

# יחסי אזרח-שלטון מקומי בישראל

שוקי אמרני

## מבוא

השלטון המקומי בישראל נמצא בתהליך מואץ של שינויים במעמדו, בסמכויותיו ובתפקידים שהוא ממלא במישור המקומי ובמישור הארצי. בחינה השוואתית לאורך השנים מלמדת, כי פעולות חשובות רבות שנעשו בעבר ע"י משרדי הממשלה השונים, מתבצעות כיום ע"י הרשויות המקומיות וגופים ציבוריים אחרים בתחום המוניציפאלי. אחת התוצאות לכך היא מגמה גוברת של ריכוז עוצמה כלכלית, חברתית ופוליטית במגזר ציבורי זה, שהשפעתה על איכות החיים של האזרח ועל מידת תלותו במוסדות השלטון המקומי הולכת וגדלה. שינויים חשובים אלו אינם נובעים ממדיניות מתוכננת ומכוונת ע"י השלטון המרכזי, המבקש לצמצם את מידת מעורבותו ברמה המקומית, אלא מהיחלשותו. תורמת להם גם התחזקות מעמדו הפוליטי וסמכויותיו הניהוליות של ראש הרשות המקומית, בעקבות חוק הבחירה הישירה של ראשי הרשויות המקומיות. גורם חשוב נוסף שניתן ליחס לו השפעה על התחזקות השלטון המקומי היא הביקורת הציבורית לסוגיה, ובייחוד ביקורת המדינה. לשינויים שחלו לאחרונה בדרכי פעולתו של משרד מבקר המדינה, עשויה להיות השפעה של ממש על מערכות השלטון והמינהל הציבורי.

המאמר דן במספר סוגיות המדגימות שינויים שחלו ביחסי הגומלין שבין האזרח לבין השלטון המקומי, בהשפעת הביקורת שנערכו ברשויות המקומיות ע"י משרד הפנים ומשרד מבקר המדינה.

---

המאמר מוקדש לזכרו של פרופ' אשר פרידברג ז"ל, מייסד התכנית ללימודי ביקורת פנימית וציבורית בישראל, שהיה לי חבר ומורה דרך.

## תשתית חוקית ונורמטיבית ליחסי אזרח-שלטון מקומי

מערכת השלטון המקומי בישראל פועלת באמצעות רשויות מקומיות וגופים ציבוריים נוספים העוסקים בתחום המוניציפאלי. כגון: איגודי ערים לכבאות והצלה, לחינוך, לאיכות הסביבה, חברות כלכליות עירוניות וועדים מקומיים.<sup>1</sup>

התפלגות הרשויות המקומיות בישראל לפי מעמדן המוניציפאלי:

| מגזר לא-יהודי | מגזר יהודי | סה"כ       | רשות מקומית  |
|---------------|------------|------------|--------------|
| 12            | 3          | 57         | עירייה       |
| 65            | 14         | 48         | מועצה מקומית |
| 3             | 6          | 45         | מועצה אזורית |
| <b>80</b>     | <b>23</b>  | <b>150</b> | <b>סה"כ</b>  |

מקור: משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, דצמבר 2006.

בחינת מערכת היחסים שבין האזרח לבין הרשות המקומית מלמדת שהיא מורכבת מאוד ומושפעת ממשתנים רבים ומגוונים. חלקם נובעים מהמאפיינים של הרשות המקומית ומדרך ניהולה וחלקם מושפעים מגורמים חיצוניים ובראש וראשונה מהשלטון המרכזי. ראשית, יש להדגיש את התשתית החוקית לקיומה ולפעילותה של הרשות המקומית, המהווה ישות משפטית, שתפקידה העיקרי לספק שירותים ממלכתיים ומוניציפאליים לתושבים המתגוררים בתחומה. תפקיד חשוב נוסף הוא פיתוח היישוב, כגון הקמת מבני ציבור לשירות התושבים ולרווחתם. מעמדה המוניציפאלי של הרשות המקומית נקבע ע"י שר הפנים על סמך המלצותיה של ועדת חקירה מיוחדת שמתמנה על ידו, על פי ההוראות הקבועות בחוק. מעמדו המוניציפאלי של היישוב מותנה בהסכמת מועצת הרשות המקומית, והוא אחד הקריטריונים המנחים את שר הפנים בהחלטתו.<sup>2</sup>

המחוקק העניק לרשות המקומית סמכויות נרחבות של ניהול ואכיפה. לרבות הסמכות לחוקק חוקי עזר, להטיל מסים ולגבותם, וכן לאשר ולפקח על אופן הפעלת השירותים הקהילתיים והמסחריים, כדי להבטיח את ביטחונם ואת שלומם של התושבים. תחום חשוב ומרכזי נוסף, בו יש לרשות המקומית השפעה רבה על היישוב

