות, קשה יהיה להמציא סכומים משמעותיים לתקצוב התגמולים וכלי הבסיס הנדרשים. אלא שכאן, לראייתי, בדיוק טמונה המלכודת התפיסתית. התקציב לתגמול חברי המועצה, אותו תקציב אשר, בין היתר, צפוי להעניק להם את הכלים האדמיניסטרטיביים הדרושים למילוי תפקידם, צריך לבוא מתוך שינוי תקציבי בגדרו של **השלטון המרכזי**. הטיעון לפיו ישנו מחסור תקציבי, אינו יכול לעמוד כאן, לדעתי. דמוקרטיה אכן עולה כסף, ותקצוב הדמוקרטיה חשוב כדמוקרטיה עצמה. במקרה דנן, ובדרישה שלהלן, נראה אפוא כי אין חריגה בלתי הגיונית ממוסכמות יסוד ותנאי

³¹ מתוך דברי החסבר להצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (זכויות חבר מועצה), התשס"ד-2004 (להלן: "הצעת החוק").

³² פרוטוקול ישיבה מס' 298 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-16, 2 (25.10.2004).

³³ שם.

בסיס הנדרשים להגשמת הרעיון הדמוקרטי בשלטון המקומי. אלא שגם אם נניח כי בעת זו, השלטון המרכזי אינו פועל לשינוי תפיסתו התקציבית ביחס לרשויות המקומיות, הרי שעקרון הדמוקרטיה מחייב את הרשויות **לשנות את עוגת התקציב**, ואין במצוקותיה כדי להוות עילה לאי מתן תנאי בסיס של אדמיניסטרציה. שירות האזרח היא המטרה העליונה של הרשות, ואותה יש לממש. האם במצב החוקי הקיים מתממש הדבר?

פרוטוקול מס' 308 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, הדנה בהכנתה של הצעת החוק לקריאה ראשונה, מביא בפנינו דוגמה נוספת למציאות זו. אבי בינמו, נציג עיריית נשר, אשר השתתף בשיבה, הוסיף סנגוריה על ההצעה ואמר: "אני אתן את הדוגמה שלנו – אנחנו הסיעה הגדולה ביותר בעיר. **אין לנו שום אפשרות לתת שירותים לאזרח** – לא פקסימיליה, לא חדר, לא שירותים"³⁴ (ההדגשות הוספו). הגברת אורית רישפי, נציגת השלטון המקומי, כך לפי הפרוטוקול, הוסיפה לתיאור קודמיה, והלינה: "לא ייתכן שנבחרו ציבור יצטרכו להביא מהבית את העט ואת הטלפון ואת היועץ המשפטי וגם לשבת על מדרגות העירייה ולקבל קהל, ולכן היוזמה הזו חשובה"³⁵. "המטרה", הדגישה הגברת רישפי, אינה "למלא את כוונתם של חברי המועצה בכסף, אלא באמת לאפשר לנבחרו הציבור... משהו מקביל לחברי כנסת, מינימאלי, מצומצם, בפרופורציה הנכונה..."³⁶.

עיון בפרוטוקולים, מעלה כי משרד הפנים, הביע לא אחת הסתייגות עקרונית לחקיקה, וטען כי יש להקפיד את היוזמה לטובת "רפורמה משרדית כללית". בפרוטוקול מס' 427 לשיבת הוועדה, מצוטטת עו"ד מרגלית בוטרמן, היועצת המשפטית של משרד הפנים, באומרה כי יש לממש את השינוי הרוחבי בסיוע לחברי המועצה, אך "כחלק מהרפורמה, כחלק מהראייה הכוללת"³⁷. בהמשך הדיון עלו בעיות נוספות. בין אלה, נטען כי יש "לוותר" בשלב זה על חקיקה, לאור העובדה כי שר הפנים יכול לקבוע את התנאים הנדרשים של חברי המועצה – בתקנות³⁸. מאוחר יותר, התבררה גם ההתנגדות ביחס לגובה הדרישה התקציבית, בטענה כי ההוצאות הנדרשות למימוש החוק, כפי שהוצגו על ידי משרד האוצר, גבוהות בהרבה מן התקציב הריאלי הנדרש³⁹.

³⁴ פרוטוקול ישיבה מס' 308 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-16, 5 (08.11.2004).

³⁵ דבריה לקוחים מתוך פרוטוקול ישיבה מס' 427 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, הכנסת ה-16 (23.05.2005).

³⁶ שם, בעמ' 12.

³⁷ שם, בעמ' 13.

³⁸ שם, בעמ' 19.

³⁹ ראו את החלפת הדברים בין ממלא מקום יו"ר הוועדה, ח"כ חמי דורון, ובין מר אודי בן-דרור, רפרנט ביטוח לאומי, המייצג את משרד הפנים, שם, בעמ' 1-6.

בסופו של דיון, אושרה הצעת החוק לקריאה ראשונה, בלא מתנגדים, בלא נמנעים, **ועם תומך אחד בלבד**, ח"כ חמי דורון, אשר ניהל את הישיבה. גם אם אין זה עניינו של דיונו זה, והגם שאנו מסכימים עם הכרעת הוועדה, קשה שלא לתהות בקול, אודות מציאות דמוקרטית, בה חבר כנסת אחד, משתתף בוועדה בגפו, ללא שנשמע קולם של נבחרי הציבור, אשר קיבלו את המנדט להכריע גורל חקיקתי. היעדרותם השיטתית של חברי הכנסת מדיוני הוועדות, כפי שאף באה לידי ביטוי בדו"חות הכנסת, ומקריאת הפרוטוקולים, ראויה אפוא לבדיקה יסודית, כזו אשר תגרור לשינוי תפיסתי כולל. אך כאמור, לא זו מטרת החיבור⁴⁰.

הנה כי כן, הצעת החוק אושרה לקריאה ראשונה, עברה בהצלחה את המשוכה החוקית הנדרשת, אך מאז - טרם הגיעה לשולחן הדיונים חזרה. הצעת החוק עוכבה⁴¹, ובמקביל, נטען כי חוק העיריות המוצע, ייתן מענה לוואקום המשפטי הדורש שינוי.

פרק ג: הצעת חוק העיריות החדש: קונסטרוקציה רווית קשיים

בתאריך 21.03.2007, אישרה מליאת הכנסת בקריאה ראשונה את חוק העיריות החדש (להלן: "החוק החדש")⁴², שמגדיר מחדש את יחסי השלטון המרכזי והמקומי⁴³. הרפורמה המוצעת, תעניק ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, ותביא לפיתוח מכשירי בקרה והתערבות, כדי למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות מקומיות. מתוך מבט-על כללי, ובלתי פרטני, ניתן לומר כי הצעת החוק, משקפת בבסיסה את החשיבה בדבר החיוניות שבביצועו של תהליך רפורמה ברשויות המקומיות, כפי שנערכה במשרד הפנים והוגשה בראשית שנת 2003⁴⁴.

⁴⁰ להרחבת דיבור הביקורת בעניין זה, ראו יוסי עבדי "דמוקרטיה - ללא כוח אדם" **NFC**: "חדשות מחלקה ראשונה" (25.11.2005) www.nfc.co.il/ShowArticles.aspx?docId=12942&subjectId=3&ShowAll=True

⁴¹ מתוך שיחה אישית שקיימתי עם הגברת **אורית רישפי**, לשעבר חברת מועצה בעיריית הרצליה, ומהתומכות המובילות בהצעת החוק. הפגישה נערכה בתאריך: 18.03.2008.

⁴² הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007. אגב כך, נציין כי הצעת החוק התפרסמה מטעם הממשלה.

⁴³ אמנון מרנדה "אושר בקריאה ראשונה: חוק שמגדיר מחדש את יחסי השלטון המרכזי והמקומי" **YNET** www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3379463,00.html

⁴⁴ ראו www.halachot.co.il/articles_inn.asp?pid=1171&cid=794&iid=19413

עיון בהצעת החוק, מעלה כי היא מנסה להתמודד, גם אם חלקית, מול סוגיית מעמדו ותנאיו של חבר המועצה ברשויות המקומיות. מהם אפוא השיפורים החקיקתיים המוצעים אל מול המצב הקיים? האם הם אכן נותנים מענה מספק בהתבסס על הנתונים שהוצגו לעיל? ובכן, הפרק השביעי להצעת החוק, "ארגון המועצה ודרך פועלה", עוסק בין היתר בעיגון תגמולים לנבחרי הציבור ברשויות, וכן בשירותי האדמיניסטרציה הרלוונטיים. להלן לשון סעיף 60 לחוק החדש:

"חדר ושירותי משרד" 60.

- (א). העירייה תעמיד **משרד ושירותי משרד** לחברי המועצה לצורך מילוי תפקידם (בחוק זה – משרד חברי מועצה) (ההדגשות הוספו).
- (ב). לא ישתמש חבר מועצה במשרד חברי המועצה ובשירותי המשרד, אלא לצורך מילוי תפקידו כחבר המועצה או כחבר ועדות המועצה.

בדברי ההסבר להצעת החוק, נכתב כי סעיפים 60-63 מציעים לקבוע את התנאים "שיועמדו לרשות חברי המועצה, כדי שיוכלו למלא את תפקידם כנדרש". הנה כי כן, ניתן לטעון כי בדבריה, מודה הממשלה בהצעתה זו, בכך שבמציאות הקיימת, חברי המועצה אינם זוכים לכלים הראויים בדרך להגשמת מטרתם הציבורית.

סעיף 62 להצעת החוק עוסק **בגמול השתתפות בישיבות**, וכך מוצע:

62. (א). חבר מועצה, למעט ראש עירייה וסגן ראש עירייה המקבל שכר מהעירייה, יהיה זכאי לגמול בעד השתתפות בישיבות המועצה, בישיבות אשר חלה על העירייה חובה להקימן לפי חוק זה, ובעירייה שהיא ועדה מקומית לפי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה, בישיבות הוועדה המקומית וועדות המשנה שלה.
- (ב). גמול כאמור בסעיף קטן (א) ישולם על פי החלטת המועצה ובמסגרת הכללים שקבע השר לעניין מספר הישיבות המרבי שבעדן זכאי חבר המועצה לגמול, ולעניין סכום הגמול המרבי בעד כל ישיבה השר רשאי לקבוע שסכום הגמול שישולם ליושב ראש המועצה יהיה גבוה מהגמול המשתלם לחבר המועצה.

סעיף 63 מגדיל ומסדיר את השתתפות העירייה בהוצאות השתלמות, וכך מוצע:

63. העירייה רשאית להשתתף בהוצאות שהוציאו ראש העירייה, סגן ראש העירייה או חבר מועצה בעבור השתלמות הדרושה לו במישרין לצורך מילוי תפקידו בעירייה; ואולם, לא תשתתף עירייה בהוצאות כאמור, אלא אם כן ההשתלמות מקיימת אחר תנאים שקבע השר ובסכומים שלא יעלו על הסכומים שקבע.

לשון ההצעה, אכן, משקפת שינוי בגישה הממסדית, אך טומנת בחובה מספר בעיות עקרוניות, המביאות למסקנה הזהירה לפיה מדובר בלשון של פשרה ותו לא, כזו אשר אינה מציגה פתרון לעיקר הבעיות שהוצגו בחיבור זה. **ראשית**, בסעיף 60(א), נקבע כי העירייה תעמיד לרשות חבר המועצה "משרד ושירותי משרד", אלא שכאמור עוד קודם לכן, הצעת החוק, בדומה לחוזר המנכ"ל, אינה מבהירה מהם אותם "שירותי משרד". האם גם כאן מדובר בשירות אשר יינתן

"במרוכז לכל חברי המועצה", כאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 11/04: האם הכוונה הינה לאספקת ציוד משרדי לכתובת מכתבים ולשליחת דואר? האם יכלול המשרד שיוצע לחברי המועצה מחשב המחובר לאינטרנט, שירותי פקסימיליה וטלפון? האם יהיה במשרד יותר מקו טלפון אחד, ואם לאו, האם אין זה מגביל את מספר חברי המועצה המעוניינים לעשות שימוש בחדר העבודה – בו בזמן? ובכלל: האם מדובר אפוא במשרד ל"יחיד", או שמא משרד המאפשר עבודתם של כמה חברים במקביל? נדגיש כי אין טענות אלה עולות כמתוך חלל ריק. **בפרק ד'** שלהלן, נציג תמונת מצב פרובלמאטית בעיקרה, לפיה חברי מועצת העיר חולון, כך לדוגמה, זוכים לקבל חדר עבודה לאדם יחיד, ואשר כלל **אינו מחובר לרשת האינטרנט**. גם אם עמימות לשונית זו תבוא לידי פתרון במסגרת תקנות נלוות, הרי שלשון ההצעה אינה מציינת כי "אי בהירויות" אלו ייפתרו על-ידי השר הממונה.

