

מכון פלורסהיימר  
למחקרי מדיניות

אוניברסיטת תל אביב  
בית הספר לממשל ולמדיניות

## הגירעון בדמוקרטיה המקומית דמוקרטיה למראית עין?

ועידת השלטון המקומי ה-II  
של בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון  
אוניברסיטת תל אביב, 30-31 במאי 2006

ארגון המושב: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים  
מכנס ועורך: שלמה חסון

Tel-Aviv University  
School of Governance & Policy

The Floersheimer Institute  
for Policy Studies

## **The Local Democratic Deficit A Seeming Democracy?**

The II Annual Local Government  
of The Harold Hartog School of Governance & Policy  
Tel-Aviv University

Coordinator and Editor: Shlomo Hasson

**Jerusalem & Tel-Aviv, December 2006**

## תוכן העניינים

5	פתח דבר – ריקי שפרינצק ויוסי שיין
	חלק ראשון
7	השלטון המקומי ודמוקרטיה – שלמה חסון
7	מהו גירעון בדמוקרטיה
8	מאפייני הגירעון בדמוקרטיה המקומית
9	הסיבות לגירעון בדמוקרטיה המקומית
13	הסיכנים הגלומים בהמשך המצב הנוכחי
14	הצעות לתיקון בחוק העיריות החדש
15	חידוש הדמוקרטיה המקומית
15	שיפור הדמוקרטיה הייצוגית
16	טיפוח הדמוקרטיה ההשתתפותית
17	פיתוח דמוקרטיה פעילה מלמטה
19	היחס בין דמוקרטיה ייצוגית לבין דמוקרטיה השתתפותית ודמוקרטיה פעילה
20	סיכום
	חלק שני
23	דיון בהשתתפות חברי הפאנל
	חלק שלישי
29	שאלות והערות של הקהל ותשובות של חברי הפאנל



## חברים יקרים,

ועידת השלטון המקומי השנייה של בית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל-אביב הפכה כבר בשנתה השנייה לבמה המרכזית במדינה לליבון הסוגיות המוניציפליות. הוועידה התקיימה זמן קצר לאחר בחירות 2006 בזמן שבו רבים ייחלו להגדרת סדר-יום אזרחי-חברתי חדש בישראל. נושא השלטון המקומי הוא כמובן נדבך חשוב בקביעת סדר יום זה. אולם, זמן קצר לאחר הוועידה, הוסתה תשומת הלב הציבורית לאיום הביטחוני מצפון, ומלחמת לבנון האחרונה העלתה לכותרות את חשיבות השלטון המקומי בעתות חרום ומלחמה. גם בימי המלחמה בלט נושא הפערים החברתיים וחלוקת העושר נוכח הצורך לפנות מרכזי אוכלוסין גדולים, למגנם ולהבטיח שירותים לאוכלוסיות חלשות. נושא התעסוקה בגליל ועמידותן של רשויות מקומיות בהספקת צרכים כלכליים תפסו מקום חשוב בסדר היום הציבורי בזמן המלחמה ואחריה.

הוועידה עוסקת ברפורמות בשלטון המקומי ואיננה אך ורק מפגש שנתי חד-פעמי, אלא פעילות מתמשכת לאורך כל השנה הכוללת ועידות ממוקדות נושא – כמו הכנס של מבקרי הפנים והיועצים המשפטיים בנושא "אתיקה וטוהר מידות בשלטון המקומי" שהתקיים ערב הוועידה. במסגרת ההכנות לקראת המפגש השנתי אנו מקיימים גם סמינרים, השתלמויות ומפגשים בשיתוף המפעמים, ופגישות עם ראשי רשויות וגורמים רבים אחרים הקשורים לשלטון המקומי.

מטרתנו היא כפולה. ראשית, לפעול בתוך האקדמיה למיצוב השלטון המקומי כנושא חשוב בתחום המנהל הציבורי וחקר הדמוקרטיה. לשם כך אנו פועלים בזירת המחקר וההוראה בשיתוף עם פקולטות שונות ומוסדות מחקר והשכלה גבוהה אחרים, בתקווה ליצור מאגר של חוקרים ואנשי שטח אשר יתרמו בחשיבה ובמעשה לקידום השלטון המקומי על כל נגזרותיו. מכון פלורסהיימר, השותף לבית הספר לממשל במחקר האקדמי, הוא מהמובילים במדינה בתחום השלטון המקומי ואנו מודים לחוקריו על תרומתם החשובה להצלחת הוועידה. מכון פלורסהיימר היה אחראי

לארגון שני מושבים מרכזיים ותודה מיוחדת לפרופסור ערן רזין שערך את החוברת, לפרופסור עמירם גונן, ראש מכון פלורסהיימר, ולפרופסור שלמה חסון, על רכזו והבאתו לפרסום של פאנל נוסף בוועידה. תודה גם לגב' שונמית קרין, המנהלת האדמיניסטרטיבית של המכון והעורכת האחראית של פרסומיו.

שנית, כבמה ציבורית, הוועידה מעלה נושאים המעסיקים את מקבלי ההחלטות בשלטון המקומי וזרועות המדינה. השנה הוועידה התקיימה בסימן אתגרים חדשים בשלטון המקומי לנוכח חוק העיריות החדש, השלכות יישום תמ"א 35 (במגזר העירוני והכפרי) והדגש הלאומי על פיתוח הנגב והגליל. דנו גם במשמעויות הרחבות של חוק העיריות, במשבר הכלכלי והתעסוקתי בשלטון המקומי, במציאת מדדים לבחינת תפקוד הרשויות המקומיות, תוכניות הבראה, אתגרי חינוך ורווחה והפחתת האלימות כמו גם בסוגיות של פיתוח כלכלי בר-קיימא ושותפות בין העם היהודי בתפוצות למדינת ישראל באמצעות השלטון המקומי.

אנו מודים לכל הגורמים שנתנו יד לקיום הוועידה השנה ומקווים לשיתוף פעולה פורה גם בשנים הבאות.

**פרופ' יוסי שיין**

ראש בית הספר לממשל ולמדיניות

**ריקי שפרינצק**

רכזת ועידת השלטון המקומי

## השלטון המקומי דמוקרטיה

### שלמה חסון

הרשות המקומית ממלאת שני תפקידים עיקריים: היא מהווה יחידה טריטוריאלית שבמסגרתה נבחרים הנציגים וממומשת הדמוקרטיה; היא מופקדת על אספקת השירותים באמצעות תהליכי ניהול, תכנון וביצוע.

האזרח תושב העיר מופיע גם הוא בשני "כובעים": הוא בוחר המפקיד את קבלת ההחלטות בידי נאמנים; והוא צרכן המצפה מנבחריו להבטיח איכות חיים ורמת חיים.

הגירעון בדמוקרטיה משקף אכזבה כפולה של האזרח – אכזבה מאופן תפקודם של המוסדות ומתהליכי קבלת החלטות ואכזבה מרמת השירותים.

### מהו גירעון בדמוקרטיה?

המושג "גירעון בדמוקרטיה" מתייחס לארגונים שהם דמוקרטיים במידה מסוימת אך אינם דמוקרטיים במידה שהיו יכולים להיות. המונח פותח בזיקה לארגונים כמו האו"ם, האיחוד האירופי, הבנק העולמי, קרן המטבע הבין-לאומית וארגון הסחר העולמי.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Andrew Moracsik. (2004). "Is there Democratic Deficit in World Politics? A Framework for Analysis" *Government and Opposition*, 39(2):336-363

לאחרונה הורחב המושג לרמה הלאומית והמקומית. כך למשל התייחס חבר הפרלמנט הבריטי פאול בוטנג (Paul Boateng) למגמת הירידה בהצבעה בבחירות כעדות להיווצרות גירעון בדמוקרטיה.<sup>2</sup> וכך אמר בין היתר:

The simple truth is that with turnout at local elections down to 38% we all have a job to do to enable local citizens to engage with their authorities. Making up the *democratic deficit* is an important objective – and transparency is one of the tools that we have to achieve it. (ההדגשה שלי, ש"ח)

## מאפייני הגירעון בדמוקרטיה המקומית

לגירעון בדמוקרטיה המקומית כמה מאפיינים:

הרשויות המקומיות מרוחקות מהציבור. הדבר מתבטא בשקיפות נמוכה, ברמה נמוכה של מסירת דין וחשבון לציבור ובמידה מועטה של השתתפות תושבים אפקטיבית.

הרשויות המקומיות כפופות לביורוקרטיה המרוחקת לרוב מצורכי הציבור ומאוויו. השליטה הביורוקרטית מועצמת בשל נטייתם של ראשי רשויות לעבוד באופן הדוק עם המערכת הביורוקרטית ולהפחית בערכם של הנבחרים. היעדר הגדרה ותוכן ממשי לתפקידי הנבחרים לעומת העצמה שמתרכזת בידי הביורוקרטיה מחריפים תהליכים אלה.

הריחוק מהציבור, השליטה הביורוקרטית וגילויי שחיתות הנחשפים ברשויות מקומיות מגבירים את הרתיעה והחשש של הציבור מהתהליכים הפוליטיים ואת הביקורת עליהם. הדבר ניכר היטב ברמה נמוכה של שביעות רצון מהשירותים הציבוריים ומאופן התנהלותן של הרשויות המקומיות ובירידה מתמשכת בהשתתפות הציבור בבחירות לרשויות המקומיות.<sup>3</sup>

אין פירוש הדברים כי הרשות המקומית אינה נבחרת באופן דמוקרטי, אלא שהדמוקרטיה אינה מלאה, ואינה מממשת את הפוטנציאל הגלום בה. היא סובלת מגירעון בדמוקרטיה

---

<sup>2</sup> "New Localism: How to Deliver Change, Innovation and Choice", January 23rd, 2003 - NLGN Annual Conference.