ועל חיי תושביו מקורו בחוק התכנון והבנייה, המסמיך את מועצת העיר ואת ראש העירייה לשמש וועדה מקומית לתכנון ובנייה. המקורות הכספיים העיקריים למימון פעילותה של הרשות המקומית הם מסים, אגרות והיטלים שהיא גובה מהתושבים ומבעלי העסקים הפועלים בתחומה. מקור כספי נוסף הוא הסיוע הניתן לרשות המקומית ע"י משרדי הממשלה השונים לצורך אספקת שירותים ממלכתיים, כגון: חינוך, רווחה, תרבות, קליטת עליה והקמת מבני ציבור. כמו כן, מעניק משרד הפנים סיוע כספי לאיזון תקציבן של הרשויות המקומיות העונות על הקריטריונים שנקבעו לכך.

הבסיס החוקי העיקרי לפעילותה של הרשות המקומית, שעליו מבוססת גם מערכת היחסים שבינה לבין התושבים המתגוררים בתחומה, מעוגן בדיני העיריות, בדיני המועצות המקומיות והמועצות האזוריות. ישנם חוקים נוספים לפיהם נדרשת הרשות המקומית לפעול במילוי תפקידיה, כגון: חוק התכנון והבנייה, חוק יסודות התקציב, חוק רישוי עסקים, חוק החברות, חוק כיבוי והצלה ועוד. מערכת חוקים זו, מושתתת ביסודה על מכלול של שירותים שהרשות המקומית אמורה לספק לתושבים שמתגוררים בתחומה, ומהווה את חוליית הקשר העיקרית שבין האזרחים לבין מערכות השלטון ברמות השונות. מצד שני נתונים נבחרים הציבור לחסדיהם של התושבים היכולים להפסיק את כהונתם ביום הבחור. שני מרכיבים אלה יוצרים, במידה רבה, מעין משוואה של יחסי תלות הדדים בין נבחרים הציבור ברשות המקומית לבין התושבים.

שלטון החוק הוא הבסיס לקיומה של חברה מתוקנת, ועליו מתבססים גם היחסים שבין האזרח לבין הרשות המקומית, המוגדרים באמצעות קביעת הזכויות והחובות של כל אחד מהצדדים. היטיב להסביר את המושג "שלטון החוק" נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר, שאמר:

"ביטויו העיקרי של שלטון החוק הוא בכך שהוא אינו שלטונם של אנשים - לפי החלטותיהם, שיקוליהם ומאווייהם הבלתי מוגבלים - אלא בכך שהוא נשען על הוראותיהן של נורמות יציבות השוות לכל ואשר מחייבות את הכול במידה זהה".<sup>3</sup>

אופיים של מרבית השירותים הממלכתיים והמוניציפאליים שהאזרח ניזקק להם הם מונופוליסטיים במהותם. כתוצאה מכך, תלוי האזרח ברשות המקומית במידה רבה ולעתים אף במידה מוחלטת, הואיל ועל פי רוב הרשות היא זו שמכתיבה את סוגי השירותים, היקפם ורמתם. גם יכולתו של האזרח לעמוד על זכויותיו, או לשפר את השירות שהוא מקבל מוגבלת ביותר. העיקרון שלפיו אין קשר בין המסים שמשלם האזרח לרשות המקומית לבין השירותים שהוא אמור לקבל, שזכה לתמיכת מערכת המשפט, מעצים מצב זה. למעט כמה שירותים בסיסיים, הרי שהקשר בין הרשות המקומית לבין האזרח כצרכן הוא, במידה רבה, קשר ערכי-נורמטיבי, המבוסס על לגיטימציה ציבורית ועל מחויבות ארגונית ואישית. כתוצאה מכך אנו עדים להבדלים רבים מאוד בין השירותים הניתנים ע"י הרשויות המקומיות השונות, גם כאשר תשלומי המיסים זהים. במילים אחרות, אין "סל שירותים" מוגדר ומוסכם המנחה את הרשויות המקומיות.

התמורות שחלו במהלך השנים ביחסי הגומלין שבין השלטון המרכזי והשלטון המקומי, משפיעים רבות על מערכת היחסים שבין האזרח והרשות המקומית. תהליך מואץ ובלתי מתוכנן של ריכוז העשייה הציבורית ואספקת השירותים ע"י השלטון המקומי, יצרו חוסר בהירות בקשר לציפיות האזרח מהרשות המקומית. האזרח מוצא את עצמו תלוי יותר ויותר בשלטון המקומי המתחזק וצובר עוצמה, עקב תפקידים נוספים שהוא נוטל על עצמו. מאידך, למרות שהשלטון המרכזי מגדיל את מידת הפיקוח והביקורת שהוא מקיים על השלטון המקומי, אין לו יכולת, או נכונות ממשית, לאכוף עליו את רצונו, כדי להבטיח שיפעל על פי המדיניות הארצית וכללי המינהל התקין. משום כך נעשו ניסיונות למסד את מערכת היחסים שבין האזרח לבין שלטון המקומי, ובמרכזם הולכת וגוברת המגמה של מעבר לזכויות מוקנות. התפתחות התפיסה של הרשות המקומית כארגון ממוקד לקוח, היא אחד הביטויים להכרה בזכותו של האזרח לקבל שירות ראוי, כמו גם הקמת מנגנונים לקידום סטנדרטים מקצועיים ומדידים בעבודת הרשויות המקומיות. עם זאת, עדיין לא נקבעו סטנדרטים מחייבים לאיכות השירותים ולרמתם, וזהו כשל המחייב שינוי.<sup>4</sup>