שנית, הצעת החוק **אינה** נוגעת להחזר הוצאותיהם של חברי המועצה לעניין השימוש בטלפון ונסיעות העבודה. האם אפוא עלינו להסיק כי מציאות בה חבר מועצה נאלץ לשלם מכספו האישי את הוצאות הטלפון, בגין שיחות המהוות בסיס אינטגרלי לעבודתו – אכן ראויה? האם אין בכך בכדי להגביל חבר מועצה - המוגבל כלכלית – מלשמר קשר עם הציבור, מליזום ולבקר? שהרי כיום, הטלפון הנייד, מוכר כצינור הקשר המרכזי. ובהמשך לכך: מה באשר להוצאות הנסיעה? האם לא ראוי להמציא מנגנון הגיוני ומוגבל, לפיו חבר מועצה יזכה לתגמול עבור הוצאות המיועדות לעבודתו הציבורית? ונשאל: מדוע חבר עיריית גבעתיים, כך לדוגמה, הנאלץ לבקר בעיר אילת, כחלק מעבודת מטה שהוא מוביל לשינוי חקיקתי באזור מגוריו, יידרש לשלם מכיסו את הוצאותיו כולם?

שלישית, נראה כי הצעת החוק איננה מתמודדת עם אחת הבעיות המרכזיות בפרשנות הקיימת: עם עצם הגדרת מעמדו החוקי של חבר המועצה. כיום, חברי המועצה אינם מוגדרים כ"עובדים", ומכאן שאינם זכאים לפיצוי וביטוח עבודה בגין נזק הנגרם להם במסגרת תפקידם. כך לדוגמה, בעוד שחבר כנסת אשר נפגע במהלך הפגנה סוערת המקדמת אינטרס ציבורי המיוצג על ידי מפלגתו - זוכה לפיצוי ביטוחי בהתאם, הרי שחבר מועצה אינו זכאי למעמד דומה. לא זו אף זו. גם אם נניח כי חברת מועצה נפגעת בתוככי הבניין של הרשות המקומית אותה היא מייצגת, הרי שגם במקרה דנן היא אינה זכאית לכספי ביטוח עבודה. כך יהיה אף אם נפלה חלילה במדרגות הצמודות למשרדה. באופן כמעט אבסורדי, ואשר מנוגד להיגיון הייצוגי, חברי המועצה אינם זכאים אפוא לביטוח אחריות מקצועית, לביטוח מפני תאונות עבודה, וגם לא לביטוח ביחס

לאובדן כושר עבודתם. כל זאת, נזכיר, גם מתוך ההנחה כי האירוע הנזיקי התרחש במסגרת עבודתם.

הנה כי כן, מבט להצעת חוק העיריות החדש מעלה כי המחוקק הראשי מסתפק ב"חצי מלאכה", ובעיגונם של סעיפים 60-63, עשוי הוא לסתום הגולל לפתח דיוני אודות שינויים נוספים. סוגיה זו זוכה למשנה תוקף, לאור המדיניות הנוכחית של הרשויות המקומיות בפרשנותן את זכויותיו של חבר המועצה, כפי שנציג בפרק הבא.

פרק ד: ניתוח ההסדרים הפנימיים ברשויות המקומיות בישראל: תמונת מצב

ניתוח תנאיהם וזכויותיהם של חברי מועצות בשלטון המקומי בישראל, מעלה אפוא תמונה בעייתית, במסגרתה נבחרי הציבור עומדים כחסרי כלים מהותיים וטכניים, בדרכם הציבורית לממש את ייעודם. מסקירת לשון החקיקה הקיימת, וכן מלימוד הצעת חוק העיריות החדש, שעודנה מונחת על שולחן הכנסת, עולה, כאמור, כי חבר מועצה זכאי לקבל "שירותי מזכירות" ו"שירותי משרד" לצורך מילוי תפקידו. בזה למעשה, מסתכם בעיקרו הסיוע האדמיניסטרטיבי שניתן להם על ידי המדינה. הגם ש"שירותי המשרד" - עודם נתונים לפרשנות הצדדים, ואין הסכמה באשר לתחולתם העקרונית, בחרנו להציג בחיבור זה, מעין "ניתוח מציאות" באשר לדרך ההתנהלות של המועצות המקומיות בישראל.

הפרק שלהלן, יעסוק ביסוד הפרקטיקה. לצורך כך, פנינו בשאלות אישיות לדוברי המועצות השונות, לנבחרי הציבור וראשי הערים, במטרה ללמוד, עד כמה לשון החקיקה הקיימת, **אכן** מיושמת בפרקטיקה השלטונית של חברי המועצות. ניסיון החיים, הגם שאינו טמון בכלל משפטי,

מלמדנו לא אחת, כדבריה של השופטת שטרסברג-כהן, כי "החוק לחוד ומציאות לחוד; קונספציה משפטית לחוד, ויישומה בחיי היום-יום, בפועל, לחוד"⁴⁵. לא כל הרצוי אכן בא הוא בגדר המצוי, ובנקודה זו נכנסים אנו לתוככי הבדיקה העקרונית. לשון אחר, אנו נשאל עתה: האם נבחרו הציבור בשלטון המקומי, **אכן** זוכים למינימום המוצע להם במסגרת החקיקה? האם הם זוכים, **בפועל**, ל"שירותי משרד", לייעוץ למשפטי, לסיוע אדמיניסטרטיבי? האם אכן יש להם משרד ממנו הם יכולים לפעול וליזום, כנדרש מלשון החוזר המנכ"ל?

המסע שפתחנו בלשון החוק גרידא, עובר אם כן, למסע אישי של תהייה וניסוי. הפניות לרשויות השונות נעשו **באופן אקראי**, והן כוללות עיריות, מועצות מקומיות, ומועצות אזוריות. ברשימה זו, בחרנו להציג **ארבע-עשרה** מסגרות מקומיות שונות, כנקודת מבט מייצגת⁴⁶. אכן נכון, מודעים אנו לכך שאין לנו כל נתון מדעי מסכם, ואין בכך כדי לחרוץ דין מסגרות מקומיות אחרות; אכן נכון, אין בכך כדי לקבוע מוסכמות יסוד באשר למציאות הקיימת בכל רחבי המדינה. אלא שלצד זאת, סבורני כי יש בכך כדי להעניק לנו צוהר, גם אם מצומצם, המאפשר לנו להביט על התפיסה הכללית הרווחת באותם המקומות, ומהם לנסות ולהקיש על מסגרות מקבילות.

נדגיש בזאת, כי הגם שהיו מועצות שבחרו שלא להגיב, כל 14 המועצות שאכן השיבו לפנייה, יבואו לידי ביטוי במסגרת חיבור זה. הווה אומר: לא נמנענו מלהציג תשובות המעלות ב"אור חיובי" את פועלם של אלה. **ההפך הוא הנכון**: במסע זה, קיווינו דווקא לגלות האם קיים הבדל מהותי בין מעמדם ותנאיהם של חברי מועצות ברשויות "מפותחות כלכלית", ביחס לחברי מועצות ברשויות קטנות יותר. **זאת ועוד**. ראוי להדגיש כי הנתונים שיוצגו להלן, מתבססים על תגובות כתובות של הגורמים הרשמיים מטעם הגופים הנסקרים, ואינם בגדר מסקנות אישיות, או הערכות ספקולטיביות שנבעו משיחות הטלפון, הגם שאלה התקיימו במקביל.

1. מבט משווה: רצוי מול מצוי בתנאי עבודתם של חברי מועצה בישראל

⁴⁵ ע"א 1951/91 **אסתר יעקובי נ' עזרא יעקובי**, פ"ד מט(3) 529, 613 (1995).

⁴⁶ במסגרת זו, אף פנינו לקבלת תגובתה של **עיריית לוד**. בתגובתו הרשמית של **מר יורם בן ארוש**, דובר העירייה, נאמר כי "בלוד מכהנת מזה כעשרה חודשים, ועדה קרואה בראשותו של (תא"ל במיל) אילן הררי. חברי הועדה הממונה, חמישה במספר, אינם נבחרו וינם תושבי העיר, מונו אף הם על-ידי משרד הפנים. נראה, כי לנוכח האמור לעיל, השאלתא שהתקבלה אינה רלוונטית לעיר לוד". נציין כמו כן, כי **עיריית תל אביב-יפו** סירבה בתקופה להגיב, חרף פניות חוזרות ונשנות.

עיריית גבעת שמואל הצהירה בתשובתה כי חברי המועצה אשר נבחרו בבחירות המקומיות, אינם זכאים "לחדר ישיבות, לשירותי משרד, וכיוצא בזה"⁴⁷. בתגובתם, ציינו נציגי העירייה כי חברי המועצה אינם זכאים לכל תגמול, וכך לא ניתן להם סיוע בשירותי דואר ותנאי חניה בסמוך למשרדים הראשיים.

עיריית אריאל הציגה מציאות דומה⁴⁸. חברי המועצה של העיר אריאל, אינם זוכים לשירותי מזכירות, **לייעוץ משפטי**, ולשירותי דואר. המשרדים הקיימים נועדים לשימושם של ראש העיר וסגניו. לצד זאת, עולה כי חברי המועצה אינם נתקלים בבעיות חנייה, מכיוון ש"אין מגבלת חנייה ברחבת העירייה".

עיריית הרצלייה, כך נראה, מעניקה "משרד משותף לכל חברי המועצה". המפתח ניתן אך **בתיאום מראש**, ורק במסגרת שעות הפעילות של העירייה⁴⁹. לטענת חבר המועצה ירון עלומי, כעולה מתגובתו הרשמית, העירייה אינה מספקת שירותי ייעוץ משפטי, שירותי מזכירות, שליחת דואר או משרד אישי. לצד זאת, נראה כי כל חבר מועצה זוכה לקבלתו חנייה, המקנה לו אפשרות לחנות בשטחים המסומנים בצבעי "כחול-לבן".

עיריית רמלה טוענת בתגובתה⁵⁰, כי "מזכירתו של מזכיר העיר, נותנת שירותי הדפסה לחברי המועצה, זאת במסגרת תפקידם בלבד". כמו כן, עולה כי בעירייה קיים מבנה המשמש את חברי המועצה, "אך השימוש בו דל". לטענת העירייה, שירותי הדואר מתבצעים באמצעות מזכירות העירייה. באשר לשאלת החנייה של רכבי חברי המועצה, עולה כי "מגרש החנייה אשר ברחבת העירייה הינו חופשי", והוא בגדר "כל הקודם זוכה".

מצבם של חברי **עיריית ירושלים** בולט לחיוב ביחס לעמיתיהם בערים אחרות. חברי המועצה, כך לפי התגובה הרשמית⁵¹, מקבלים שירותי מזכירות במשרדי העירייה, וזוכים לייעוץ משפטי על ידי לשכת היועץ המשפטי של העירייה. כמו כן, עולה כי חברי העירייה זוכים למשרד אישי בתחומי בניין העירייה, ומקבלים שירותי דואר במסגרת הדואר הכללי של העירייה.

במועצה אזורית מגילות המצב שונה בתכלית⁵². חברי המועצה הנבחרים בבחירות המקומיות,

⁴⁷ התגובה התקבלה על ידי **הגברת מירב בורשטיין**, ממחלקת הדוברות של עיריית גבעת שמואל. תאריך: 13/03/2008.