<sup>3</sup> ראו דיון בירידה בשיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות אצל א' דיסקין (1999). **הבחירות המוניציפליות בירושלים**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל; וכן אצל ש' חסון (2001). **המאבק על ההגמוניה בירושלים**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.



שיש לו פנים שונות. מצד אחד אנחנו עדים משנות השבעים לירידה בהשתתפות הציבור בבחירות לרשויות המקומיות בישראל מרמות של 70%-80% לרמות של 50% ואפילו 40% בחלק מהרשויות. הציבור מצביע ברגליים. מצד שני, בד בבד עם נסיגתו של הציבור, חלה עלייה בכוחה של הביורוקרטיה שדחקה במידה רבה את נבחר הציבור. לשני התהליכים האלה נוספים: גם הריחוק מהציבור וחוסר השקיפות.

הציבור מרגיש שהוא מרוחק מאוד מהשלטון. ראשי ערים מרבים להעלות טענות ותלונות נגד השלטון המרכזי על פטרנליזם, התעלמות והיעדר דמוקרטיה. בדברים אלה יש בוודאי מידה רבה של צדק. אבל מעניין היה לארגן כנס לא של ראשי רשויות, אלא של התושבים ברשויות המקומיות, ולשמוע מה יש להם להגיד על התנהלות הרשויות, לשמוע ישירות מפי התושבים את התלונות ששמעתי בכל מקום שבו עבדתי: הריחוק והזלזול וההתעלמות. בכנסים שראשי רשויות מקיימים, כל ראש רשות מקומית מתאר כמה הוא פתוח לתושבים וכמה הוא עובד "נחמד" אתם, בעוד שהציבור מתלונן על התעלמות ועל פטרנליזם ועל אי-מתן שירותים נאותים. התלונה שחוזרת שוב ושוב היא: "אנחנו משלמים ארנונה ומה אנחנו מקבלים?".

ולבסוף, השקיפות הנמוכה היא מרכיב מהותי בגירעון בדמוקרטיה המקומית. שקיפות נמוכה בכל הקשור לתהליכי קבלת החלטות יוצרת בקרב תושבים את ההרגשה של ניתוק וניכור.

## הסיבות לגירעון בדמוקרטיה המקומית

הגירעון בדמוקרטיה המקומית נובע מאופן התנהלותן של המערכת הפוליטית והמערכת האזרחית ברמה הלאומית, המוניציפלית והתת-מוניציפלית.

### הרמה הלאומית

הסיבות לגירעון בדמוקרטיה הנובעות מהתנהגות המערכת הפוליטית הלאומית הן אלה:

- היעדר תפיסה כוללת של מהות הדמוקרטיה המקומית. עד היום לא נערך דיון רציני במהות הדמוקרטיה המקומית, מוסדותיה, התהליכים הקשורים בה ותוצאות המדיניות המקוות. הציבור נתפס כמשתתף בתהליך בחירות המתרחש אחת לחמש שנים, ולאחר מכן הוא נתפס לרוב כצרכן פסיבי וללא יכולת השפעה ממשית.

- אי-התאמה בין תפקידי השלטון המקומי לבין המשאבים שהוא מקבל מהשלטון המרכזי. אף שתפקידי השלטון המקומי התרחבו במהלך השנים, טרם גובשה מדיניות ביחס למקומו של השלטון המקומי בחיים הציבוריים.
- תרבות פוליטית מתנשאת של השלטון המרכזי הניכרת בחוק מגביל ובאי העמדת המשאבים הנחוצים לתפקוד יעיל של השלטון המקומי. עד היום לא הוגדרו סל שירותים מחייב ומידת השתתפותו של השלטון המקומי והמרכזי במימונו של סל זה.

### הרמה המוניציפלית

הסיבות לגירעון בדמוקרטיה המקומית הנובעות מהתנהגות המערכת הפוליטית המוניציפלית הן אלה:

- אי-שיתופו של הציבור בתהליכי קבלת החלטות, הניכר בהיעדר תקשורת בין הנבחרים לציבור לאחר הבחירות ובגישה פטרנליסטית של הרשות המקומית כלפי התושבים.
  - דחיקתם של הנבחרים על ידי ראש הרשות ועל ידי הדרג הביורוקרטי. לצד אי-שיתופם של התושבים בולטת ברשויות המקומיות תופעה שבה ממסדים ביורוקרטיים וקליקות שלטוניות דוחקים את הנבחרים. ראשי הרשויות נוטים להפחית בחשיבותם של הנבחרים ולהעדיף שיתוף פעולה עם המערכת הביורוקרטית ועם קבוצה מצומצמת של מקורבים. בדרך זו נוצרות קליקות שלטוניות המורכבות לא אחת מראש הרשות, קומץ פוליטיקאים מקורבים, פקידים בכירים ועוזרים. אלה משמשים חסם בפני נגישות הציבור למוקדי כוח ומייתרים במידה רבה את תפקיד הנבחרים. התוצאה היא תחושת תסכול קשה אצל הנבחרים והציבור והצגת שאלות כמו "את מי מייצגת הביורוקרטיה ומי בחר בה?". כהונתם הממושכת של חלק מראשי הרשויות מנציחה את הדפוסים הביורוקרטים וממסדות את הקליקות הקיימות.
- אנחנו חיים אפוא בתוך מערכת שניתן לאפיינה במידה רבה במונח "כלוב של זהב" שהגה מקס ובר. כלוב זה נשלט על ידי הביורוקרטיה, ובשנים האחרונות מצטרפים אליה גם בעלי ההשפעה מקרב בעלי ההון. כתוצאה מכך, עקרון היסוד של שיתוף הנבחרים, ועמו מימוש הפוטנציאל הדמוקרטי, נדחק לקרן זווית. עמו נדחק גם עקרון הפרדת הרשויות. מי שבעצם מוביל את המערכת הוא הדרג המבצע: הדרג הביורוקרטי. לכן אין פלא שהחוק

החדש המוצע בימים אלה, חוק העיריות, ממשיך מגמות קיימות של חיזוק השדרה הביורוקרטית. אם החוק המוצע יתממש, הוא יחזק הן את הביורוקרטיה והן את השותפות בינה ובין ראש הרשות המקומית.

- **התפרקות הרשות המקומית לתאגידים ושותפויות והיווצרותה של אי-בהירות בנוגע לאחריות ולסמכות.** בשנים האחרונות ועל רקע המשבר הכלכלי שבו נתונות הרשויות המקומיות נוצרו במקומות רבים שותפויות בין הון פרטי לציבורי. שותפויות אלה, שעניינן תכנון, פיתוח ותפעול של תשתיות ושירותים, נחוצות לכשעצמן, מאפילות לא אחת על הדרג הנבחר. לא אחת עולה השאלה מי באמת מנהל את העיר.<sup>4</sup> הערפל המכסה על פעולת התאגידים והשותפויות הוא כר פורה לתהליכים לא תקינים. הכוח המסור בידי הרשות בתחום הקצאת קרקעות, מתן אחוזי בנייה וכדומה, הקרבה לבעלי הון והיעדר תרבות פוליטית שבה כללים ברורים של עשה ואל-תעשה – כל אלה עלולים בתנאים מסוימים לגרור אחריהם מתן טובות הנאה ומעשי שחיתות.

- **אי-שביעות רצון של התושבים מרמת השירותים ומדרך קבלת ההחלטות.** לרבים בציבור יש תחושה של חוסר יעילות וחוסר הוגנות באספקת השירותים. תחושה זאת מתבטאת בין השאר בציון הנמוך שמוענק לרוב לרמת השירותים. הטיעון השכיח הוא: "אנו משלמים ארנונה אך לא מקבלים את השירותים". ניתן להתווכח עם האמת וההיגיון בטענה זו, אך לא ניתן להתעלם מתחושת התסכול שהיא משדרת. קביעת סטנדרטים של מתן שירות על ידי הגדרה של סל שירותים הייתה מצמצמת את היקף התלונות. אולם עד היום לא עשו משרד הפנים והרשויות המקומיות כל מאמץ להגדיר סל שירותים מחייב. אי-שביעות הרצון מהשירותים, היעדר גישה למוקדי כוח, הריחוק הביורוקרטי, מקרי שחיתות ברשויות המקומיות – כל אלה מעצימים את האדישות בציבור, את הציניות וחוסר האמון בשלטון המקומי.

### הרמה התת-מוניציפלית

הסיבות לגירעון בדמוקרטיה ברמה התת-מוניציפלית הן אלה:

---

<sup>4</sup> דיון רחב בנושא זה מופיע אצל ש' חסון וא' חזן (1997). **שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

- **ביזור הסמכויות נעצר ברשות ואינו נמשך לעבר השכונות והקהילות המרכיבות את העיר.** ראשי הרשויות המקומיות בישראל מרבים להתריס נגד הפטרנליזם של השלטון המרכזי ותובעים ביזור סמכויות והעברת משאבים מלמעלה למטה. טענות אלה אינן מלוות בהפנמת ההיגיון שבתהליך הביזור והמשכתו מהרמה המקומית לרמה הקהילתית. להפך, מרגע שהגיעו לעמדות הכוח, נוטים ראשי הרשויות להתבצר בהן ולנהוג בארגונים הקהילתיים שבתחום הרשות בדיוק באותה גישה פטרנליסטית שכנגדה התריסו. אין כל רצון לבזר, להתחלק ולשתף את הציבור שבתחומי הרשות המקומית. הנימוק הצדקני הוא: אנחנו נבחרנו, ואילו הם (ארגוני התושבים) מייצגים לכל היותר קבוצה קטנה. אבל אותה טענה עצמה השלטון המרכזי יכול להעלות כלפי המקומי: אנחנו נבחרנו על ידי תושבי המדינה ואילו אתם נבחרתם רק על ידי מקום אחד (וגם מספר בוחריכם מצטמצם בעקביות). התוצאה היא אי-אמון של הארגונים בכנותם של ראשי הרשויות והיעדר תמיכה מקומית בתביעה לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לעבר השלטון המקומי.