תפיסת תפקידו של השלטון המקומי, החורג מהמסגרת המסורתית של אספקת שירותים לתושבים, משתקפת גם במדיניות המוצהרת של נציגיו. כך לדוגמא, תוכנית העבודה של "מרכז השלטון המקומי" לשנת 2005, קובעת, בין היתר, כי הכיוונים

האסטרטגיים של השלטון המקומי הם: "העצמת השלטון המקומי כדרך להבטחת החוסן של הדמוקרטיה בישראל... קידום משימות לאומיות ע"י השלטון המקומי בתחומי: מגזרים ואוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, חינוך, רווחה, כלכלה, שיכון פיתוח, איכות סביבה (מקומיים ולאומיים), קשרים בינלאומיים...וכן, קידום החקיקה המוניציפאלית".<sup>5</sup>

השפעתם הרבה של יחסי הגומלין בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי, על דרך פעולתן של הרשויות המקומיות ועל יחסן לאזרח, מצריכה בחינה של המרכיבים שעליהם מבוססים יחסים אלה, המעוגנים בהוראות החוק והצווים שהותקנו מכוחו. בחינה זו מובילה אל המאפיינים הייחודיים של החברה בישראל ששורשיה נעוצים בהתפתחויות שחלו לפני הקמת המדינה ובאידיאולוגיה של דור המייסדים, שהשפיעו על עיצוב שיטת השלטון והמינהל הציבורי בראשית ימי המדינה. כוחה של השפעה זו עדיין לא פג, וזאת גם בגלל היעדר נכונות של ממש מצד השלטון המרכזי להתאים את מערכת היחסים למציאות המשתנה.

באשר למרכיב ההיסטורי: הישות היהודית בארץ ישראל נוצרה מתוך התיישבויות מקומיות, שהפכו לקהילה לאומית ומאוחר יותר למדינה. מבחינה זו, דומה המקרה הישראלי למדינות כשוויצריה וארצות הברית - מדינות שצמחו מתוך קהילות מקומיות. באשר לתפיסת הרעיון הדמוקרטי: מדינת ישראל, כתברה חדשה, לא ראתה באוטונומיה מקומית חזקה כגורם שפוגע בהתפתחותה של הדמוקרטיה, כפי שקרה במרבית מדינות אירופה שעברו תהליך דומה. במקרה הישראלי היו הקהילות המקומיות מאחזיה העיקריים של התארגנות שלטונית בצורתה הדמוקרטית ביותר. שכן, האספה הכללית והכינוסים של נציגי האוכלוסייה היהודית, היו גופי השלטון הראשונים שקבעו את המדיניות, ונעשו לסמכות האזרחית העליונה שהתגבשה והנהיגה את המדינה בהמשך. תפיסה עקרונית זו, נובעת גם מהמציאות החברתית והפוליטית המיוחדת ששררה בקרב היישוב היהודי בתקופה שקדמה לקום המדינה. עצמאותן והתחזקותן של הרשויות המקומיות היהודיות התקבלו בברכה ונתפסו כמרכיב חיוני בתהליך הקמת המדינה. אולם המאפיינים הייחודיים שבתהליך הקמת המדינה חייבו את הסמכות המרכזית להפגין את כוחה. גילויים אלו לא פסחו גם על המישור המוניציפאלי. כתוצאה מכך, עמדה חלוקת התפקידים שבין השלטון המרכזי

והשלטון המקומי, בסימן של נטילת סמכויות והעברת תפקידים לשלטון המרכזי. דבר הביא לידי ריכוזיות שלטונית שנוצלה לעתים בצורה צינית ע"י שני הצדדים.<sup>6</sup>