⁴⁸ התגובה התקבלה על ידי חבר מועצת העיר אריאל, **מר יהודה רוט**. תאריך: 14/03/2008.

⁴⁹ התגובה התקבלה על ידי חבר המועצה, **מר ירון עלומי**. תאריך: 15/03/2008.

⁵⁰ התגובה התקבלה על ידי **הגברת ויקי ניסימוב** מלשכת דובר העירייה. תאריך: 06/03/2008.

⁵¹ התגובה התקבלה על ידי **הגברת רונית דרויש**, ממחלקת הדוברות של עיריית ירושלים. תאריך: 06/03/2008.

⁵² התגובה התקבלה על ידי **מר דויד בלאו**, חבר במועצה האזורית מגילות. תאריך: 06/03/2008.

אינם זוכים לכל שירותי משרד, וכן אינם זוכים למתחם עבודה עצמאי-אישי. שירותי הדואר אינם נכללים במסגרת הסיוע האדמיניסטרטיבי של העירייה.

המועצה האזורית עמק חפר, גם היא מודה כי **אינה** מעניקה שירותי מזכירות לחברי המועצה⁵³. בתגובתה הרשמית, נטען כי היא אינה מעניקה משרד לחברי המועצה, אינה מסייעת במתן שירותי דואר, ואינה מספקת שירותי ייעוץ משפטי לדורשים זאת. לצד זאת, המועצה האזורית עמק חפר, מספקת לנבחריה שירותי חנייה.

בעיריית חדרה לא ניתנים חדרים לטובת חברי הקואליציה, גם לא מזכירות אישיות⁵⁴. מכוח החוק, לא ניתן כל החזר כספי בגין נסיעות, שימוש בטלפון או השתלמות מקצועית רלוונטית. **במועצה האזורית שומרון** המצב דומה⁵⁵. חברי המועצה אינם זוכים למשרד אישי, אך יכולים לעשות שימוש בטלפון של משרדי המועצה, בשעות הפעילות הסדירות. חברי המועצה אינם זוכים לכל הטבה אחרת בדמות אירועי תרבות וספורט.

במועצה האזורית הגליל התחתון⁵⁶, קיים אמנם חדר ישיבות כללי, אך לחברי המליאה אין משרדים עצמאיים. כמו כן, הם אינם זוכים לקבל שירותי משרד, או כל תמיכה אדמיניסטרטיבית. השימוש במחשב נעשה אך מבתיהם שלהם.

בעיריית חולון מציינים כי מלבד ראש העיר וסגניו, חברי המועצה אינם זוכים לכל תגמול כספי⁵⁷. רק לפני כשנתיים החלה העירייה להקצות חדר עבודה מרכזי אחד - משותף - לכל חברי המועצה, אלא שהוא מספיק לפעילות של אדם אחד בלבד בו בזמן. במשרד הנ"ל הותקן מחשב הכולל מערכת הפעלה של "חלונות 98", אך **לא** ניתן כל חיבור לרשת האינטרנט. מכאן, שלא ניתן לשלוח דואר אלקטרוני מתחומי המשרד, וכך גם עולה כי חברי המועצה אינם יכולים להתעדכן בפרסומי משרד הפנים, כמוצג באתר הרשמי של המשרד. לצד זאת, הם אינם זוכים למזכירה או כתבנית אשר יוכלו להיעזר בשירותיה. בפועל, חברי המועצה כמעט ואינם זוכים לשירותי ייעוץ

⁵³ התגובה התקבלה על ידי הגברת עליזה פיגארו, מזכירת המועצה. תאריך: 13/03/2008.

⁵⁴ התגובה התקבלה על ידי מר שלום שוורץ, חבר קואליציה בעיריית חדרה. תאריך: 06/03/2008.

⁵⁵ התגובה התקבלה על ידי הגברת אהובה שילה, דוברת המועצה האזורית שומרון. תאריך: 07/03/2008.

⁵⁶ התגובה התקבלה על ידי מר יואב בן זאב, חבר המועצה האזורית הגליל התחתון. תאריך: 19/03/2008.

⁵⁷ התגובה התקבלה בעקבות התכתבות עם חברי המועצה שמואל ברנשטיין ועו"ד רועי כהן. עם השניים התקיימו אף מספר שיחות טלפון, האחרונה - בתאריך: 19/03/2008.

משפטי. כך לדוגמה, עתירה של חבר המועצה **שמואל ברטנשטיין** בנושא ביטול היטל למימון שירותי שמירה עירוניים⁵⁸, אשר נעשתה מתוקף היותו חבר מועצה, מומנה על ידי גורמים פרטיים לאחר שהעירייה דחתה את בקשתו לסיוע וייעוץ. מתגובתו הרשמית של חבר המועצה, עולה כי אף במקרים בהם נדרשו חברי המועצה להשיב, מכוח היותם חברים נבחרים, לתביעות שיזם ראש העיר, מר מוטי ששון, לא היה כל גורם מימון וייעוץ מטעם העירייה. העירייה אינה מספקת שירותי דואר לחברי המועצה, וכך גם אינה מספקת להם תווי חנייה או אזורים מוסדרים. נציין כי בעבר נהגה העירייה להעניק לחברי המועצה "הטבות" בדמות כרטיסי כניסה להצגות תיאטרון שבבעלות חברת הבת של העירייה, אלא שנוהג זה הופסק.

עיריית רעננה מעניקה לחברי המועצה שירותי מזכירות אך "לפני העניין", בלא שקיים הסדר באשר לקריטריונים השונים של אותו התחום⁵⁹. מתשובתו של ראש העיר, מר **נחום חופרי**, עולה כי חברי המועצה אינם זכאים לייעוץ משפטי באשר לקשור בתפקידם, הם אינם זכאים למשרד אישי, לסיוע בשירותי הדואר, ומכוח החוק אף אינם זכאים לכל תגמול או חזר בגין הוצאות הטלפון. לטענת העירייה, חברי המועצה זוכים למתחם חנייה מסודר.

במועצה המקומית כפר-שמריהו⁶⁰ חברים שמונה נבחרים ציבור, אחד מהם בתפקיד ראש המועצה. חברי המועצה אינם זוכים לקבל משרד עבודה כללי או "שירותי משרד", וכך גם אינם מקבלים כל סיוע משרדי מקביל. הם אינם זכאים לשירותי דואר, ולא זוכים להחזר או מענק במסגרת תפקידם.

2. מסקנות

הסקירה שהוצגה לעיל, הגם שאינה בבחינת מחקר מדעי או סקר סטטיסטי רשמי, עשויה לתת לנו מעין מבט בוחן, גם אם ממעוף הציפור, באשר לתנאים להם זוכים חברי הרשויות המקומיות בישראל. הסקירה מעלה, כך לראייתנו, תמונה קשה ומורכבת, לפיה רבים מחברי המועצות אינם זוכים לשירותי משרד בסיסיים, למרות הקביעות המפורשות בחוזר המנכ"ל משנת 2004. כך לדוגמה, בעיריית גבעת-שמואל, אריאל, הרצלייה, במועצה האזורית מגילות, בעמק חפר, בעיר

⁵⁸ ראו בג"צ 7186/06 יוליה מלינובסקי נ' עיריית חולון (טרם פורסם, 2007).

⁵⁹ המידע התקבל בעקבות התכתבות עם ראש עיריית רעננה, מר **נחום חופרי**, מהתאריך: 09/03/2008, וכן מהתכתבות עמו מהתאריך: 26.03.2008.

⁶⁰ המידע התקבל בעקבות התכתבות עם מר **דרור אלוני**, ראש המועצה המקומית, מהתאריך: 10/03/2008. נציין בנקודה זו, כי במועצה המקומית כפר שמריהו מכהנים כיום שמונה חברים, מהם אחד הוא ראש המועצה, בעוד שהמניין המקובל שם - הינו של **שבעה** חברים בלבד. לפני כשנתיים וחצי, בעקבות קיומן של "בחירות מיוחדות", נבחר ראש מועצה שלא היה חבר בה. לכן, למשך תקופת הביניים, ועד לבחירות נובמבר 2008, בהוראת משרד הפנים, כוללת המועצה חבר אחד נוסף למניין הרשמי.

חולון ובמועצה המקומית כפר שמריהו. לרבים מהם כלל לא ניתן ייעוץ משפטי, חרף קיומו של חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), המורה על היועץ המשפטי לחוות דעתו לפי פניית חבר מועצה ברשות, אם נוכח שהדבר דרוש למילוי תקפידי הרשות ואין במתן חוות הדעת כדי להעמידו במצב של חשש לניגוד עניינים.

בסקירה זו, נראה כי עיריית ירושלים בולטת לחיוב בנוף הרשויות המקומיות, בעוד היא מעניקה שירותי מזכירות, משרדים, ייעוץ משפטי, וכן סיוע אדמיניסטרטיבי כללי לכלל חברי המועצה. נחזור באחרית על שאמרנו בראשית: על השלטון המרכזי לתת לנציגיו בשלטון המקומי כלים מעשיים ומוחשיים לפעולה בחזית המועצה ובחזית שאר הגופים הסטטוטוריים בהם הם פועלים, וזאת במטרה לספק יציבות שלטונית מלאה.

העובדה כי אין פרשנות משפטית ברורה באשר למושג "שירותי משרד", גם היא מוסיפה אי בהירות באשר לזכויותיהם של חברי המועצה; ובאין פרשנות ברורה, הרי לנו פרצה לאלה הרוצים לצמצם ולאלה הרוצים להרחיב, כל אחד בדרכו. ומה אפוא נכון יהא להכריע? כך לדוגמה, בעוד שחברי מועצת העיר בחולון זוכים למשרד אחד משותף, הוא אינו מחובר לרשת האינטרנט, ובכך למעשה מרוקן מתוכן את קיומו. ישאל השואל: האם ייתכן כי נציג ציבור יפעל ממשרד שאינו מאפשר לו לתקשר באמצעות הדואר האלקטרוני, או להתעדכן בחדשות באופן שוטף? האם בכך מיישמים בעיריית חולון את הדרישה להעניק "שירותי משרד"? קרי, האם ניתן לומר כי ראש העיר אינו עובר על חוזר מנכ"ל משנת 2004, אלא מיישם אותו כלשונו? לשון החוק וההוראות אינה מספקת מענה לשאלה זו.

התוצאה מוכיחה עצמה בשטח: בפועל, חברי המועצה אינם עושים שימוש במשרד, ונותרים, שלא באשמתם, עם מציאות בעייתית של חוסר מסגרת משרדית ראויה. ועל כך אמרה הגברת **אורית רישפי**, כאשר ישבה מטעם "מרכז השלטון המקומי" בישיבת וועדת הפנים של הכנסת מה- 23.05.2005: "לא ייתכן שנבחרי ציבור יצטרכו להביא מהבית את העט ואת הטלפון ואת היועץ המשפטי, וגם לשבת על מדרגות העירייה ולקבל קהל...".⁶¹

להלן תוצג טבלה המסכמת את עיקרי הממצאים:

שם הרשות המקומית	האם מעמידה משרד לטובתם של חברי	האם מעניקה שירותי ייעוץ משפטיים ביחס	האם חברי המועצה זוכים לתמיכה משרדית	הערות
------------------	--------------------------------	--------------------------------------	-------------------------------------	-------

⁶¹ פרוטוקול ישיבה מס' 427 של ועדת הפנים ואיכות הסביבה, הכנסת ה-16, 12 (23.05.2005).