דוגמה בולטת לדגם זה הוא טדי קולק, ראש העיר האגדי של ירושלים. טדי קולק הרבה להתריס כנגד מינהלת השלטון המרכזי ולתאר אותו כשלטון הפועל לפי חוק קולוניאלי. אבל ברגע שקמו המינהלות השכונתיות בירושלים והיה צריך להעביר אליהן סמכויות, מה שאפיין את טדי קולק ואת סביבתו הביורקרטית היה צנטרליזם מוחלט. וכך היו פני הדברים גם אצל אהוד אולמרט ואצל יורשו בתפקיד אורי לופוליאנסקי. ראשי הרשויות צריכים להחליט: או שיש דמוקרטיה והיא ממומשת לכל אורך המערכת, או שאין דמוקרטיה. אין דמוקרטיה לחצאין – דמוקרטיה לרשות המקומית ופטרנליזם כלפי הציבור.

- **התרבות הפוליטית המתנשאת שמפגינים ראשי רשויות ופקידים בכירים כלפי הארגונים המקומיים והנתק של הנבחרים מהארגונים המקומיים מעצימים את רגשי התסכול והכעס ברמה המקומית הקהילתית.** כך, למשל, במינהלות הקהילתיות בירושלים היה נדיר מאוד למצוא דו-שיח מתמשך בין נבחרים לקהילות, קל וחומר יצירת דפוסי עבודה משותפים. בהקשר זה, תלונותיהם של הנבחרים על ההתעלמות מהם חוזרות אליהם כבומרנג.

בשנים הרבות שבהן ליוויתי את מפעל המינהלות השכונתיות נדהמתי לגלות את הנתק הממושך בין נבחרי הציבור לנבחרי המינהלות. להוציא אולי חבר

מועצה אחד, אינני רואה קשר עם המינהלות, או עם האנשים שעובדים בשטח. קיים נתק מוחלט של הנבחרים מהמינהלות ומפעולתם. הפקידים, דרך אגב, משתתפים קצת יותר. הנבחרים מתלוננים בצדק על אי-שיתופם בתהליכי קבלת החלטות, ודווקא משום כך מן הראוי שיגלו פתיחות רבה יותר כלפי שיתוף התושבים בקבלת החלטות.

## הסיכונים הגלומים בהמשך המצב הנוכחי

הסיכונים בהמשך המצב הקיים הם רבים:

- **המשך הנסיגה של הציבור מהחיים הפוליטיים**, שיתבטא בהתגברות האפתיה והציניות כלפי החיים הפוליטיים ובירידה נוספת בהשתתפות הציבור בבחירות לרשויות המקומיות. הציבור ימשיך לסגת מהחיים הפוליטיים. שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות היה פעם 80% והגיע כיום ל-50% והוא עלול להמשיך לרדת ולהגיע, כמו בבריטניה, ל-40% בלבד. בבריטניה מאוד מודאגים, ואילו אצלנו כמעט לא מדברים על כך. מה שקורה ברשויות המקומיות עלול לקרות מחר בבחירות לכנסת, ובעצם כבר התחיל לקרות. השאלה שתעלה בסופו של דבר היא: מי צריך בכלל בחירות אם הציבור מדיר את רגליו?
- **מעבר מדמוקרטיה מקומית לדגם ביזורי בעל סממנים ביורוקרטיים**. במקום שלטון דמוקרטי נקבל שלטון ביורוקרטי משולב בהשפעה של בעלי הון. כבר כיום ניתן לקבוע שהאליטות של ההון והאליטות של הביורוקרטיה הן המנהלים האמתיים של הרשות המקומית. בדגם זה העירייה תנוהל על ידי פקידים ממונים שיהיו אחראים על קבלת ההחלטות, על התכנון והביצוע והם ייתמכו על ידי בעלי הון הפועלים מבחוץ והמקבלים טובות הנאה שונות. דגם זה יתחזק במקביל להיחלשות השתתפותו של הציבור בחיים הפוליטיים ולדעיכת העניין בפוליטיקה המקומית. במקרה הטוב, הניהול יתחשב בצורכי הציבור ויתבצע ביעילות וחשכנות בלי להתיימר לייצג את הציבור שבלאו הכי מדיר את רגליו מהחיים הפוליטיים. במקרה הרע, הניהול יהיה כר פורה לשחיתות.
- **התגברות השפעתם של בעלי הון והידוק הקשר בין הון לשלטון**. בהיעדר משאבים מספיקים, עתיד השלטון המקומי להדק את קשריו עם בעלי הון תוך יצירת תרבות פוליטית של "תן וקח". תרבות זו תעניק השפעה גדולה

לבעלי הון על תהליכי קבלת ההחלטות ועל עיצוב המרחב הפיזי והחברתי ברשויות המקומיות תוך הסוואת תהליכים, היעדר שקיפות והיעדר דיווח לציבור. בתנאים אלה תתעצם סכנתם של הליכים בלתי תקינים ושל שחיתות בשלטון המקומי.

- **החרפת התסכול בקרב הנבחרים העירוניים וירידה ברמתם.** משעה שאלה יחושו כי תפקידם הפך לחסר ערך, יגבר התסכול. אנשים טובים ידירו את רגליהם מהשלטון המקומי ותחול ירידה משמעותית ברמת הנציגים הנבחרים.

- **מעבר מדמוקרטיה ייצוגית לדמוקרטיה מתנצחת.** נסיגת האזרחים מהחיים הפוליטיים, התעצמות השפעתם של בעלי ההון ומעשי שחיתות הנלווים לכך יגבירו את הביקורת האזרחית על הדמוקרטיה המקומית. אי-הרצון או אי-היכולת לשתף את הציבור בקבלת החלטות, היעדר שקיפות ודיווח יוליכו חוגים בציבור לנקוט עמדה ביקורתית ולעימות גובר עם השלטון המקומי. על רקע זה יעבור הדגש מדמוקרטיה בדרך של התדיינות, משא ומתן והתייעצות לדמוקרטיה של כיכר הרחוב תוך נקיטת אמצעי מחאה רכים או קשים. דפוס אחר של פעילות חוץ-פרלמנטרית עשוי להיות בדמות ארגוני שירות ותכנון חלופיים למערכת המוניציפלית וארגוני סנגור מקומיים. התקשורת עתידה לתמוך בארגוני המחאה, השירות והסנגור ועתירות לבתי משפט עשויות למצוא אצלם אוזן קשבת. תהליך זה מסמן סיכוי לרפורמה בדמוקרטיה המקומית, אך יש בכך גם סכנה של פופוליזם, חוסר סובלנות ואף הסרת האחריות מהמדינה.

## **הצעות לתיקון בחוק העיריות החדש**

התייחסותו של חוק העיריות החדש לגירעון בדמוקרטיה המקומית היא סימפטומטית להתייחסות לנושא הדמוקרטיה בשלטון המקומי. החוק מציע מודל דיפרנציאלי לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי, שלפיו יוענקו סמכויות לרשויות המקומיות בהתאם לרמת התפתחותן. הדגש בביזור הסמכויות הוא על חיזוק השדרה הבירוקרטית. החוק אינו מקדיש תשומת לב רבה לתפקיד הנבחרים ומשלם מס שפתיים בלבד לנושא הדמוקרטיה ההשתתפותית.

מס השפתיים מתגלה בהצעה להקמת רובע עירוני בעל סמכויות מוגבלות, חסר עצמה פוליטית וכלכלית וללא סגל מקצועי שיהיה מסוגל לקיים קשר עם הציבור,

ליזום תהליכי תכנון ומעורבות מקומית ולקדם תהליכים אלה מול השלטון המרכזי. מול הביורוקרטיה הזוכה לחיזוק נוסף בחוק המוצע, ניצב רובע חסר עצמה ויכולת תפעול, למעט המשאבים הוולונטריים. בתנאים אלה לא קשה לצפות את העתיד להתרחש. התושבים יתקשו לקיים תהליכים מתמשכים מול הרשויות בשל היעדר גורמים מקצועיים ברובע העירוני. עד מהרה יתרחקו מכל פעילות, ומתנגדי הדמוקרטיה ההשתתפותית יוכלו לרחוץ בניקיון כפיהם ולהצהיר "ניסינו לקדם את נושא הדמוקרטיה, אבל אין עם מי לעבוד". זהו המשך ישיר לגישה הפטרנליסטית שפועלת ככל האפשר כדי לעקור את הדמוקרטיה ההשתתפותית מהתרבות הפוליטית המקומית.

### **חידוש הדמוקרטיה המקומית**

בתנאים אלה אין מנוס מחשיבה חדשה על הדרכים לרענון פניה של הדמוקרטיה המקומית. בהקשר זה מוצעת רפורמה משולשת, המושתתת על שלושה אדנים:

- שיפור הדמוקרטיה הייצוגית;
  - טיפוח דמוקרטיה השתתפותית בדרך של התדיינות (דמוקרטיה דליברטיבית);
  - פיתוח דמוקרטיה פעילה בדרך של פעילות מלמטה (דמוקרטיה אקטיביסטית).
- שיפור הדמוקרטיה הייצוגית נועד לחזק את הדמוקרטיה ברמת השלטון המקומי. טיפוח הדמוקרטיה ההשתתפותית נועד לבנות גשרים בין השלטון המקומי לארגוני החברה האזרחית בדרך של דיאלוג והעברת מידע והתייעצות. פיתוח הדמוקרטיה הפעילה נועד להעצים את ארגוני החברה האזרחית על ידי דפוסים חדשים של פעילות חברתית בתחומי הגשת השירותים, סגור והפעלת לחץ להתחדשות בקרב מוסדות שנכנסו לדפוסים של פעילות שגרתית.