	המועצה?	לעניינים הנוגעים לעבודתם?	ממזכירות הרשות?	
עיריית גבעת שמואל	לא	לא ידוע	לא	
עיריית אריאל	לא	לא	לא	
עיריית הרצלייה	כן	לא	לא	השימוש במשרד – רק לאחר "תיאום מראש".
עיריית רמלה	כן	לא ידוע	כן	ניתנים שירותי הדפסה בלבד, וזאת "במסגרת התפקיד"; השימוש בחדר העבודה – דל ביותר
מועצה אזורית מגילות	לא	לא ידוע	לא	
עיריית ירושלים	כן	כן	כן	
מועצה אזורית מגילות	לא	לא ידוע	לא	
מועצה אזורית עמק חפר	לא	לא	לא	
עיריית חדרה	לא	לא ידוע	לא	
מועצה אזורית שומרון	לא	לא ידוע	לא	
מועצה אזורית הגליל התחתון	כן	לא	לא	
עיריית חולון	כן	לא	לא	המשרד מיועד לאדם אחד בלבד בכל זמן נתון; אין חיבור לרשת האינטרנט
עיריית רעננה	לא	לא	כן	שירותי המשרד ניתנים רק "לפי העניין"; אין קריטריון ברור והדבר, ונראה כי הדבר נתון לפרשנות המזכירה.
מועצה מקומית כפר שמריהו	לא	לא ידוע	לא	

פרק ה: סקירה משווה: מבט לתנאי עבודתם של חברי מועצה במדינות זרות

לצד הסקירה המנתחת את תנאי הבסיס להם זכאים חברי מועצות ערים ורשויות מקומיות במדינת ישראל, ראוי לנו כי נפנה מבט, ולו קצר, לזירה הבינלאומית, במטרה ללמוד מניסיונה ודרכי פועלה. המבט המשווה מהווה עבורנו ראי משפטי וממשלי, אשר באמצעותו נוכל להתבונן ביתר עומק על דרכי עבודתם של נבחרי הציבור בשלטון המקומי של מדינות זרות. מתוך הסתכלות כפולה זו, נקל עלינו את דרכנו בניסיון ללמוד את מהות "הנדרש" ו"החסר" בשיטה הישראלית.

נפתח ונאמר: מבט משווה מפנה אותנו רק אם הוא נבחן על רקע הנחות יסוד משותפות. נקודת המוצא לדיון בדבר תנאיהם של חבר מועצות ורשויות מקומיות, מבוססת אפוא על ההנחה העצמאית כי על השלטון המקומי להעניק לנבחרי הציבור את התנאים הבסיסיים בדרך למימוש ייעודם הציבורי, וכך גם כלים אדמיניסטרטיביים בסיסיים, אשר יסייעו בידם לייצג נאמנה את ציבור בוחריהם בפעילותם השוטפת.

בסקירה המשווה שלפנינו, אנו נתייחס למספר מועצות ערים הפועלות ברחבי ארה"ב, בריטניה, קנדה, צ'ילה, גרמניה ודרום אפריקה. היעדים נבחרו באופן אקראי, ובחלקם אנו נציג את ההסדרים המעוגנים בגדר החקיקה הראשית, אשר מוכרים כהסדר משפטי הנבחן במבט כלל-מדינתי. לצד זאת, נציין כי גם במדינות המעגנות את זכותם של חברי המועצה לשכר ותגמולים - במסגרת החוקה, כדוגמת דרום-אפריקה, נראה כי התקנות הפרטניות והרזולוציה הנקודתית של תנאי הנבחרים, מוסדרים במסגרת הפנימית של כל רשות בנפרד.

הנתונים שיהוו בסיס למבט המשווה שלהלן, התקבלו בעקבות קיומן של שיחות אישיות והתכתבויות עם חברי מועצה נבחרים וראשי ערים במדינות השונות. פירוט תנאיהם של הנבחרים נעשה אפוא באופן חלקי ומייצג, בעוד שהמטרה הינה אך לנסות ולהוכיח מסגרת תפיסתית שונה במהותה, מזו הקיימת בישראל. מכאן, שאין לנו להסיק כי מכלול התנאים הניתנים לנבחרי הציבור בשלטון המקומי של המדינות המוצגות, מסתכם בקווים המפורטים בחיבור זה.

1. קנדה

City of Charlottetown, Prince Edward Island, Canada (א).

צ'ארלוט-טאון מוכרת כעיר קנדית המהווה גם עיר הבירה של מחוז איי פרינס-אדורדס. היא נוסדה כ"עיר" בשנת 1885, וכוללת 58,625 אלף תושבים, בהתאם למפקד האוכלוסין שנערך בשלהי שנת 2006.⁶²

⁶² הנתונים לקוחים מתוך ה- Canada's National Statistical Agency :ראו: www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=E&Geo1=CMA&Code1=105__&Geo2=PR&Code2=11&Data=Count&SearchText=Ch11 =arlottetown&SearchType=Begins&SearchPR=11&B1=All&Custom במרץ, 2008.

תנאייהם של חברי המועצה וראש העיר נקבעו לאחר מינויה של וועדת בדיקה אשר עסקה בגיבוש תנאי העסקתם. מסקנותיה אומצו במסגרת חקיקה מקומית⁶³ מכוח סמכותה של מועצת העירייה (ללא שינוי הנוסח), אשר שמרה לעצמה את הסמכות לשנות את תנאי ההעסקה ברוב מיוחד⁶⁴. להלן תמונה חלקית אודות תנאי העסקתם של חברי המועצה בצ'ארלוט-טאון:

- א. **חדר דיונים**: חברי המועצה זכאים לחדר דיונים (כללי) המאפשר להם לקיים ישיבות פנימיות בהתאם לרצונם. הם רשאים לעשות בו אף שימוש אישי במסגרת תפקידם.
- ב. **עוזר אישי**: ראש העיר וחברי המועצה זכאים לעוזר אדמיניסטרטיבי-אישי, במטרה למלא את משימותיהם המקצועיות. במסגרת זו ניתן להם הציווד המשרדי הנדרש.
- ג. **כרטיסי ביקור**: הם זכאים להדפסתם של כרטיסי-ביקור אישיים.
- ד. **שירותי דואר ומשלוחים**: לחברי המועצה הנבחרים יש גישה מלאה לשירותי הדואר מטעם העירייה.
- ה. **ייעוץ משפטי**: חברי המועצה זכאים לכיסוי כל ההוצאות המשפטיות הנועדות למימוש תפקידם הציבורי, וזאת אך לאחר אישורו של הגורם המשפטי המוסמך בתוך העירייה.
- ו. **ביטוח מנהלים ודמי פרישה**: חברי המועצה זכאים לביטוח מנהלים המפריש 10% מתוך משכורתם החודשית. כמו כן, הם זכאים לדמי פרישה בגובה של שכר שבועי למשך כל שנת שירות ועבודה, עד למקסימום של 12 שבועות.
- ז. **ביטוח חיים**: חברי המועצה זכאים למימון פוליסת ביטוח חיים **מלאה**.
- ח. **שכר שנתי**: שכרו השנתי של ראש העיר עומד על 48,000 דולרים; שכרם של חברי המועצות הינו **\$22,000 לשנה**.
- ט. **ציווד אישי**: כל חבר מועצה זכאי לקבל טלפון נייד (אישי), ומחשב נייד עם חיבור מהיר לאינטרנט.

⁶³ ראו: Charlottetown Area Municipalities Act (CAMA). החוק עבר תיקון אחרון בתאריך 2 בינואר, 2007. ראו: www.gov.pe.ca/law/statutes/pdf/c-04_1.pdf.

⁶⁴ עיקרי הדברים המובאים, נלמדו מתוך שיחה והתכתבות עם מר **ג'ואי קואדי**, מנהל השירות הציבורי בעירייה, מהתאריך: 5 במרץ, 2008, בשעה 55: 21.

י. **כיסוי הוצאות נסיעה**: חברי המועצה זוכים לכיסוי הוצאות הנסיעה, לרבות נסיעות לחו"ל, כל עוד נעשה הדבר במסגרת עבודתם. כמו כן, הם זכאים לקצבה יומית בעת שהותם בחו"ל ולצרכי אש"ל והוצאות שוטפות.⁶⁵

(ב). Halifax Regional Municipality

הליפאקס מוכרת כבירת מחוז נובה-סקוטיה **בקנדה**. על-פי מפקד האוכלוסין שנערך בשנת 2006, העיר הליפאקס כוללת 372,679 תושבים⁶⁶. מועצת העיר כוללת 23 חברים נבחרים, להוציא את מקומו של ראש העיר. במקרה דנן⁶⁷, זוכים חברי המועצה למשכורת של \$52,000 קנדיים לפני מיסוי, וסכום כולל של \$45,825 קנדיים לאחר מיסוי כחוק (סכום נטו). הם זוכים, איש-איש, למשרד אישי בבניין העירייה, זוכים לתמיכה בכל הפן האדמיניסטרטיבי, מקבלים באופן שוטף ציוד משרדי חיוני. במסגרת זו, הם אף זוכים להחזר הוצאות נסיעה, לרבות טיסה, הנוגעים לענייני עבודתם.⁶⁸

(ג). TORONTO⁶⁹

טורונטו מוכרת כעיר הגדולה ביותר בקנדה, ומהווה עיר הבירה של מחוז אונטאריו. מספר תושביה, בהתאם למפקד האוכלוסין שבוצע בשנת 2006 עומד על 2,503,281⁷⁰. חוק הרשויות

⁶⁵ נתון זה התקבל בעקבות התכתבות עם **מר סקוט רייאן**, מנהל הכספים בעיריית **צ'ארלוט-טאון**, קנדה, מתאריך: 6 במרץ, 2008.

⁶⁶ הנתונים לקוחים מתוך ה- Canada's National Statistical Agency: ראו: www12.statcan.ca/english/census06/data/profiles/community/Details/Page.cfm?Lang=E&Geo1=CSD&Code1=1209034&Geo2=PR&Code2=12&Data=Count&SearchText=Halifax&SearchType=Begins&SearchPR=12&B1=All&Custom.

⁶⁷ הנתונים התקבלו בעקבות התכתבות עם הגברת **Cathie Barrington**, המשמשת כמנהלת העירייה של חטיבת נבחרת הציבור, מהתאריך: 6 במרץ, 2008.

⁶⁸ מעמדם וזכאות זכויותיהם של חברי המועצה נקבעו בחקיקה ראשית, ראו: The Halifax Regional Municipality Government Act (MGA) of Nova Scotia. תנאי שכרם נקבעים במסגרת הוראות מקומיות, ראו: HALIFAX REGIONAL MUNICIPALITY. ADMINISTRATIVE ORDER NUMBER 17. RESPECTING REMUNERATION FOR MEMBERS OF COUNCIL.

⁶⁹ הנתונים לקוחים מתוך **מסמך רקע אשר הוכן מטעם מרכז מחקר ומידע של הכנסת**, בעבור ח"כ חמי דורון ממפלגת שינוי, ואשר פורסם בחודש אוגוסט 2004. ראו אורלי פישמן "מסמך רקע בנושא: תנאי שכר, החזר הוצאות ושירותים שחברי מועצות ורשויות מקומיות זכאים להם – סקירה משווה" **מרכז מחקר ומידע של הכנסת** (2004). מכאן, שכל הציטוטים והמספרים - לקוחים מתוך מחקר זה, בהמשך לנתונים שהתקבלו לאחר התכתבות שעשו מחברי הדו"ח עם מר רוברט קוטן, קצין מידע וקישור במרכז למידע ופניות הציבור בעיריית טורונטו, מהתאריך 29 ביוני 2004.

⁷⁰ לקוח מתוך ה- **Canada's National Statistical Agency**: Population and dwelling counts, for Canada, provinces and territories, and census divisions, 2006 and 2001. ראו: 100% data censuses.

המקומיות (Conservation Authorities Act 1990) של מחוז אונטריו, קובע כי רשות מקומית לא תשלם משכורות, מענקים או החזרי הוצאות לחברי מועצה, בלי אישור מועצת המנהלים של מחוז אונטריו. מחברי דו"ח מטעם שירות הכנסת, מציינים בדבריהם, כי "מועצת טורונטו היא הרשות היחידה במחוז אונטריו שמשלמת לחבריה הן משכורת והן החזרי הוצאות". בסקירה המוצעת, מציינים מחברי הדו"ח כי "חבר מועצה זכאי למשכורת שנתית בסך 84,068.14 דולר קנדי, וראש העיר זכאי למשכורת בסך 142,538.76 דולר קנדי"⁷¹.

חברי המועצה, כך נכתב, "זכאים לביטוח בריאות מורחב, כולל ביטוח שיניים, ביטוח חיים וביטוח מפני אובדן כושר עבודה בשיעורים הניתנים לדרג הניהולי במועצת העיר טורונטו". כמו כן, צוין כי, "כל חבר מועצה זכאי לקרן פנסיה, כמו כל עובד מועצה".

במסגרת זו, מציינים מחברי הדו"ח, כי "חבר מועצה או ראש העיר אשר מפסיק את כהונתו במועצה, זכאי למענק של 1/12 מהמשכורת השנתית ומההטבות הנוספות (ביטוחים, קרנות פנסיה והוצאות רכב) עבור כל שנה שבה כיהן בתפקידו במועצה, עד למקסימום של 12 שנות כהונה. נוסף על כך, חבר מועצה הפורש מתפקידו, חבר מועצה שלא נבחר לתקופה נוספת או חבר מועצה שמתפטר, זכאי למענק עד לסך של 3,500 דולר קנדי". עיריית טורונטו מחזירה לחבר המועצה גם הוצאות טלפון, הדפסה, דואר ופרסום עד לסכום שנתי כולל של 53,000 דולר קנדי. בעירייה קיים תקציב נפרד אשר מיועד לצוות עוזרים של חברי המועצה, ואשר מגיע לסך של 182,867 דולר קנדי. נדגיש כי חבר מועצה זכאי להחזר בסך 46 סנט לכל קילומטר נסיעה.

2. ארה"ב

(א). Oklahoma City, Oklahoma, USA

הנתונים אודות תנאיהם של חברי המועצה באוקלהומה סיטי, ארה"ב, אוגדו בעקבות סדרת התכתבויות עם ראש העיר, מר מייק קורנט (Mick_Cornett), ולאחר החלפת דברים עם חבר מועצת העיר, מר ג'ורדן קנט.

www12.statcan.ca/english/census06/data/popdwel/Table.cfm?T=702&PR=35&S=0&O=A&RPP=25

⁷¹ נתונים נוספים אודות חברי המועצה הנבחרים של עיריית טורונטו ניתן למצוא באתר הבית של העירייה, ראו: www.toronto.ca/im/council/councillors.jsp, וכן באתר: app.toronto.ca/im/council/councillors.jsp

עיריית אוקלהומה סיטי כוללת תשעה חברי מועצה הנבחרים בבחירות מקומיות, ולצידם ראש העיר הנבחר לתקופה של 4 שנים. בניין העירייה כולל שתי קומות, וכן משרד חיצוני נפרד המיועד ל-16 אנשי צוות. ראש העיר זכאי לעוזר אישי אחד, בעוד שלטובת תשעת החברים הנבחרים, מוקצים שלושה "עוזרים אדמיניסטרטיביים", המסייעים להם בעבודות השוטפות. לצידם של אלה, ישנה מנהלת לשכה, העומדת לשירותם של העוזרים, בכל האמור לעבודות המזכירות והתיאום המקצועי.

נבחר המועצה זכאים למשרד הכולל את הריהוט הנדרש, ספרים, מכונות צילום (כללית), מכשירי פקסימיליה, סורקים מתקדמים (לשירות כלל הנבחרים), מחשבים ניידים וניידים, והכל - בהוצאה מוכרת מצד העירייה. במסגרת זו, מפעילה העירייה שירותי העסקה של סטודנטים בתקופות התמחותם, אשר עוזרים בין היתר, בעבודות התיוק, והתמיכה המשפטית, באם הם באים מהתחום.

הנבחרים זוכים לתשלום כל שירותי הדואר. הם זכאים להוצאות בגין ייעוץ משפטי, הנוגע לתפקידם. הם זכאים לקצבה שנתית ביחס להוצאות הרכב, וכן לביטוח רפואי, לרבות לביטוח שיניים. כמו כן, הנבחרים זכאים למשכורת שנתית כקבוע בחקיקה הראשית האזורית⁷². ראש העיר זכאי לתשלום על סך 24,000 דולר אמריקאי, בעוד שחבר המועצה זכאי לתשלום משכורת שנתית של 12,000 דולר אמריקאי. כמו כן, חבר המועצה זכאי לתוספת של 20 דולרים על כל ישיבה שבועית, עד לסכום חודשי שלא יעלה על 100 דולר אמריקאים⁷³. מודגש כי כל מקבל שכר ונבחר ציבור אינו רשאי לקבל הטבות ותגמולים נוספים, להוציא את אלה הקבועים בחוק⁷⁴.

Section 33. Mayor and Council--Salary. (a) Until lawfully changed pursuant to Subsection (b) of this section, the Mayor shall receive as compensation for his or her services a salary of \$2,000.00 per annum, payable monthly and no more. Until lawfully changed pursuant to Subsection (c) of this section, each Councilmember shall receive as compensation for his or her services \$20.00 for each meeting at which a quorum is present, the total amount received for any month not to exceed \$100.00.

(b) Commencing on the earliest possible date consistent with Section 10 of Article XXIII of the Oklahoma Constitution, the Mayor shall receive as compensation for his or her services a salary of **\$24,000.00 per annum**, payable monthly and no more.

⁷² Oklahoma City Charter, Art. II, Sec. 16. ראו באתר הבית של העירייה www.municode.com/Resources/gateway.asp?pid=14500&sid=34.

⁷³ ראו: 11-7-00 am. 4-2-57; am. 2-8-27; Charter.

⁷⁴ Charter, 2-8-27; am. 6-18-85.

(c) Commencing on the earliest possible date consistent with Section 10 of Article XXIII of the Oklahoma Constitution, each Councilmember shall receive as compensation for his or her services a salary of **\$12,000.00 per annum**, payable monthly and no more.

Palmdale .(ב.)

פאלמדייל מוכרת כעיר השייכת למדינת לוס-אנג'לס, קליפורניה, בארה"ב. מפקד אוכלוסים שבוצע בחודש ינואר 2007, מעלה כי העיר כוללת **145,468 תושבים**. המועצה כוללת חמישה חברים נבחרים (כולל ראש העיר), אשר נפגשים, ביום רביעי (הראשון והשלישי לכל חודש), החל מהשעה 19:00. בחודשים נובמבר-דצמבר הם נפגשים ביום רביעי הראשון של החודש, ואינם מקיימים יותר פגישות שבועיות.

חברי המועצה הנבחרים זוכים למשכורת חודשית של **759** דולר אמריקאים, כאמור בסעיף

:PALMDALE MUNICIPAL CODE-ל-2.08.020

2.08.020 Compensation.

Pursuant to Government Code Section 36516, each member of the City Council shall receive, as compensation for services, a salary in the amount of \$759.00 per month.

חברי המועצה זוכים למינימום של 100 דולר אמריקאי, החוזרי הוצאות על נסיעות ושימוש ברכב לצורכי עבודה. התנאים משתנים מידי חודש, בהתאם להחלטת המועצה. החברים הנבחרים זוכים ללשכה התואמת לצרכים המשרדיים, וכן סיוע מטעם המזכירה הכללית לתיאום פגישות ולוח זמנים⁷⁵.

(ג). אוסטיין – מדינת טקסס⁷⁶

⁷⁵ כלל הנתונים המופיעים לעיל, התקבלו בעקבות התכתבות עם דוברת העירייה, הגברת **ברברה וילארדו**, מהתאריך 5 במרץ, 2008. כמו כן, הם באים על רקע התכתבות עם פקידת העירייה, הגברת ויקטוריה הנקוק, מהתאריך: 17 באפריל 2008.

⁷⁶ הנתונים לקוחים מתוך מסמך רקע אשר הוכן מטעם **מרכז מחקר ומידע של הכנסת**, ראו לעיל הי"ש 69. נדגיש כי כל נתון אשר יובא במסגרת סקירת עיריית אוסטיין, מתבסס על המחקר חיבור זה, ובא בעקבות התכתבותם של מחבריו עם הגברת **ונסה דאוני-ליטל**, מנהלת מחלקת משאבי אנוש ושירותי כוח אדם בעיריית אוסטיין, מתאריך 20 באוגוסט 2004.

קוד הרשויות המקומיות של מדינת טקסס (Texas Local Government Code) ⁷⁷ מעגן את תנאי השכר והתנאים הנלווים הנוגעים לחברי המועצה הנבחרת בבחירות הכלליות. ככלל, חברי מועצה זכאים למשכורת שנתית בגובה 45,011 דולר אמריקאי. כמו כן, הם זכאים להחזר שנתי של הוצאות רכב בסך 5,400 דולר, ובמקביל נציגי הציבור הנבחרים פטורים מתשלום עבור חניה בכל רחבי המדינה. הדו"ח שחובר על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מעלה כי חברי המועצה זכאים להחזרי הוצאות עבור נסיעות הקשורות במילוי תפקידם, וכן להחזר שנתי של הוצאות טלפון נייד בגובה של 900 דולר.

3. צ'ילה

עיריית Providencia (א)

פרובידנסיה מהווה חלק ממחוז סנטיאגו בצ'ילה ⁷⁸. על פני שטח של כ-14.4 קילומטרים מרובעים, משתכנים למעלה מ-130 אלף תושבים ⁷⁹. חברי המועצה נבחרים כל ארבע שנים בבחירות ישירות, יחסיות, כלליות ⁸⁰. תפקידם ופועלם מוגדר בפרק 3 לחוק הרשויות המקומיות ⁸¹. שכרו השנתי של ראש עירייה **משתנה** בהתאם לגודל האוכלוסייה בשטח הנתון ונקבע בחקיקה ראשית. ברם, שכרם של חברי המועצות הנבחרים, הינו **קבוע** בכל אזורי המדינה. נבחר הציבור זוכים למשכורת חודשית על סך 416,000 פסו צ'יליאני, המהווים כ-936 דולר אמריקאי. חברי המועצה ("Concejales") נדרשים להגיע לישיבות קבועות 3 פעמים בכל חודש, וזוכים לתגמול נפרד עבור כל ישיבה בה הם משתתפים.

נבחר הציבור זוכים לקבל טלפון נייד על חשבון העירייה וזכאים לקבל החזר הוצאות עבור

⁷⁷ לעיון בדבר החקיקה המלא, ראו: tlo2.tlc.state.tx.us/statutes/lg.toc.htm.

⁷⁸ לאתר הבית של העירייה, ראו: www.providencia.cl.

⁷⁹ הנתונים שיופיעו להלן מתבססים על שיחה שהתקיימה עם הגברת **Pilar Cruz Hurtado**, חברת מועצה בפרובידנסיה, ואשר נערכה ביום שבת, 08 במרץ 2008.

⁸⁰ סעיף 72 לחוק הרשויות המקומיות בצ'ילה, מסדיר את מספר חברי המועצה הנבחרים. באזורים הכוללים עד ל-70 אלף תושבים ייבחרו 6 חברי מועצה; באזורים הכוללים למעלה מ-70 אלף תושבים ועד ל-150 אלף תושבים, ייבחרו 8 חברי מועצה; במקומות בהם ישנם למעלה מ-150 אלף תושבים, ייבחרו 10 חברי מועצה.

⁸¹ ראו: www.asemuch.cl/portal/datos/ftp/leymuni.pdf. Título III de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695. לעיון בחוק, ראו: www.asemuch.cl/portal/datos/ftp/leymuni.pdf.

השימוש בו. כמו כן, הם זכאים למזכירה אישית המלווה אותם בכל עבודתם השוטפת. חברי המועצה זוכים למשרד פרטי, הכולל מחשב אישי, וכן ציוד מותאם, הכולל בין היתר, מכשירי כתיבה וטלפון.

העירייה מחזיקה בשני כלי רכב הכוללים נהג צמוד, אשר עומדים לשירותם של חברי המועצה בכל משימה מקצועית הקשורה בתפקידם במישרין. בנוסף לכך, זוכים חברי המועצה לביטוח רפואי מפני נזקי עבודה ומחלות עקב שירותם המקצועי⁸². נציין, כי כל עירייה מספקת "סל סיוע" שונה לחברי המועצה, והכל בהתאם לתקציבה השנתי. למרות שכל חברי המועצות זוכים לכלים אדמיניסטרטיביים בסיסיים לצורכי מימוש ייעודם הציבורי, המועצות ("Concejo Municipal") רשאיות מכוח סעיף 92 לחוק הרשויות המקומיות בצ'ילה, להתקין הסדרים פרטניים ביחס למסגרת תנאיהם ושירותם.