### **שיפור הדמוקרטיה הייצוגית**

ניתן לשפר את הדמוקרטיה הייצוגית בדרכים מספר:

- מעבר מבחירות כלליות לאזוריות;
- שקיפות ומתן דין וחשבון לבוחרים תוך הקפדה על תקינות תהליכים;
- הוגנות בהקצאת משאבים ובאספקת שירותים;
- העברת סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות.

**מעבר מבחירות כלליות לאזוריות** יוליך להידוק הקשר בין הנבחרים לבוחרים. לבוחר תהיה כתובת פוליטית ברורה והנבחר יזכה לחיזוק מעמדו במערכת הפוליטית. בדרך זו תגדל הלגיטימציה של השלטון המקומי ויעלה שיעור ההשתתפות בבחירות המקומיות.

**הגדלת השקיפות ומתן דין וחשבון לבוחרים.** שיפור הדמוקרטיה הייצוגית מחייב מציאת דרכי דיווח חדשות לציבור על תהליכי קבלת ההחלטות ומסירת דין וחשבון לציבור על פעולת הרשות. מעבר מבחירות כלליות לאזוריות עשוי לתמוך בתהליכים אלה, אולם ניתן לקדם גם על ידי שימוש ברשתות התקשורת, ובמיוחד ברשת האינטרנט. באמצעות האינטרנט אפשר ליזום דיונים, לבקש הצעות מהציבור ולדווח על החלטות.

אחת הסיבות לתרעומת של הציבור על נציגי השלטון המקומי היא הרגשה של **חוסר הוגנות בהקצאת שירותים והעדפה של קבוצה מסוימת על פני אחרות.** הקפדה על ראייה כוללת, המביאה בחשבון את צורכי כלל הציבור, היא אחד היתרונות המרכזיים של הדמוקרטיה הייצוגית. מן הראוי למצות יתרון זה עד תום, ובעת הצורך, כאשר יש סיבה טובה להעדיף קבוצה אחת, למשל קבוצה חלשה מבחינה כלכלית על פני קבוצות אחרות, יש לעשות זאת תוך הקפדה על עקרון השקיפות המרבית.

כל התהליכים שנסקרו לעיל הם תנאי הכרחי אך לא מספיק לשיפור הדמוקרטיה הייצוגית. לצד כל אלה קיים **צורך דחוף להעביר סמכויות ותקציבים מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות.** בהקשר זה יש לזכור כי הרשות המקומית היא גוף שנועד לספק שירותים ויחידה טריטוריאלית להתארגנות דמוקרטית. אם לא יעמדו לרשותה די משאבים לאספקת שירותים לא ניתן יהיה להשיג לגיטימציה לדמוקרטיה בקרב התושבים.

### **טיפוח דמוקרטיה השתתפותית**

השתתפות בתהליך הפוליטי באמצעות הצבעה אין בה די לקבלת החלטות טובות. את תהליך קבלת ההחלטות ניתן לשפר באמצעות דיאלוג מתמשך בין נציגי קבוצות שונות בחברה וקובעי מדיניות. מטרת הדיאלוג היא לבחון את הסוגיות השונות מנקודות ראות שונות, לבחון אופציות שונות ולהעלות הצעות בפני קובעי מדיניות.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> דיון מקיף בנושא הדמוקרטיה השתתפותית הנשענת על דיון ודיאלוג מתמשך מופיע באתר הבא: <http://www.deliberative-democracy.net>



לדיאלוג מתמשך עם הציבור יש הצדקה כפולה: מבחינה מוסרית ראוי לערב את הציבור בהחלטות הנוגעות לאיכות חייו, ומבחינה מעשית, הציבור יכול לספק לקובעי החלטות משוב על צרכיו ושאיפותיו ובכך לשפר את תהליך קבלת ההחלטות. בדרך זו תתקבלנה החלטות אפקטיביות יותר כלומר החלטות שישרתו באופן ראוי יותר את הציבור.

בדיאלוג שנוצר בדרך זו מתקיים תהליך מתמיד של לימוד וחינוך המוביל להבנה מעמיקה יותר מצד הציבור את הבעיות העירוניות. כך מתאפשר לקבוצות השונות להגיע למידע מאוזן ומדויק ולהשתתף בעיצוב מדיניות על בסיס ידע מעמיק, שיקול רציונלי ופחות מוטה מכפי שהיה בתחילה. משאלי דעת הקהל אינם תחליף להבנה והשתתפות דמוקרטית והם לכל היותר הצבעה שבה חלק מהציבור נוקט עמדה בלי להבין היטב במה מדובר. דיון שהוא לב לבו של התהליך מקנה לדגם זה של דמוקרטיה השתתפותית את השם "דמוקרטיה דליברטיבית" שפירושה "דמוקרטיה הדינמית".

דוגמה מובהקת לדמוקרטיה דליברטיבית ברמה של הרשות המקומית היא הפורום *21<sup>st</sup> Century Town meetings convened by AmericaSpeak*. דוגמה מקומית לכך היא דגם המינהלות השכונתיות שנולד בירושלים ומשם התפשט לתל אביב, ללוד, לרמלה ולראשון לציון. לדגם הדליברטיבי חולשות מספר שלא ניתן להתעלם מהן: לא ניתן לייצג את מגוון הדעות בחברה ולכן יש להניח כי האליטות המאורגנות ידאגו קודם כול לעצמן. גם אם ניתן לייצג את מגוון הקבוצות, עדיין הכוחות השולטים הם שיקבעו את סדר היום. ולבסוף, הדגם של דמוקרטיה דליברטיבית עלול לסרב ולהאיט את קבלת ההחלטות. המינהלות בירושלים הן דוגמה מובהקת לדגם השתתפותי שבו סדר היום נקבע במידה רבה מלמעלה. כתוצאה מכך הפכו המינהלות ברוב המקרים לזרוע ארוכה של העירייה. על רקע זה צמחו בירושלים ארגונים מקומיים שאימצו דגמים של פעולה מלמטה המתריסה כנגד המערכת העירונית ומותחת ביקורת עליה.

## פיתוח דמוקרטיה פעילה מלמטה

מחקר חדש של ארגון Freedom House מצביע על כך שדמוקרטיה הפעילה מלמטה או מה שמכונה לעתים "הדמוקרטיה של כיכר הרחוב" הייתה הסיבה העיקרית לקידום תהליכי דמוקרטיה בעולם בעשור האחרון.<sup>6</sup> מחקר זה מלמד כי פריצת דרכים

<sup>6</sup> Adrian Karatnycky and Peter Ackerman. 2006. How Freedom Is Won: From Civic Struggle to Durable Democracy. Freedom House <http://www.freedomhouse.org>

דמוקרטיה חדשות מחייבת לעתים פעילות מלמטה, במיוחד כשמדובר במערכות בלתי-דמוקרטיות או במערכות שבהן חלו התאבנות וקיפאון בקידום הדמוקרטיה.

הדמוקרטיה של כיכר הרחוב מסתייעת באמצעים חוץ-פרלמנטריים לקידום נושאים ציבוריים: מחאה, הפגנות, פלישות למתחמים ציבוריים ויצירת דעת קהל אוהדת באמצעות התקשורת. אולם יהיה זה מסולף להציג את הפעילות מלמטה אך ורק כפעילות מחאה. לעתים קרובות דמוקרטיה הצומחת מלמטה מאמצת גישות אחרות בעלות אופי בונה. גישות אלה מתגלות בקבלת אחריות בתחום הגשת השירותים, בסגור ובייצוג של קבוצות מיעוט וכן בהגדלת נגישות לתקשורת.

בערי ישראל התגלתה הדמוקרטיה הפעילה בדמות תנועות מחאה כמו "הפנתרים השחורים" ו"תנועת האוהלים" בירושלים וארגון אל"ה בשכונת התקווה בתל אביב. בשנים האחרונות מתחזקת הפעילות מלמטה בעיקר בקרב קבוצות בשולי החברה: ערבים, קבוצות יהודיות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית, ארגוני נשים, קוירס, צרכני בריאות שנדחקו לשוליים, ארגוני סביבה וארגוני שלום. ארגונים בולטים בתחום השלטון המקומי והתכנון הם "המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי", "המועצה האזורית של הכפרים הבדווים הבלתי מוכרים בנגב", עמותת "במקום", וארגוני ירוקים כמו "אדם טבע ודין", "חיים וסביבה", "מגמה ירוקה" ו"ירושלים בת-קיימא".

תנועות וארגונים במגזר הערבי מעלים על סדר היום את בעיית אי-השוויון בחלוקת המשאבים לרשויות המקומיות ובמיוחד את אי-השוויון בתחום הקצאת הקרקעות. הדמוקרטיה הפעילה מלמטה במגזר הערבי, נאלצת להיאבק עם השלטון המרכזי, עם השלטון המחוזי ועם הבעיות בתוך הרשויות המקומיות עצמן.

אחת התופעות המרתקות במגזר הערבי היא הצמיחה של ארגוני נשים הפועלים הן לדמוקרטיזציה ברמה של מרכז ושוליים והן לדמוקרטיזציה במערכת המגדרית הפטריארכאלית.

נושא מהותי ומרכזי בפעילות מלמטה הוא זכויות של קבוצות מיעוט. נשמת אפה של הדמוקרטיה הן זכויות האזרח וזכויות המיעוט, אולם מה הן זכויות אלה ומהו היקפן הוא נושא שנוי במחלוקת שסביבו מתנהלים עימותים רבים. דווקא בתחום זה ניכרת נטייה לפטרנליזם בדרך של הגדרת הזכויות. קבוצת הרוב מתנאה ביכולתה להסכים לזכויות מיעוט ואף לקבוע אותן לרוב באופן חד-צדדי. כל דיון באופי הזכויות ובהיקפן וכל ערעור על החלטות הרוב נתפס באופן פרדוכסלי כאיום על המערכת. במידה רבה ההכרעה על זכויות המיעוט היא חד-צדדית ואינה משולבת בדיאלוג

מתמשך עם קבוצות המיעוט. הסיבה לכך היא ככל הנראה החשש כי משא ומתן יתפרש כחולשה מצד הרוב והכרה בכוחה של קבוצות המיעוט.

הדמוקרטיה הפעילה מלמטה מערערת על תפיסת זו. היא הופכת את זכויות המיעוט לנושא ציבורי שעליו מתנהל דיון בין שני צדדים. במילים אחרות, היא טוענת כי תחום זכויות המיעוט הוא נושא הראוי למשא ומתן תוך הכרה בלגיטימיות של קבוצת המיעוט לבטא את צרכיה באופן אותנטי ולא רק ליהנות ממה שקבוצת הרוב מוכנה "ברוב נדיבותה" להקצות לה. כמובן שאין פירוש הדבר כי התביעות מלמטה הן הצדק בהתגלמותו וכי יש להיעתר להן ללא דיון ומשא ומתן. קידום הזכויות מן הראוי שיתנהל בדרך של משא ומתן פוליטי, שבו קיים משא ומתן של "תן וקח" שחלקו ניזון מתקדימים, מאמנות ומכללים וחלקו מהנסיבות המיוחדות שבמסגרתן התהליך מתנהל. בנקודה זו עשויה הדמוקרטיה הפעילה להשתלב בדגם של דמוקרטיה דליברטיבית.

### היחס בין דמוקרטיה ייצוגית לבין דמוקרטיה השתתפותית ודמוקרטיה פעילה

בין שלושת דגמי הדמוקרטיה – הייצוגית, ההשתתפותית והפעילה – קיימים יחסי מתח והשלמה. הדמוקרטיה הייצוגית היא מעין נאמן של הציבור, שבידו הופקדו סמכויות לייצג את הציבור ולשרתו במסירות וביעילות. הגירעון בדמוקרטיה המקומית הוא איתות על חוסר אמון בנאמן. הוא מעיד כי הנאמן אינו ממלא את תפקידו כראוי ולכן הוא מאבד באופן שיטתי את הלגיטימציה. העדות החותכת לכך היא הירידה השיטתית בהשתתפות בבחירות וחוסר האמון הפושה בציבור כלפי המערכת הפוליטית.

זלזול של פוליטיקאים בציבור והטענה כי הציבור מתעניין בשירותים ובאיכות חיים ואין לו עניין בדמוקרטיה מלמדת על חריפותו של משבר הדמוקרטיה. שירותים יעילים וטובים ניתן לספק במתכונות ביורוקרטיות המתמנות על ידי השלטון המרכזי. לשם כך אין צורך בבחירות מקומיות, בבחירת ראש רשות מקומית ונבחרים ובניהול על ידי נבחרים.

שתי אפשרויות פעולה עומדות בפני הנבחרים המקומיים. אפשרות אחת היא לחדש את דמות הדמוקרטיה ולצמצם את הגירעון שנוצר בה על ידי הגעה לציבור ורכישה מחדש של אמונו. אפשרות שנייה היא לזלזל ולהתעלם מהציבור, ובכך להעמיק את האדישות ועמה את הגירעון בדמוקרטיה או לחלופין להביא לעימות עם הציבור.

הדרך הרצויה מבחינת השלטון המקומי היא לשלב בין הדמוקרטיה הייצוגית לדמוקרטיה ההשתתפותית. התעלמות מהציבור עלולה להידרדר לאדישות או לעימותים מתמשכים.

מבחינת החברה האזרחית, עדיף להגיע להבנות ולהסכמות בדרך של משא ומתן ואימוץ הדגם הדליברטיבי של דמוקרטיה השתתפותית. אולם סירובם של השלטונות לטפח דגם זה יהפוך לבלתי נמנע את הדגם של דמוקרטיה פעילה הצומחת מלמטה. התעלמות גורפת ממאווי הציבור, מתביעותיו לאיכות חיים, לשוויון בהקצאת משאבים ושירותים, המשך הפגיעה בקבוצות חלשות ובסביבה תוך גילויי אטימות חברתית ושחיתות פוליטית – כל אלה יהפכו את הפעילות מלמטה לבחירה היחידה שנותרה לציבור.

הפעילות מלמטה עשויה לגרום לשינוי כללים וחוקים, ובמקרים רדיקליים יותר אף לערעור המוסדות הקיימים. במערכות שהתאבנו והפכו למנותקות ואף למושחתות, הפעילות מלמטה, כלומר הדמוקרטיה של כיכר הרחוב, היא הערובה המרכזית לחידוש פניה של הדמוקרטיה.

## סיכום

כיום, לנוכח הגירעון בדמוקרטיה המקומית, יש הכרח לפתח תפיסה חדשה של מהות הדמוקרטיה המקומית. במרכז תפיסה זו יש להעמיד את המטרות הבאות:

- העצמת הרשות המקומית;
- העצמת הקהילות בעיר;
- הידוק הקשר עם התושבים תוך הקפדה על שקיפות מלאה;
- התאמת השירותים לצורכי התושבים;
- חיזוק מעמדם של הנבחרים.

יישומה של תפיסה זו יאפשר לרשות לקבל החלטות ולספק שירותים, אך יאפשר גם לתושבים להגיע למקבלי ההחלטות ולהביע את צרכיהם ורצונותיהם. השאלה היא כיצד ניתן לממש מטרות אלה.

**העצמת הרשות המקומית** מחייבת זניחת הדגם הצנטרליסטי המאפיין כיום את יחסי השלטון המרכזי והמקומי ואימוץ דגם המאפשר יתר חירות וחופש פעולה לרשות

המקומית. במסגרת זו יש לקבוע את אופי סל השירותים שהרשות צריכה להעניק ולאפשר לרשות להתאים את הסל לצורכי הקהילה.

**העצמת הקהילות בעיר** פירושה כי אין להסתפק בהעברת סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי, אלא יש לדאוג להעברת סמכויות מהשלטון המקומי אל הארגונים המקומיים ואל החברה האזרחית. ביסודו של דבר, התביעה היא להעברה כפולה של סמכויות ומשאבים: מהשלטון המרכזי למקומי ומהשלטון המקומי לחברה העירונית. את המאבק בפטרנליזם יש לנהל בכל הרמות ואין להסתפק בהעברת סמכויות לשלטון המקומי בלבד. מבחינה זו; החוק החדש המוצע לעיריות לוקה בחסר. צעד זה יש ללוות בתהליכי חינוך ובתהליכים של העצמת החברה האזרחית. במשימה זו יוכלו ליטול חלק גם ארגונים פילנטרופיים וארגוני המגזר השלישי.

**הידוק הקשר עם התושבים** מצריך מעבר מבחירות כלליות לבחירות אזוריות (מלאות או חלקיות). כדי שהבחירות יהיו משמעותיות וכדי שלא ייווצר מצב שבו מיעוט קטן של בוחרים קובע את גורל העיר ואת אופן תפקודה, יש לקבוע סף לבחירות מקומיות. השתתפות בשיעור הנופל מהסף שייקבע תחייב בחירות חוזרות. למניעת השתרשותה של אוליגרכיה שלטונית של "האיש הגדול" המחזיק במפתחות העיר תקופה ארוכה, יש להגביל את מספר הכהונות של ראש הרשות המקומית. השקיפות צריכה להיות מלאה: שקיפות במטרות, בתהליכים ובתוצאות של פעילות העירייה. הדגם של דמוקרטיה דליברטיבית, שבו נציגי השלטון ונציגי התושבים נפגשים, דנים ומקבלים דיווח, הוא כלי יעיל בטיפוח הקשר בין השלטון לתושבים.

**התאמת השירותים לצרכן** מצריכה אזרחים פעילים הנוטלים חלק בקבלת החלטות וביישומן. רק בדרך זו ניתן לפתח אפקטיביות גבוהה באספקת השירותים ובפיתוח היישוב. הדגם של דמוקרטיה דליברטיבית המושתת על דיאלוג רצוף ומתמשך תוך מתן נגישות למוקדי קבלת החלטות לקבוצות שונות, הוא מטרה בפני עצמה אך גם אמצעי לשיפור אספקת השירותים.

**חיזוק מעמדם של הנבחרים** הוא פועל יוצא מהעשרת הדמוקרטיה המקומית בתכנים המקנים משמעות עמוקה יותר לתפקיד הנבחרים. הקפדה על שקיפות, מתן דיווח לציבור, חיזוק הקשר עם הקהילות, תהליכי חינוך והעצמה קהילתית מעניקים לתפקידו של הנבחר ממד נוסף החסר לו כיום. ביסודו של דבר, הנבחר יכול לשמש גורם ראשון במעלה לקידום עירייה דמוקרטית ועיר דמוקרטית המושתתת על חברה פעילה הנוטלת חלק בתהליכי קבלת ההחלטות.

האתגר של יצירת עיר דמוקרטית מצריך התגייסות וחשיבה חדשה המשלבת בין דמוקרטיזציה של הרשות המקומית ודמוקרטיזציה של החברה האזרחית. רפורמה כפולה זו מן הראוי שתעסיק קובעי מדיניות, נבחרים ברשויות, מורים וארגונים חברתיים בעיר.