4. אנגליה

Manchester city⁸³ (א)

מנצ'סטר היא עיר השוכנת בצפון-מערב אנגליה, ומתפרסת על פני כ-115 קילומטרים מרובעים. עיריית מנצ'סטר כוללת 96 נבחרים ציבוריים וישיבותיה השבועיות פתוחות לקהל הרחב. תנאי השכר והתנאים הנלווים של הנבחרים מעוגנים בפרק 7 של חוקת העיר מנצ'סטר: **Manchester City Council's Constitution**⁸⁴, ומתבססים כמסגרת המשך לתקנות הרשויות המקומיות (מענקים לחברי מועצה) (אנגליה) 2003, Local Authorities (Member's Allowances) Regulations (England) 2003.

סעיף 3 לחוקה מעגן את זכאותם של חברי מועצה לשכר שנתי בסיסי קבוע. סעיף 4 לחוקה קובע כי חבר מועצה המשמש בתפקיד בעל אחריות מיוחדת (Special Responsibility allowance), יהא זכאי למענק שנתי **נוסף** על שכר הבסיס. חברי המועצה זוכים למשרד, וכן

⁸² הנתון התקבל בהמשך להתכתבות עם הגברת **Francisca Bunster Correa**, מנהלת הלשכה של פניות הציבור בעירייה, מתאריך 12 במרץ 2008.

⁸³ תנאי השכר של חברי המועצה בעיריית מנצ'סטר אשר יוצגו להלן, לקוחים מתוך החקיקה המקומית של העירייה, ובאים בהמשך להתכתבות עם מר **דונלד קונולי (Donald Conolly)**, מלשכת ראש העיר, מהתאריך: 12 במרץ, 2008. לאתר הבית של העירייה, ראו: www.manchester.gov.uk/site/index.php.

⁸⁴ לעיון בחוק, ראו: www.manchester.gov.uk/downloads/PART_7_constitution_08.05.07_3_.pdf

לציוד נדרש למילוי תפקידים. כמו כן, זכאים חברי המועצה לתוספות מיוחדות, כמוצג להלן:

א. **קצבת טיפול בילדים (Child Care allowance):** חבר מועצה אשר הינו הורה לילד

מתחת לגיל 14 זכאי לתוספת קצבה עבור הוצאות הטיפול בילדיו, במידה והיו לו כאלה, עד לסכום מצטבר של 14 שעות שבועיות.

ב. **קצבת טיפול בתלויים (Dependent carers allowance):** חבר מועצה אשר אחד

מבני משפחתו תלוי בו, וזקוק לטיפול שוטף, זכאי להחזר הוצאות, כאמור בסעיף 6.1 לחוקה. גם כאן, ישנה הגבלה לכדי 14 שעות שבועיות.

ג. **הוצאות נסיעה (Traveling and subsistence allowances):** חבר מועצה זכאי

להחזר בגין הוצאות נסיעה הכרוכים במסגרת מילוי תפקידו, כאמור בסעיף 7.1 לחוקה. נסיעות מיוחדות והשתתפות בסמינרים מצריכים אישור מראש, ובכפוף להצגת קבלות תואמות. חבר המועצה אף זכאי להחזרים בגין הוצאות חניה. הוצאות בגין שימוש במוניות שירות יעשה אך ב"מקרי חירום", ובאם הוזמנה הנסיעה דרך מזכירות העירייה.

עיון בטבלת שכר הבסיס של חברי מועצת העיר מנציסטר, נכון לשנת 2007-2008, מעלה כי חבר מועצה "רגיל" זוכה לסכום של 14,640 ליש"ט לשנה. ראש האופוזיציה וכן סגני ראש העיר זכאים לסכום כולל של 30,789 ליש"ט בשנה. ראש העיר זכאי לשכר בסיס של 14,640 בנוסף למענק של 38,391 ליש"ט בגין אחריות מיוחדת.

לצד משכורתם הקבועה, זכאים חברי המועצה להחזר בגין הוצאות אש"ל, במידה ויצאו לעבודה מחוץ למשרדי המועצה. במידה וחבר המועצה נדרש לעבוד למעלה משעתיים, וכל זאת לפני השעה 11 בבוקר, הוא זכאי לתוספת של 4.92 ליש"ט. על ארוחת צהרים הוא זכאי להחזר של 6.77 ליש"ט; במידה והוא עובד בין השעות 6-3 בצהרים, הוא זכאי לתוספת של 2.67 ליש"ט בגין שתיית תה. ההחזר בגין ארוחת הערב מגיע לכדי 8.38 ליש"ט. גם כאן, ההחזרים תלויים בהצגת קבלות תואמות, ואינם ניתנים בגין ארוחות שהוצעו בחינם.

85 Leeds (ב).

⁸⁵ הנתונים אודות העיר לידס ותנאי השכר וההטבות הנלוות של חברי המועצה בלידס, מתבססים על החוק שיוצג להלן, ובאים בהמשך להתכתבות עם מר ג'ון אילינגוורת (John Illingworth), המשמש כחבר מועצה מן המניין (12 במרץ 2008), ועם חברת המועצה, הגברת ג'ודית אליוט (13 במרץ 2008). לאתר הבית של העירייה, ראו:

לידס היא עיר במערב חבל יורקשייר בצפון אנגליה, המתפרסת על פני כ-562 קילומטרים מרובעים, וכוללת כ-750,200 תושבים, נכון לשנת 2006. תנאיהם וזכויותיהם של חברי המועצה מעוגנים בתקנות הרשויות המקומיות (מענקים לחברי מועצות) (אנגליה) 2003.⁸⁶

התקנות המקומיות קובעות, בדומה לתנאיהם של חברי המועצה בעיר מנצ'סטר, כי חבר מועצה המשמש בתפקיד בעל אחריות מיוחדת (Special Responsibility allowance) יהא זכאי למענק שנתי נוסף על שכר הבסיס. במידה והוא אוחד בשני תפקידים בגינם הוא זכאי לתוספת שכר, התוספת הגבוהה מבין השתיים - היא שתכריע. אגב כך, מידי שנה, בראשון לאוקטובר, משתנה שכר הבסיס וסכום המענקים, בהתאם לעלויות או ירידות סל הצריכה הלאומי. השכר השנתי הבסיסי כולל הוצאות בגין נסיעות וניוד בתוך תחומי העיר.

להלן עיקרי התנאים והזכויות הנלוות של חברי המועצה בעיריית לידס, נכון לשנת **2007-2008** :

א. מענק בסיס : חברי המועצה זכאים לשכר שנתי בסך 14,243 ליש"ט. ראש העיר זכאי לתשלום שנתי של 36,867 ליש"ט. חבר מועצה המשמש גם כראש האופוזיציה, ואשר מחזיק ביותר מ-20% מקולות החברים, זכאי לשכר שנתי בסך 24,139 ליש"ט.

ב. מחשב אישי : כל חבר מועצה נבחר רשאי לקבל לידי מחשב אישי לשימוש ביתי "כדי לסייע בידי לממש את תפקידו כחבר מועצה" (ראו: סעיף 7.1). חברי מועצה העושים במחשב שימוש אישי, מעבר לשעות העבודה, ישלמו 50 ליש"ט מידי שנה, אשר ינוכו משכר הבסיס.

ג. קצבת טיפול בילדים : חבר מועצה אשר הינו הורה לילד מתחת לגיל 15 זכאי לתוספת קצבה עבור הוצאות הטיפול בילדיו, במידה והיו לו כאלה. התוספת הניתנת לפי **שעה** הינה על סך 5.32 ליש"ט. כמו כן, חבר מועצה זכאי לקצבה של בן משפחה התלוי בו, ואשר זקוק לטיפול צמוד. סכום התשלום תלוי בהוצאות משרד הרווחה ביחס למקרים דומים.

ד. הוצאות אש"ל : חברי המועצה זכאים לקבל הוצאות אש"ל בגין עבודה מחוץ למשרדי המועצה. בגין ארוחת בוקר הם זכאים לסכום של 6.23 ליש"ט; בגין ארוחת צהרים הם זכאים לסכום של 8.60 ליש"ט; בגין "מענק התה" הם זכאים לסכום של 3.38 ליש"ט;

ארוחת ערב נאמדת ב-10.64 ליש"ט. תשלום בגין הוצאות יינתן בהתאם לריחוק היחסי של חבר המועצה מאזור עבודתו השגרתי. כך לדוגמה, חבר המועצה יזכה לקבל החזר בגין ארוחת בוקר, באם הוא נמצא במרחק של שעותיים ממקום העבודה ומגוריו, ויהיה זה אם אכל לפני השעה 11 בבוקר. חבר מועצה אשר לן מחוץ לעיר, יתאם את ביקורו מול מזכירות המועצה, אשר תהא אחראית על התשלום עבור האירוח.

5. גרמניה

(א) מועצת העיר – פרנקפורט⁸⁷

חברי המועצה זכאים לקבל שכר שנתי, המגיע מתקציב העירייה, ואשר מעוגן בחוק של מחוז הסן (Hessisch Gemeindeordnung – HGO), ובסעיף 27 לתקנון עיריית פרנקפורט. על-פי המסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, חבר מועצת העיר זכאי למשכורת חודשית בסך 894.76 אירו. חבר בוועד היועצים זכאי למשכורת חודשית בסך 224.97 אירו. גם כאן, זכאים חברי המועצה המכהנים בתפקידים מיוחדים לתוספת שכר. ראש מועצת העיר, כך לדוגמה, זכאי לתוספת חודשית בת 613.55 אירו; סגן ראש מועצת העיר זכאי לתוספת חודשית בת 245.42 אירו, בעוד שראש סיעה באסיפת מועצת העיר זכאי לתוספת חודשית בסך 490.84 אירו.

6. דרום אפריקה

⁸⁷ הנתונים לקוחים מתוך מסמך רקע אשר הוכן מטעם מרכז מחקר ומידע של הכנסת, ראו לעיל הי"ש 69. נדגיש כי כל נתון אשר יובא במסגרת סקירת עיריית אוסטיין, מתבסס על המחקר בחיבור זה, ובא בעקבות התכתבותם של מחבריו עם ד"ר גונת'ר סטמלר, מועצת העיר פרנקפורט, מהתאריך 16 באוגוסט 2004.

קייפטאון משמשת כבירת מחוז הקייפ המערבי, היא מוכרת כעיר הבירה התחיקתית של דרום אפריקה, והינה העיר השלישית בגודלה, אחרי יוהנסבורג ודורבן. שאלת הרכב המועצות המקומיות בדרום אפריקה היוותה משך שנים נושא לדיון ציבורי סוער, ולא אחת עברה שינויים מבניים. לפני שנת 1995 דרום אפריקה כללה מספר רב של רשויות מקומיות, אשר אוחדו תחת קורת הגג של מספר ערים מצומצמות. כך לדוגמה, קייפ-טאון, אשר מתגוררים בתחומה כ-3 מליון וחצי תושבים, כוללת כיום 210 חברי מועצה נבחרים, בעוד שבמציאות המשפטית, טרום 1995, אותו אזור ממש חולק ל-32 רשויות שונות. כל רשות בחרה אז בין 5 ל-36 חברי מועצה בבחירות המקומיות. כיום, עם רשות מקומית אחת, ועם שלושה וחצי מליון תושבים, עיריית קייפ-טאון היא מעין גוף ממשלי, הדומה במהותו לממשל הפדראלי בארה"ב⁸⁸. קייפ טאון כוללת שני סוגים של נבחרים ציבור: נבחרים במשרה מלאה, ונבחרים במשרה חלקית (כזו הדומה במהותה לנבחרים הישראליים). גובה השכר ותנאי העסקתם של נבחרים הציבור בדרום אפריקה, נקבע על ידי משרד השר לענייני השלטון המקומי (Minister of Local Government). הסכום הנקוב, נקבע במסגרת חקיקה ראשית⁹⁰, ומשתנה בהתאם לגודל הרשות, המבוסס על מספר תושביה. זכות היסוד של נבחרים ציבור למשכורת וזכויות נלוות, נקבע במסגרת סעיף 219 של חוקת דרום אפריקה⁹¹, הקובע כי תנאי העסקתם ייקבעו בחקיקת הפרלמנט. הסעיף מורה לפרלמנט למנות וועדה מייעצת, אשר תשרטט קווים מנחים ותציע תנאי מסגרת. וכך קובעת החוקה:

Remuneration of persons holding public office

219. (1) An Act of Parliament must establish a framework for determining-

the salaries, allowances and benefits of members of the National Assembly, permanent delegates to the National Council of Provinces, members of the Cabinet, Deputy Ministers, traditional leaders and members of any councils of traditional leaders; and the upper limit of salaries, allowances or benefits of members of provincial legislatures, members of Executive Councils and

⁸⁸ הנתונים, הסקירה, וההפניות לחוקים העוסקים בתנאיהם וזכויותיהם של חברי מועצות, באו בעקבות התכתבות עם חברי המועצה: **Kow Belinda Walker, Owen Kinahan, Jeffrey Van Wyk, Pieter van Dalen** - מהתאריך: 13 ו-19 במרץ 2008.

⁸⁹ השינוי בא מאוחר יותר מכח חקיקה ראשית של דרום אפריקה, ראו: Local Government: Municipal Structures ACT, 1998 (Act No 117 of 1998).

⁹⁰ ראו: Remuneration of Public Office Bearers Act, 1998 (Act No. 20 Of 1998). הנתונים שיוצגו להלן, יתייחסו לתיקון החוק האחרון, אשר קובע את שכר חברי המועצה החל מה-17 בדצמבר 2007.

⁹¹ ראו: Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (Act No. 108 of 1996).

members of Municipal Councils of the different categories.

(2) National legislation must establish an independent commission to make recommendations concerning the salaries, allowances and benefits referred to in subsection (1).

(3) Parliament may pass the legislation referred to in subsection (1) only after considering any recommendations of the commission established in terms of subsection (2).

(4) The national executive, a provincial executive, a municipality or any other relevant authority may implement the national legislation referred to in subsection (1) only after considering any recommendations of the commission established in terms of subsection (2). (ההדגשות הוספו)

במסגרת הסקירה שלהלן, בחרנו להתמקד בהצגת שכרם, זכויותיהם, ותנאי העסקתם של נבחרי הציבור **במשרה החלקית בלבד**, וזאת במטרה לנתח מסגרת עבודה הדומה לזו הקיימת ברשויות המקומיות בישראל. עוד קודם לזאת, נציג טבלה כללית, המסכמת את שכרם המלא של נבחרי הציבור בעיריית קייפ-טאון⁹². בהמשך, נשווה זאת לשכרם של חברי מועצות ברשויות קטנות יותר בדרום אפריקה.

טבלת שכר שנתי: קייפ-טאון (מעודכן לשנת 2008)⁹³

	ראש העיר	סגן ראש העיר	ראשי וועדות	חברי מועצה <u>במשרה חלקית</u>
שכר שנתי (בשקלים)	254,636.72	203,709.02	190,977.32	89,122.80
קצבת נסיעה	84,878.46	67,902.86	63,658.96	29,707.31
קצבת טלפון	12,661.88	6,323.04	6,323.04	3,946.63
מספר חברי המועצה בכל קטגוריה	1	2	9	<u>174</u>

הנה כי כן, חברי מועצה שנבחרו כנציגי הציבור, ואשר פועלים במשרה חלקית, מרוויחים שכר חודשי קבוע בסך של כ-10,231 שקלים (לאחר ההמרה למטבע ישראלי), הכולל גם את קצבת הוצאות הטלפון והנסיעות. ראש עיריית קייפ-טאון, לצורך ההשוואה, מרוויח סכום חודשי על סך

⁹² ראו: Government Gazette, 18 December 18 2007, Vol. 510, No. 30600. המסמך התקבל על ידי מר ג'יימס ואן-הס, מלשכת ראש עיריית קייפ-טאון, בהמשך להתכתבותי עם ראש העיר, מהתאריך: 15 במרץ 2008.

⁹³ השכר השנתי יוצג על פי ערך המטבע הישראלי, ובהתאם לשער החליפין היציג של בנק ישראל מהתאריך: 14.03.2008, ראו: www.bankisrael.gov.il/heb.shearim/index.php. על פי חישוב זה, כל ראנד דרום אפריקאי יהא שווה 0.4391 שקלים חדשים בישראל.

29,347 שקלים, בעוד שחברי מועצה הפועלים במשרה מלאה, זוכים לקבל סכום חודשי על סך **21,746 שקלים**. כאמור עוד קודם, גובה השכר נקבע בחוק, ובהתאם למספר התושבים המתגוררים בכל רשות מקומית. ככל שמספר התושבים נמוך יותר, כך יפחת, בהתאם, גובה השכר לנבחר הציבור. כך לדוגמה, בעוד שחבר מועצה בעיריית קייפ-טאון יזכה לשכר חודשי של 10,231 שקלים, הרי שחבר מועצה ברשות הכוללת עד 50 אלף תושבים, יקבל תלוש על סך 4,663.16 שקלים בלבד. חברי מועצה ברשויות הכוללת בין 100 אלף ול-250 אלף תושבים, יזכו לתלוש חודשי על סך 4,803 שקלים.

נדגיש בנקודה זו, כי **גובה השכר** - אינו נושא הדיון שלפנינו, כי אם שאלת התגמול לנבחר ציבור ברשויות מקומיות - כעניין של "**עקרון דמוקרטי**". החשיבות של הנתונים שלעיל, הינה בעצם ההכרה שנותנת דרום אפריקה לפועלם של חברי המועצה, אשר אמונים על קידום האינטרס הציבורי, וזקוקים, בין היתר, לכלים אדמיניסטרטיביים בכדי לממש פועלם. נוסף, כי בדרום אפריקה, בדומה לישראל, מרבית חברי המועצה הפועלים במשרה חלקית, עוסקים במקביל למימד הפוליטי-ציבורי, גם במסגרת עבודה פרטית, כך שהשכר מטעם המדינה ניתן **בנוסף** לרווחיהם העצמאיים.

לאחר שהצגנו את ניתוח השכר החודשי לפי התפלגות התפקידים, נפנה עתה לכלים האדמיניסטרטיביים הבסיסיים, אשר ניתנים לחברי המועצה הפועלים **במשרה חלקית**⁹⁴. בין אלה, הם זוכים לקבל:

א. משרד במסגרתו הם יכולים לקבל את מבקריהם האישיים.

ב. כל חברי המועצה זוכים להתקנת מחשב אישי, מדפסת, ומכשיר פקסימיליה במשרדם או בביתם (נתון לבחירתם). במקביל, זוכים חברי המועצה לחיבור מהיר לרשת האינטרנט.

ג. הוצאות משפטיות זוכות להחזר מלא, במידה וההליך המשפטי החל בעקבות מעשה שבוצע בשם הפעילות הציבורית ולטובת המועצה. כמו כן, רשאים החברים הנבחרים לקבל ייעוץ משפטי שוטף הקשור לעבודתם.

ד. בנוסף לשכר הקבוע, זוכים חברי המועצה לכיסוי הוצאותיהם על "נסיעות עבודה", ומקבלים החזר בהתאם למרחק שעברו (בקילומטרים). התנאי המשפטי להחזר הכספי הוא

⁹⁴ הנתונים רוכזו בעקבות התכתבות עם חבר המועצה, מר **איאן ניילסון**, המשמש בין היתר כחבר וועדת הכספים של עיריית קייפ-טאון, מהתאריך: 16 למרץ 2008.

"נסיעה שביצע חבר מועצה, ואשר לא היה מבצעה אלמלא היה בתפקידו".

ה. בנוסף לקצבת הטלפון הכלולה בשכרם החודשי, חברי המועצה זוכים גם לקצבת **טלפון נייד**. חברי מועצה במשרה חלקית, זוכים להחזר כספי של 328.88 שקלים בחודש, בעוד שחבר מועצה ב"משרה מלאה", זכאי לקבל החזר של עד 526.92 שקלים מידי חודש על הוצאות בגין השימוש הטלפון הנייד. ראש העיר וסגניו, אגב כך, זכאי להחזר דומה של עד 1,053.84 שקלים בחודש.

7. מבט משווה: סיכום מסקנות

הסקירה שהוצגה לעיל מהווה עבורנו כמעין אשנב משפטי דרכו ניתן לעמוד אודות ההסדרים השונים הנהוגים בשיטות ממשל אחרות בעלות רקע נורמטיבי דומה, ואשר מאפשר לנו ללמוד מניסיון. אכן נכון, אין בכך כדי לכסות על מחקר מדעי מבוסס, אלא שגם מבט רחב כללי, כך סבורני, יכול לתת בידנו כלים בעזרתם נבין את התפיסה והרציונאל לפיהם רואה השלטון המרכזי במדינות אלה, את חשיבותם ומהותם של נבחרי הציבור בשלטון המקומי בתחומו.

בכל המועצות שנסקרו לעיל, חברי המועצה המקומית זוכים לקבל משכורת **חודשית או שנתית** עבור פועלם הציבורי. בחלק מהמועצות, אלה המכונים ב"תפקידים מיוחדים", בנוסף על פעילותם השגרתית, זכאים לתוספת שכר משמעותית. הנתון הבולט עולה אפוא מעצם ההכרה שבתגמול השכר לנבחרי הציבור. אכן, המועצות הנסקרות מעניקות תגמולים בגין השתתפות בשיבות המועצה, אך זאת - **בנוסף** לשכר הבסיס המגיע להם. רובם ככולם, מספקים שירותי משרד מלאים לכל נבחר ציבור, לרבות סיוע אדמיניסטרטיבי, שירותי דואר וטלפון, ומאפשרים לו בכך לממש את פועלו כיוזם חקיקה פעיל, כמקדם אינטרסים ציבוריים, וכנבחר ציבור השואף לשמור על קשר עם בוחריו, כחלק מהראייה הדמוקרטית של תפקידו. אחרי הכל, חבר מועצה אשר אינו זוכה לתמיכה משרדית, לשירותי דואר, ליעוץ משפטי, להחזר הוצאות בגין שימוש בטלפון, אינו יכול לקדם את מטרותיו. חמור מכך: הוא מוגבל ביכולתו לבקר ולפקח על ראשי השלטון המקומי.

מן הסקירה שהוצגה לעיל, עולה כי חלק גדול מהמועצות, כדוגמת טורונטו, צ'ארלוט-טאון, אוקלהומה ופרובידנסיה, מעניק לנבחרי הציבור ביטוח חיים, ביטוח בריאות, ואף ביטוח רפואי לטיפול שנייני, בחלק מן המקרים. חלק מן המועצות אף מעניקות לנבחריה קצבאות בגין טיפול ילדים ובני משפחה תלויים.

במועצות הנסקרות לעיל, זוכים נבחרו הציבור להחזיר הוצאות בגין נסיעה והשימוש בטלפון. חלקן מעניקות משרדים אישיים לכל חבר מועצה, בעוד שבכולן יש משרדים נרחבים לשימוש אישי של כלל חברי המפלגה הרלוונטית. ראינו בנוסף, כי תנאי השכר והזכויות הנלוות של חברי המועצה אף **מעוגנים בחקיקה**. באנגליה, לדוגמה, מענק התשלומים מעוגן בחקיקת משנה, בעוד שבדרום אפריקה, עצם הזכות של נבחר ציבור לשכר חודשי/שנתי - מעוגן בחוקת המדינה. חקיקה ראשית קובעת אפוא את גובה השכר בהתאם למספר התושבים המתגוררים בתחומי הרשות.