## דיון בהשתתפות חברי הפאנל

י"ר:

פרופ' שלמה חסון, האוניברסיטה העברית בירושלים ומכון פלורסהיימר

רשימת המשתתפים ושיוכם המוסדי:

- מר אפי שטנצלר, ראש עיריית גבעתיים
- ח"כ ד"ר חנא סוויד, לשעבר יו"ר המועצה המקומית עילבון
- גב' דפנה רבינוביץ, חברת מועצת שוהם, מנהלת מפע"ם השרון
- עו"ד מרדכי וירשובסקי, חבר מועצת עיריית תל אביב-יפו

**פרופ' שלמה חסון:** ראשית אני מבקש לקדם בברכה את חברי הפאנל ולהציג את השאלה הראשונה: הדמוקרטיה הישראלית היא דמוקרטיה המוערכת לא רק אצלנו אלא בכל העולם. ה-Freedom House דירג אותנו בין הדמוקרטיה הטובות בעולם. אנחנו דמוקרטיה המקבלת ציון 1 בדירוג של 1-7, על זכויות פוליטיות; בזכויות אזרחיות קצת פחות – אנחנו 2 אבל עדיין במקום מאוד גבוה. אני גם חושב שהשלטון המקומי, בניגוד לכל מיני הלכי רוח, הוא שלטון דמוקרטי. אני לא מקבל את הגישה שכולם מושחתים. זה לא לרוחי, ולא זאת הדרך, ואני מקווה שהבהרתי את זה. עם זאת, יש מגבלות גדולות ובעיות גדולות בתוך הדמוקרטיה המקומית. הייתי רוצה לפנות אליך, ח"כ ד"ר חנא סוויד. מתוך הניסיון שלך וההסתכלות שלך במגזר הערבי, איפה אתה רואה את הבעיות, איפה אתה רואה את ההזדמנויות?

**ח"כ ד"ר חנא סוויד:** אני רוצה לדבר על השלטון המקומי ביישובים הערביים, במגזר הערבי. מבחינת ההשתתפות של האוכלוסייה בבחירות המקומיות, קיימת השתתפות שיא. אם מדברים על השתתפות של בערך 55% בבחירות לכנסת, ביישובים הערביים אחוז ההשתתפות בבחירות המוניציפליות הוא מעל 90%. זו הצבעה אמתית, ולא כאן הבעיה.

עיקר הבעיה ביישובים הערביים היא ההרגשה של האזרח שהוא לא שייך, שהרשות המקומית לא שייכת לו. האזרח מרגיש תסכול, ניכור, הוא מרגיש שזוכרים אותו, רוצים אותו ומעוניינים בקול שלו במיוחד בבחירות, רק בבחירות, ואחר כך הנהלת המועצה, הנהלת הרשות מתעלמת ממנו. יש לה מעגל צר מסביבה הכולל סגל, מומחים, ביורוקרטיה שעובדת במועצה המקומית או ברשות המקומית, וזהו. זוהי קבוצה מצומצמת של אינטרסנטים בדמות הנהלה או אנשי שלומה של הנהלה, של ביורוקרטיה שמוציאה לפועל את התכניות של הנהלה, וזה הכול. במצב זה האזרח מרגיש מנוכר, מתוסכל, הוא חש שלא צריכים אותו, שחוסמים ממנו ידע על מה שקורה ברשות. יש מין מסך שמפריד בין האזרח ובין הנהלה של הרשות המקומית.

מצב זה יוצר בעיות בכמה רבדים. ברובד התפיסתי, שבו נתפסת הרשות המקומית, ברובד הפונקציונלי שבו מקבלים את השירותים, וברובד הפוליטי שבו מקיימים קשר עם מקבלי החלטות. האזרח מרגיש שהוא מאבד את הגאווה המקומית. הוא לא גאה שהוא שייך ליישוב. במקרים רבים הוא חושב שראש הרשות הוא לא מנהיג, הוא לא היה רוצה בו באמת כמייצג של היישוב. זה יוצר כמובן בעייתיות בקרב הציבור. וזה כמובן פער שמתחיל קטן וצר אחרי הבחירות, אבל עם הזמן הוא, הולך וגדל, עד שבסופו של דבר מגיעים למצב שתיארת, שלמה, של משבר בין הציבור ובין השלטון המקומי.

**פרופ' שלמה חסון:** מר שטנצלר, ראש עיריית גבעתיים. כמי שבא במגע עם הציבור, שעובד עם הציבור, איך אתה רואה את תפיסות הציבור? איפה אתה רואה כאן את הבעיות?

**מר אפי שטנצלר:** שמחתי לראות את המצגת שלך, פרופ' חסון, ורציתי להודות לכל הצוות בשם כל המשתתפים ולפרופ' שיין ולריקי שפרינצק שארגנו את ועידת השלטון המקומי. אבל אני רוצה לומר לך משהו. אם התכוונת לעצבן אותנו, הצלחת. משום שאתם יודעים, שאלו פעם את צ'רצ'יל כשהיה בן 90 פלוס: איך אתה מרגיש? אז הוא אמר: בהשוואה לאלטרנטיבה אני מרגיש מצוין. הרי כשאתה עושה מחקר, אתה צריך לעשות אותו בהשוואה למשהו. הרי אי-אפשר לעשות מחקר מנותק ולדבר על אוטופיה. גם אני בעד אוטופיה. גם אני בעד שתהיה פה דמוקרטיה מלאה מקצה לקצה.



כולנו רוצים להיות הכי דמוקרטיים. אבל כשאתה הולך לבחון ועד כיתה וועד בית וכנסת וממשלה ורשות מקומית – קודם כל אתה צריך לשאול את התושב: מה אתה רוצה? למה אתה שואף? מה אנחנו כתושבים רוצים ממדינת ישראל? מהכנסת, מהממשלה? ומה אנחנו התושבים מצפים מהרשות המקומית? אבל ראו זה פלא. הרשות המקומית, למרות הכול ועל אף הכול, היא אי של שפיות ואי של יציבות. תראו כמה ממשלות התחלפו ב-58 שנות קיומה של מדינת ישראל, לעומת רשויות מקומיות מהנגב ועד לגליל.

אני לא אומר שהכול מצוין. אבל גם אתה סייגת את דבריך ואמרת, תראו ככה וככה, וזה רע וזה רע, אבל ... 'והאבל' הוא החשוב, משום שאנחנו מדברים על תקופה לא פשוטה ברשויות המקומיות. יש לי שאלה אליך ואל כולנו. כשיש בעיה במים, אל מי באים? ל"מקורות"? למשרד הבריאות? כשיש בעיית חשמל, למי מגיעים? כשיש בעיה במדרכה ובביוב ובגן ובבית הספר? הרי על חינוך חייבת להיות אחריות של מדינה. ומדינת ישראל חוקקה את חוק חינוך חובה. אז כשיש בעיה לבן שלך או לבת של מישהו אחר, אל מי הוא בא? אל הרשות המקומית. הוא בא למשרד החינוך? איפה זה משרד החינוך? באיזה שהוא מקום ערטילאי בירושלים.

ואז באים ואומרים: בוא נלך לפי הספר, תלך למשרד החינוך, מה אתה בא אלי? עכשיו באים ואומרים: רגע, ראש הרשות לקח על עצמו אחריות, זה לא במסגרת תפקידו בכלל לפתור את הבעיה בגן הילדים ובבית הספר. תוסיף שעות, תוריד שעות, תוסיף מורים, תוריד מורים. לוקח על עצמו אחריות אדירה, שלא לדבר על מה שיקרה לאחר מכן, כשיבוא מבקר המדינה יגיד: מה פתאום עשית את זה?

במשפט אחרון, גם היה כדאי להשוות את הדמוקרטיה ברשויות המקומיות בישראל לדמוקרטיה במקומות אחרים. בגרמניה, בצרפת, באנגליה – שם בכלל אופרה אחרת, שיטות שונות, שם יש מועצה שבוחרת את ראש הרשות. שברשויות המקומיות אפשר לעשות עוד ועוד ועוד, ויש עוד הרבה מה לעשות, משום שאנחנו דמוקרטיה צעירה. אבל כשאני מסתכל על האלטרנטיבה, האלטרנטיבה שמתנהלת היום היא הטובה ביותר.

**פרופ' שלמה חסון:** גב' דפנה רבינוביץ, את גם חברת מועצת שוהם וגם מנהלת מפע"מ. ובשיחה מוקדמת אתי היו לך השגות על הדברים, על הדמוקרטיה ועל קידום הדמוקרטיה. הייתי מעוניין לשמוע מה ההשקפה שלך על נושא הדמוקרטיה המקומית.

**גב' דפנה רבינוביץ:** תחילה אני מבקשת להתייחס לדברי קודמי, מר אפי שטנצלר, ראש עיריית גבעתיים. הוא היה מאוד מופתע מכך שהאזרח מגיע בנושאים של איכות המים ואיכות חינוך לראש העיר. מה שאפי כנראה שכח, שברור שהאזרח יגיע אליך בנושא של איכות המים, מכיוון שאתה מוכר לו מים, ואתה מרוויח על המים האלה הרבה מאוד כסף כשאתה קונה אותם מ"מקורות" ומוכר לו אותם. לכן הוא רואה בך אחראי. ובקשר לחינוך, ולכל נושא אחר שתעלה, בלי לראות את מצע הבחירות שלך, אין לי ספק שהבטחת לתושבים שתשקיע בחינוך ותקדם את החינוך. אתה אמרת להם, זה אני אעשה, לכן הם יגשו אליך.

אני חושבת שהבעיה העיקרית בדמוקרטיה היום היא אמון במערכת, או יותר נכון חוסר אמון במערכת. זה מתבטא בבחירות, בתגובות מסוימות. ובנושא הזה אני מכניסה את עצמי כחברת מועצה ואת כל ראשי הערים לאותה הסירה, כי לא תמיד הציבור יודע להבדיל. כי אם התדמית של השלטון המקומי בעיני הציבור היא תדמית של מושחתים, או כאלה שהם כל-יכולים, או כאלה שלא צריכים אפילו לתת שום דין וחשבון לציבור כי הם בעצם יכולים לשבת חמש שנים שם למעלה ולעשות מה שהם רוצים – התדמית הזאת מוקרנת גם עלי כנבחרת, ולא רק על ראש הרשות. והתדמית הזאת מביאה את הציבור להביע חוסר אמון בשלטון המקומי. כולם נתפסים כמושחתים, לרבות הנבחרים.

חברי המועצה הם אנשים נטולי יכולות. לפעמים היעדר היכולות נובע מחוסר ידע. חבר מועצה לא נזקק לשום הכשרה. אנחנו כמערכת עושים לעתים את המינימום כדי להכשיר חברי מועצה. לחברי המועצה אין משאבים המאפשרים להתמסר לעבודה ציבורית. הם אנשים עסוקים, עובדים, לא תמיד יש להם היכולת לשכור חוות דעת כאלה או אחרות, לא תמיד יש להם הזמן לעסוק בענייני הציבור, לא תמיד יש להם המשאבים הכספיים להשקיע בהסברה, בפרסום וכיוצא בזה.

משרד הפנים מבקר מעט מדי ומאוחר מדי. גם הפונקציות שבתוך הרשות המקומית – אם זה המבקר, אם זה היועץ המשפטי – הן פונקציות שבכל שלטון דמוקרטי הן בעייתיות. קודם כול, הן כפופות לראש העיר. דבר שני, חוות הדעת של היועץ המשפטי לא מוצאת חן בעיניך, אתה יכול לקחת דעה ממשרד עורכי דין אחר, או אפילו, כשיש לך יועץ משפטי שלך, לקחת דעה ממישהו אחר. בקטע הזה אתה יכול בעצם ללכת בין עורכי הדין עד שמישהו יצדיק את המהלך שלך. בכלל, נושא הביקורת שנוי במחלוקת, מה גם שראש העיר יכול להתערב בעבודת המבקר ולהחליט איזה נושא הוא יבדוק השנה, מה עוד כשהמבקר בעצם כפוף לו.

מבקר ברשות המקומית בודק תהליכים, לא החלטות, לא מדיניות. כל הצוות הבכיר של ראש הרשות הוא צוות שנבחר על ידו ומקודם על ידו. חברי המועצה, כמו שטענתי קודם, פעמים רבות אין להם הכלים להביע או לבקר נכון או בצורה אפקטיבית את הרשות המקומית. כל הנושא של חברות ותאגידים שהוזכרו קודם, זה מפחית מהשליטה שיכלה להיות בידי חבר מועצה. כולנו יודעים שראש רשות לא ניתן להדיח. ועדיין לא נכנסתי לנושא התכנון והבנייה, שהוא נושא מורכב בפני עצמו, וגם לא לנושא הפיקוח על הבנייה. הכול כלול בעצם באותו גוף, והרבה פעמים שיקולים כלכליים מתערבים בשיקולים התכנוניים, שזאת שערורייה בפני עצמה. אפילו במשרד הפנים הפרידו בין שתי הרשויות האלה, הכספית והתכנונית, ולא בכדי. ולסיכום, אני אומרת שוב, שזה חוזר לראשי הרשויות עצמם, כי הם אלה שמקבלים את המשוב, שכל מה שהם רוצים הם יכולים לעשות.

**פרופ' שלמה חסון:** עו"ד מרדכי וירשובסקי, חבר מועצת עיריית תל אביב. בשיחות מוקדמות בינינו ציינת לא פעם את הדחיקה של הנבחרים על ידי הקואליציה של ראש הרשות והביורוקרטיה ברשויות המקומיות. השאלה היא זו: האם זוהי בעיה מבנית בשלטון המקומי, שבה ראש הרשות והביורוקרטיה פועלים יחד באווירה תרבותית, בתפיסה תרבותית קרובה למדי, שבה הנבחרים נדחקים החוצה, וכתוצאה מכך אנחנו עדים משנה לשנה, מבחירות לבחירות, לירידה ברמת הנבחרים? איך, לדעתך, מתוך הניסיון העשיר שלך, אפשר להתמודד עם הבעיה הזאת?

**עו"ד מרדכי וירשובסקי:** קראתי את חוק העיריות החדש שמדברים בו עכשיו, ואני רואה את החוק הזה כמו עבודה גרועה של עוזרת בית לא טובה. היא מפזרת את האבק במקומות אחרים במקום לנקות אותו. החוק הזה הוא לא הפתרון לבעיות המרכזיות של השלטון המקומי במדינת ישראל. שיהיה ברור. דבר שני, אני מסכים בהחלט עם מה שאמרת, שלפחות בערים בינוניות וגדולות צריכה להיות שיטת בחירות אזורית. זה יפתור לדעתי במידה רבה חלק גדול מהבעיות הקיימות היום. ראש העירייה בא ואומר: אני נבחרתי באופן ישיר על ידי התושבים, על ידי 40% מהתושבים, ומי אתה, חבר מועצה? בסופו של דבר נבחרת באיזה רשימה עלומה באיזה מקום, וכמה אלפי תושבים בחרו בך? אם תהיה בחירה אישית גם של לפחות שני-שלישים מחברי המועצה, כבר צעדנו צעד גדול קדימה.

דבר נוסף. המצב הוא שאי-אפשר להדיח ראש עירייה במשך תקופת כהונתו. אמנם יש איזה שהוא סעיף שאומר שמועצת העירייה, אם היא רואה שראש העירייה איננו מסוגל למלא את תפקידו, יכולה להציע לשר הפנים, ברוב של 75% מחברי המועצה,

להחליף אותו – זה המקרה היחיד. זאת אומרת, אי-אפשר בכלל להזיז ראש עירייה ממקומו אחרי שהוא נבחר לחמש שנים. אגב, ראשי הערים בארץ שוכחים שעיר לפי התפיסה היהודית זה גם אָם. הם מתייחסים לעיר כאל קירות, אבנים, כבישים, ולא כאל בני אדם עם נשמות. זו אחת הבעיות הקשות. תשאלו תושבים. ואגב, כמה תושבים באו היום למקום הזה וכמה חברי מועצה יושבים כאן, לבד משנינו? אני מוכרח לציין, מועצה אזורית היא חיה הרבה יותר טובה ממועצה מקומית או מעירייה. כל עוד ראש עירייה יהיה אדם שאי-אפשר להזיז ממקומו בגלל תפקוד לקוי, המצב הלא-דמוקרטי שקיים כיום בשלטון המקומי ימשיך להתקיים.

**קריאת ביניים:** זה יוצר יציבות בשלטון.

**עו"ד מרדכי וירשובסקי:** רגע אחד, אני בעד יציבות, אבל אם יציבות היא על חשבון הדמוקרטיה ועל חשבון שלטון נקי ושקיפות, אני מוותר, במחילה, על היציבות הזו. יציבות היא חשובה. לא צריך להשוות את זה עם ממשלת ישראל. אני לא חושב שצריך ברוב רגיל, ושכל יום שני וחמישי צריך להביע אי-אמון בראש הרשות המקומית. אבל מצד שני, אי-אפשר להשאיר את המצב כפי שהוא.

דבר אחרון. כל עוד ראש רשות מקומית יוכל להיבחר קדנציה אחרי קדנציה אחרי קדנציה, והוא מבצר את מעמדו בצורה כזאת שהוא מחזיק את המנגנון, שהוא מחזיק את התקציב, הוא מחזיק את כל הפקידות הבכירה – אי-אפשר להזיז אותו ממקומו. והתוצאה היא שהיום אנשים רציניים לא רוצים להתמודד לא למועצה ולא לרשות העיר. ומי שיושב – הוא שיושב. ואם לא נשנה את זה, נמשיך לחיות בדמוקרטיה הצהרתית ולא בדמוקרטיה אמתית.

## שאלות והערות של הקהל ותשובות של חברי הפאנל

שמי **אבי נעים**. אני ראש מועצה מקומית חדש, מזה שנה וחצי, בבית אריה. מקוממת אותי האמירה שלך, אדון וירשובסקי, שאנשים רציניים לא רוצים להתמודד. אני בהחלט רואה את עצמי כאיש רציני, וגם את חברי. אני חושב שהמצגת של פרופ' שלמה חסון, בהמשך למאמר שקראתי היום בבוקר בעיתון **ידיעות אחרונות** על כך ששר הפנים רוצה עורכי דין ורופאים בראשי רשויות – היא פגיעה אנושה באושיות הדמוקרטיה. ואין פלא שבהמשך למאמר מופיעה מצגת כזאת. מצגת זו וכן המאמר בעיתון בונים דימוי שעיקרו שהשלטון המקומי לא ראוי, לא מספיק טוב.

אני חושב שהשלטון המרכזי במדינת ישראל יש לו הרבה מה ללמוד מהשלטון המקומי. אני חושב שההצלחות של השלטון המקומי הן בזכות עצמו ולמרות השלטון המרכזי. אני חושב שבשביל שיהיה חזון, שתהיה עשייה, צריך לחזק את השלטון המקומי.

ובהמשך לדברים שלך, פרופ' חסון, מילה על המגזר הערבי, ויסלחו לי ראשי הרשויות הערבים שיושבים פה: מדובר במגזר שבו אחוז ההשתתפות גבוה בעיקר בגלל שיש לנו עניין תלוי-תרבות, ובגלל שההצבעה היא שבטית ולא על בסיס רציונלי כלל ועיקר.

אני ד"ר **אבי כהן** ואני חבר המועצה האזורית חוף השרון. בשורה התחתונה אני רוצה למצוא פתרון לגירעון הזה בדמוקרטיה. אני לא רוצה להכפיש את המועצה שאני חבר בה, אבל במועצה הזאת קורים דברים לא תקינים. יש דברים שהם אינטרס של הציבור והציבור לא יודע עליהם. ואין שום אפשרות להתמודד עם זה מכיוון שאין עם מי לדבר. מה שאני אומר כרגע הוא שגם במערכות השלטון עצמן יושבים בעלי הון, יושבים בעלי קרקעות, והמנהל, מערכות השלטון אדירות, ופועלים בניגוד

לאינטרסים של המדינה. כאשר אנשים מוסמכים ואחראים מתלוננים על המצב הזה, אין עם מי לדבר. לכן אני חושב שהפגם הגדול ביותר הוא בדמוקרטיה עצמה.