סיכום ומסקנות

המסע שפתחנו בתחילה, בא עתה לסיומו. ביריעתנו הקצרה, ניסינו להחטיף מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי, וכך לשאול האם המציאות המשפטית הקיימת, מקדמת את העקרונות הניצבים בבסיס הרציונאל הדמוקרטי.

עיקר החיבור התבסס אפוא על תפיסת יסוד כפולה: **ראשית**, על ההנחה לפיה נבחר ציבור יוכלו לממש את עבודתם וייעודם, **רק** אם יזכו לקבל מכשירים ראויים ואפקטיביים לפועלם הציבורי; **ושנית**, על ההנחה העקרונית, לפיה ראש הרשות - הוא אשר אוזן בכיסאות הכוח, וככל בעל כוח בדמוקרטיה - יש להמציא מנגנונים ובלמים אשר יאזנו את כוחו - אל מול מחויבותו המקצועית.

הדיון אודות מעמדם של חברי המועצות בשלטון המקומי, הוא אך אינטגרלי לשאלה מורכבת זו, ומהווה אפוא את חבל טבורה. כוחם הדמוקרטי של חברי המועצה הוא עצם כוחם להגביל את בעלי הכוח; בפועל, הם הזרוע המפקחת, המחוקקת והמבקרת. אין הם מהווים רק את קולו של הציבור, אלא בפועל, עשויים להיות המגן מפני צבירת תאי כוח, וקיומן של מניפולציות פוליטיות מזיקות⁹⁵.

מסקנות החיבור - קשות: לימודו של החומר מעלה תמונת מציאות פסאודו-דמוקרטית, במסגרתה נבחרו הציבור בשלטון המקומי, אינם אלא שחקנים וירטואליים משוללי כל כוח. ניתן אפוא לדמות את מעמדם הנוכחי לזה של לוחמי סירת הנמצאים בשדה קרב - ללא כל אמצעי לחימה, וכך אף לצי מטוסי תקיפה - המחוסר כלי משחית.

⁹⁵ הדבר זוכה למשנה תוקף נוכח התגברותן של חקירות והרשעות של ראשי רשויות בישראל. בכתבה שפורסמה ב-15 באפריל 2008, בעיתון "ידיעות אחרונות", דווח כי בימים אלה מתנהלים הליכי חקירה והליכי משפט נגד **18 ראשי מועצות וערים**. במקביל, דווח כי ראש עיריית קריית שמונה הורשע בקבלת שוחד. בין ראשי הערים וראשי הרשויות החשודים והמורשעים בפלילים: עודד המאירי (צפת), זוהר עובד (טבריה), עורסאן יאסין (שפרעם), שלמה רצאבי (תל מונד), איציק אוחיון (פתח תקווה), חיים ברביבאי (קריית שמונה), רון פרומר (נהריה), יעקב פרץ (קריית אתא), ישראל סדן (חדרה), שלומי לחיאני (בת ים), מאיר ניצן (ראשון לציון), משה סיני (ראש העין), אבנר מורי (מרחבים), דניאל ועקנין (בית שמש), יוסי בן דוד (יהוד), דרור אהרון (גן יבנה), שוקי פורר (רחובות), רוני מהצרי (אשקלון), אלי מויאל (שדרות). ראו עידן אבני וישראל מושקוביץ "שלטון מקומי בחקירה" **ידיעות אחרונות** 15.04.2008 8-9.

אי מתן כלים אדמיניסטרטיביים-משרדיים לחברי המועצות המקומיות בישראל, וכן אי נקיטת מדיניות תגמולים ראויה, מביאה כך לראיית, למציאות משפטית המיטיבה עם שני גורמים מרכזיים: **ראשית**, עם חברי המפלגות בשלטון המרכזי (להלן: "הפוליטיקאים"); **ושנית**, כאמור לעיל, עם ראשי הרשויות עצמם. הפוליטיקאים מצידם, נהנים מאי מתן כלים ראויים לאלו היכולים לצמוח כגורמים פוליטיים **מתחרים**. אחרי הכל, הרשויות המקומיות עשויות להוות קרקע פוליטית לזריעתם וטיפוחם של פוליטיקאים ומדינאים בתחילת דרכם; הם הרי אמורים לאחוז בצינור ישיר לתושבי ואזרחי המקום, וכך לבסס את מעמדם הציבורי. הצבת "מעצורים", גם אם באופן עקיף במהותו, עלולה לפגוע בתהליך צמיחתם של אלה, וכך אולי אף "לדלל" את מאגר המתמודדים הפוטנציאליים בעתיד.

ראשי הרשויות, מצידם, כמו גם חברי הקואליציה, עשויים ליהנות מהפחתת מקור הביקורת על פועלם הציבורי; במציאות הקיימת, נראה כי חברי המועצות, אשר, כאמור, חסרים את "כלי העבודה" המינימאליים, אינם אוחזים בתרמיל הביקורת האפקטיבי ביותר. משול הדבר לממשלה אשר אינה מספקת לידי נבחר הציבור את הכוח הפרלמנטארי לפקח על פועלה.

זאת ועוד. נראה כי ההנחה לפיה חבר המועצה יכול לתפקד באופן **אפקטיבי** - ללא כל תגמול – מעלימה עין מדרישות עבודתו. נבחר אשר רוצה למלא את עבודתו נאמנה, "איננו יכול לעשות זאת, אלא אם הוא משוחרר לחלוטין מדאגות פרנסה"⁹⁶; פעמים רבות, הוא נדרש לגבש החלטת הצבעה ביחס לתקציבי ענק בגובה של מיליוני שקלים, "וכדי לקבל ולו מבט כולל על התקציב, הוא צריך להקדיש זמן רב לכך", בלא שיזכה לכל תגמול⁹⁷. קל וחומר יהיה לעניין השתתפותו בוועדות הבנייה, העשויות לשנות את פני העיר; כך גם ביחס לדיוני החינוך, המהווים פתח לשינוי עתידם של צעירי ישראל.

לאחר שסקרנו את ההיסטוריה הנורמטיבית בדבר מעמדם של נבחר הציבור בשלטון המקומי, ולאחר שראינו כיצד נכשלו ניסיונותיהם של מספר חברי כנסת לשנות את פקודת העיריות, עברנו לתת מבט לחוק העיריות המוצע. החוק החדש, אשר טרם עבר את עיגונו הסופי ברשומות ישראל, אכן מציג שינוי גישה ביחס למעמדם של חברי המועצות המקומיות, אך לצד זאת, הוא מתחיל

⁹⁶ מתוך מסקנות נייר רקע שהוכן עבור המכון הישראלי לדמוקרטיה **זוח מסכם של עבודת הצוות לפיתוח מודל ביזורי – המועצה הציבורית** (2008), בראשותו של פרופ' דוד דרי, מהאוניברסיטה העברית בירושלים www.idi.org.il/ResearchAndPrograms/Public_Council/Pages/Public_council_8_c.aspx#.p2

⁹⁷ שם.

מלאכה חשובה - בלא לסיימה. למעשה, נראה כי הוא מציג מעין מציאות של "פשרה" מצד השלטון המרכזי, אשר מזה שנים עומד בפני דרישות בלתי פוסקות לשינוי המצב, ולא עושה דבר. אלא ששוב: אליה וקוץ בה. לראייתי, הצעת חוק העיריות היא-היא בסיס הסכנה למעמד של חברי המועצות; זהו עקב אכילס להמשך המאבק. המציאות מלמדת כי דינה של "פשרה" הינה לדחות מאבקים מתמשכים; "פשרה" – דינה להרוויח זמן. מכאן, ובמבט על, נראה כי עדיף היה לחברי המועצות, אילו הצעת חוק העיריות לא הייתה מתייחסת לשיפור חלקי של מעמדם.

ביריעתו של **פרק ג'** ניסינו להציג קולות ביקורת אפשריים ביחס ללשון החקיקה המוצעת, וכך להצביע על הלאקונויות שהיא מותירה לעניין פרשנות ותוכן. יש להניח כי תגמול חלקי בגין השתתפות בישיבות מועצה, כפי שמוצע בחוק החדש, יהווה בפיחם של סנגורי השיטה הקיימת, מעין "כלי מגן" לביקורת שישמיעו אלה השואפים לשפר את המסגרת כולה.

בפרק ד' הצגנו מעין מראה לתמונת מציאות בעייתית. פנינו לארבע-עשרה רשויות מקומיות, קטנות כגדולות, וביקשנו ללמוד כיצד הן מיישמות את לשון החוק וההוראות. בפועל, ראינו כיצד רובן אינן מקיימות את הסף המינימאלי של דרישות החוק. רובן אינן מספקות ולו משרד כללי לעבודתם של חברי המועצה כולם; הם אינם מספקים "שירותי משרד" כנדרש בחוזר מנכ"ל, והיו אשר הודו בלשונם-הם, כי אינם מיישמים את זכותם של נבחרי הציבור **לייעוץ משפטי** הקשור בתפקידם.

בהמשך לדברים, ובמסגרתו של **פרק ה'**, הוצג ניתוח השוואתי, אשר פתח בפנינו צוהר, ולו קטן, למעמדם של נבחרי הרשויות במדינות זרות. היעדים, אגב אורחא, נבחרו באופן רנדומאלי, ואינם באים אלא כדי להציג מבט שונה ומייעץ. גם כאן, סקרנו רשויות גדולות כקטנות, במטרה לנסות וללמוד האם תפיסתנו שלנו שונה בתכלית. התשובה הייתה ברורה: ישראל אינה מעניקה לנבחרי הרשויות המקומיות את הכוח להשפיע, את הכלים לשנות, את העוצמה לפקח, גם אם נשווה את שיטתנו ביחס למדינות זרות.

כפועל יוצא, דבקתו של השלטון המרכזי בשיטה הנוכחית, אך מעודדת לראייתי את מנועי השחיתות, בכך שהיא אינה מאפשרת פיקוח ציבורי ומשפטי ראוי, ומוסיפה לחזק, דה-פקטו, את כוחו של ראש הרשות כנציג בודד. אנו עדים אפוא למצב של גירעון דמוקרטי, של אנטי-תזה לנורמטיביות שלטונית ראויה. הנדרש הוא לעורר לחיים את הצעת החוק לתיקון פקודות העיריות, ולקדמה במידה העונה על החסרונות שניסינו להתוות בחיבור זה. לחלופין, מוטלת על

חברי הכנסת מלאכת השיפור של חוק העיריות המוצע, כזה אשר ייתן מענה לליקויים המשפטיים העולים ממנו.

גם כך וגם אחרת, נראה כי על גבם של המחוקק הראשי ומחוקק המשנה, מוטלת האחריות שלא להתעלם מהפרשנות הבעייתית הניתנת כיום למושג ה"שירות המשרדי", ולקבוע מפורשות מה גדרו של זה. היינו הך הדבר לעניין הפרשנות הניתנת לתכולתו של "המשרד" האמור להינתן לחברי המועצה. על ההבהרה הרשמית שלעיל, לצאת לעת זו, מכוח חוזר ההנחיות של מנכ"ל משרד הפנים.

על כל אלה, ובמקביל להם, נראה כי יש להדק את מנגנוני הפיקוח בדבר יישום הוראות וחוקים ביחס לתנאיהם וזכויותיהם של חברי המועצות, ולעקוב מקרוב אחר מימושם. במסגרת זו, אין לפסול אפשרות הקמתו של גוף פיקוח מיוחד מטעם משרד הפנים או משרדו של מבקר המדינה, ואשר יהיה אמון לספק מענה לכל חבר מועצה הנתקל בעוולה ספציפית הדורשת פתרון מיידי.

בנקודת הסיום נחזור על שאמרנו בתחילה: דמוקרטיה עולה כסף, ותקציב - בבסיסו, הוא עניין של סדרי עדיפויות. על השלטון המרכזי מוטלת אפוא האחריות המוסרית לפעול ולהביא לשינוי מציאות משפטית ומעשית הכובלת את ידיהם של חברי המועצה אשר נבחרו על ידי אזרחי המדינה לייצגם בשלטון המקומי. מדיניות "פוליטית" של דחיית תהליך השינוי, רק תוסיף לדחייה המעשית של רעיון הדמוקרטיה.