**אפי שטנצלר, ראש עיריית גבעתיים:** תראו, אני רוצה לומר לכם במשפט אחד: יש בעיה בשיתוף התושבים. אתן לכם דוגמה אחת לפחות מגבעתיים. אחד הדברים הראשונים שעשיתי לפני 12-13 שנה כשנכנסתי לתפקיד היה החלפת תאורה בכמה רחובות. למה שאני אחליט איזה עמוד תאורה מתאים? בחרנו שמונה דגמים, מספרנו כל אחד, שלחנו גלויות לכל הרחוב. במה אתם חושבים שהם בחרו? בפנס הכי יקר. דוגמה נוספת: לפני שנתיים עשינו תערוכה "גבעתיים בונה עתיד" בתיאטרון גבעתיים, עם בערך 40-50 פרויקטים לבנייה, והזמנו את כל תושבי העיר גם לפאנל כמו שלנו ושאלנו, מה אתם אומרים על א' ועל ב' ועל ג' ועל ד'. גינות ציבוריות, אתם יודעים, יש בעיית כלבים. כל אחד רוצה כלב, רק לעשות את זה ליד השכן. כל אחד רוצה אוטובוס, רק שהתחנה תהיה ליד השכן. כל אחד רוצה ספסל, אבל שהספסל לא יהיה מתחת לבית שלו, וכדומה. זה לא פשוט. אתה רוצה גינה מתחת לבית – כן. הצוות בא לשים ספסל, אומרים: באת לשים ספסל? יופי. איפה אתה שם? פה? לא, לא, על יד הבית של השני. זו דמוקרטיה. לכן בכל תהליך כזה אנחנו משתדלים לשתף תושבים. אבל תדעו לכם שבאותו רחוב יכולים להיות ניגודי אינטרסים כאלה ואחרים לכאן או לכאן.

אני אומר לעו"ד מרדכי וירשובסקי: היית בכנסת, ואתה ברשויות המקומיות הרבה יותר שנים ממני ומד"ר חנא סוויד ומחברי המועצות. השתתפתי אתך לפני 12 שנה בפאנל בנושא מבקר המדינה, בהצגה שהייתה של מבקר המדינה. הרשויות המקומיות זה הגוף הכי מבוקר. אתה גם היית יו"ר ועדת הביקורת בעיריית תל אביב. זה הגוף הכי מבוקר במדינת ישראל: מבקר עירייה, מבקר משרד הפנים, מבקר המדינה. חוץ מזה, על כל חבר מועצה נכבד מכל מקום יש משטרת ישראל, אם אתה חושב שדברים נעשים לא נכון.

אני אומר זאת שוב, תפקידו של כל אדם נבחר הוא לשרת את הציבור. ויש ציבור, ויש צוות נהדר שעושה את העבודה. יש כאלה שלא מוכנים להיכנס עם ראש בריא למיטה חולה, ויש כאלה שמוכנים לשרת את הציבור. הלוואי שהיו מוכנים להיכנס. קראתי שמישהו אמר, פרופסורים ודוקטורים ומהנדסים וכולי וכולי – נדמה לי שבשלטון המקומי, מחברי המועצה עד ראשי הערים רמת ההשכלה היום יותר גבוהה מפילו מזו של חברי הכנסת והממשלה. אז בואו לא נעשה השוואות.

מה שאני חושב הוא שכל החברים שיש איזה שהוא דבר שהם חושבים שהם יכולים לשפר, בואו תצטרפו למערכת הזאת. תלכו לבחירות, תהיו חברי מועצה, כמוני, כמו כל אחד שהחליט שהוא רוצה לעשות שינוי. תצטרפו למערכות האלה ותשתדלו לשנות מבפנים.

**ח"כ ד"ר חנא סויד:** אני מבקש להעיר כמה הערות. קודם כול אסור להיות גורפים בביקורת שלנו. צריך להבדיל, יש רשויות מקומיות שמתנהלות טוב, שנעשים בהן פרויקטים טובים. לפני כמה ימים שמענו על אור עקיבא עם אחוז הצלחה גבוה בבחינות הבגרות – זה תוצאה של עבודה של רשות מקומית, הרי לא יכול להיות שכל הגאונים באור עקיבא. לכן אסור להיות גורפים בביקורת.

תראו, דיקטטורה זה המשטר הכי קל לביצוע. שחקן יחיד, אני עושה הכול, ככה אני רוצה, אני כופה הכול. דיקטטורה זה הכי קל, אבל הכי כושל. הכי קשה אבל הכי מוצלח זה לעבוד פתוח – להתייעץ גם עם נבחרי ציבור, לשתף את הציבור, לתת לציבור לבטא את רצונותיו, גם אם התאורה יקרה, אבל בסופו של דבר, תוך דיבור אפשר להגיע לפתרונות, להגיע לפשרות בכל עניין. אני אומר לנבחרים: צריך לבחור דווקא בדרך הקשה, בדרך של פתיחות, לדבר עם נבחרים, עם ציבור, ולשמוע לרחשי לבו של הציבור. בסופו של דבר זה הצירוף המצליח ביותר. מהניסיון הקצר שלי בכנסת, כבר חודשיים – הזירה המקומית היא זירת העשייה הראשית והעיקרית. צריך להשקיע מאמצים ולפתח את הזירה הזו. אי-אפשר לסמוך על כך שהכול יבוא מלמעלה, שהכנסת תסדר והממשלה תסדר. להפך, את הפעילות ואת הכוחות המקומיים אני רואה ככוחות השינוי העיקריים בחברה שלנו. מה שצריך ברשויות מקומיות, בממשל מקומי, זה מנהיגות של ראשי הרשויות. לא ראשי מנגנונים, לא להתחיל להיות קטנוניים ולהסתפק רק ברווחים מידיים, מי למנות כעובד. צריך מנהיגות המסוגלת להסתכל שניים-שלושה שלבים קדימה – זה מה שיביא בסופו של דבר הצלחה לרשות המקומית.

אני רוצה גם להזכיר בקצרה את עניין ייצוג הנשים. אני חושב שייצוג נשים ברשויות מקומיות הוא גורם חשוב מאוד להצלחת השלטון המקומי, ואני אומר זאת מתוך ניתוח קר, מדעי. אני גם חושב שעניין השקיפות הוא מאוד חשוב. תחשבו על כך שפותחים את ישיבות הרשות המקומית לציבור, מזמינים את הציבור, מעודדים אותו להיות נוכח בישיבות של מועצת הרשות. אני חושב שזו תהיה תרומה גדולה מאוד, במיוחד אם דואגים להזמין גם צעירים, שמיניסטים. זה מותר, אבל לא מעודדים

במיוחד אנשים שיבואו. הפתיחות הזו היא תרומה מאוד חשובה. להיות שחקן יחיד זה הכי קל, אבל להתמודד עם הרצונות של הציבור, זה הדבר המצליח ביותר.

יש במדינה תנועה שנקראת "התנועה לאיכות השלטון". אני חושב שצריך ליישם את הרעיון הזה גם במישור המקומי – תנועה לאיכות השלטון המקומי, על בסיס ארצי או על בסיס מקומי. אני חושב שטוב גם לנבחרים לראות שיש מעקב סיסטמתי אחרי הפעילות שלהם. זה ייתן את אותותיו בסופו של דבר.

**גב' דפנה רבינוביץ:** חייבים לחזק את חברי המועצה. חייבים לחזק אותם בידע, במשאבים, ביכולת להתייעץ עם יועץ משפטי כזה או אחר, ביכולת לקבל חומרים. אני חושבת שזו האסטרטגיה שצריכה להנחות את משרד הפנים. אחרת לא יהיה האמון. והיום חברי המועצה בקושי נספרים, ורק אם הם יושבים באופוזיציה. אני חושבת שבסופו של דבר זה לא לטובתו של אף אחד, גם לא לטובתו של ראש הרשות. אני באופן אישי חושבת שצריך להפריד לגמרי את הפיקוח מהתכנון בנושא תכנון ובנייה. יושבות על זה גם כמה ועדות בעקבות אסונות שקרו. ואחרון, יש להנגיש את המידע לציבור באמצעות חקיקה ולא באמצעות יחצנות. החוק יחייב פרסום לציבור ובכלל זה פרסום החלטות המועצה.

**עו"ד מרדכי וירשובסקי:** אני רוצה לגרום לכך שחבר מועצה יוכל להתמודד עם ראש הרשות המקומית, עם הקואליציה, כדי שיוכל להיאבק בתוך המועצה ולא בבתי משפט על הנושאים שהם חשובים ונכונים. אין לחברי מועצה שום כלים לעשות זאת, לא כסף, לא זמן ולא אמצעים אחרים.

השאלה החשובה היא אפוא כיצד בונים מערכת שתיתן לחבר מועצה את האפשרות להיות שותף נאמן לראש רשות מקומית אפילו אם הוא באופוזיציה שלו, כדי להגשים את התכניות של העיר ולא להתנצח איתו, ולעשות הכול במסגרת החוק ובשלטון החוק.

**פרופ' שלמה חסון:** חשוב מאוד לא רק לסרטט אוטופיות של דמוקרטיה ברשויות המקומיות, אלא גם להציע דרך להגיע לשם. אין זה רע שראשי ערים סבורים שהם עושים את הטוב ביותר ושיש להם דימוי חיובי על עצמם ועל הרשות שהם עומדים בראשה. כיצד אפשר לפעול בלי דימוי חיובי? אבל אני חושב שראשי הערים צריכים להיות פתוחים לביקורת, והועלתה כאן ביקורת. השאלה היא איך מתקדמים לדגם טוב יותר מהקיים, כשהאוטופיה יכולה להיות גם איזה מכשיר של השראה שמראה לנו את הכיוון. אני חושב שזה אתגר גם למכוני מחקר, גם לבית הספר לממשל. אני מודה לחברי הפאנל ומודה לציבור. תודה רבה.