במהלך השנים נעשו ניסיונות לבחון את תפקידיו של השלטון המקומי ואת יחסי הגומלין בינו לבין השלטון המרכזי. אחד החשובים שבהם היה בסוף שנות השבעים, כאשר הממשלה הקימה ועדה ממלכתית לענייני השלטון המקומי ("ועדת זנבר"). המלצות הוועדה אושרו עקרונית ע"י הממשלה בשנת 1985, תוך הסתייגות מההמלצות שבתחום המימון. אלא שבדומה לוועדות ממלכתיות ומקצועיות אחרות, גם במקרה זה לא יושמו ההמלצות. כתוצאה מכך, הכתיבו גורמים אחרים את כללי המשחק, לרבות את מערכת היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי וביניהם לבין האזרחים. במרכזם עמדה אישיותו ומעמדו הציבורי של ראש הרשות המקומית, במישור המקומי ובמישור הארצי. אופן התנהלותה של הרשות המקומית ובכלל זה יחסה לתושבים מושפעים במידה רבה ממערכת היחסים של העומד בראשה עם מקבלי החלטות בשלטון המרכזי. לעניין זה יש לציין, כי לא אחת נוהגים מועמדים בבחירות לרשויות המקומיות להדגיש את קירבתם האישית או הפוליטית למפלגת השלטון, כמי שאומרים "לי יהיה קל יותר להשיג סיוע עבור הרשות המקומית".

שינויים ביחסי הגומלין בין השלטון המקומי והשלטון המרכזי, נובעים גם מתהליכים בתחום הביטחוני, החברתי והכלכלי. כך לדוגמא, ב"מלחמת המפרץ" ב-1990 ובמלחמת לבנון השנייה ב-2006, שהפכו את העורף לחזית, נדרשו רשויות מקומיות רבות לספק שירותים לתושבים בתחום הביטחון. דוגמא נוספת: תפקודן של הרשויות המקומיות בעת קליטת העלייה ההמונית בתחילת שנות התשעים. הצורך לענות באופן מיידי על צורכיהם של אלפי עולים חדשים חייב את הרשויות המקומיות הקולטות לקיים דפוסי ניהול שונים מאלה שהיו נהוגים קודם. כתוצאה מכך, גדל השוני בהיקף השירותים שניתנו ע"י הרשויות המקומיות לתושביהן, לפי הצרכים הייחודיים של כל אחת מהן. לעלייה זו הייתה גם השפעה חשובה נוספת בתחום ההתיישבות. כך לדוגמא, הוקמו שכונות חדשות בסמיכות לקיבוצים ולמושבים, והתושבים החדשים שביקשו לגור בהן מטעמי איכות חיים ולא מטעמים אידיאולוגיים, הביאו לשינויים חשובים ביחסים שבין התושבים לוועד המקומי ולמועצה האזורית. מאידך, העלתה העלייה

הגדולה את עיירות הפיתוח ואת מושבי העולים למקום גבוה יותר בסולם העדיפות של הקשר הפוליטי שבין השלטון המקומי והשלטון המרכזי.<sup>7</sup>

ניתן ליחס את הריכוזיות השלטונית בשיטת המינהל הנהוגה בישראל, גם לאידיאולוגיה של דור המייסדים השאובה מהשקפת עולם אידיאולוגית, לפיה הסמכות במדינה צריכה להיות ריכוזית והיררכית. לפיכך, נתפס השלטון המקומי כזרוע ביצוע שכל תפקידו לספק שירותים לתושבים, כפי שנקבעו ע"י משרדי הממשלה. תפיסה ניהולית זו התבטאה, בין היתר, בדרך פעולתו של משרד הפנים, הנושא באחריות מיניסטריאלית למגזר ציבורי זה. משרד הפנים, הקובע את הכללים לפיהן נדרש השלטון המקומי לפעול, מאשר לרשויות המקומיות את תקציבן השנתי וכן את התקציב לתחומי פעילות נוספים. כתוצאה מכך, משרד הפנים מצא עצמו שלא מרצון, מעורב במידה גוברת והולכת בפעילותו של השלטון המקומי. אחת התוצאות של תהליך זה מתבטאת בגישה שמייחסת למשרד הפנים אחריות למחדלים של השלטון המקומי. ביטוי לכך, ניתן למצוא בדוחות הביקורת של מבקר המדינה על השלטון המקומי. לצד ביקורת ישירה שמפנה המבקר כלפי הרשויות המקומיות, מופנית גם ביקורת כלפי משרד הפנים על שלא נקט בצעדים הנדרשים כדי למנוע את היווצרותם של הליקויים והחריגות בפעילותן של הרשויות המקומיות. כך לדוגמא, בדוח שעניינו ביקורת על העסקת עובדים ברשויות המקומיות קובע מבקר המדינה:

משרד הפנים הוא הגוף האחראי בשלטון המרכזי לנושא כוח אדם ברשויות המקומיות, ותפקידיו הם הנחיה, הדרכה ופיקוח... המחוקק העניק למשרד סמכויות נרחבות לפיקוח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות כדי להבטיח שייעשו בהתאם להוראות הדין ולכללי מינהל תקין... והוא רשאי להתערב בניהולן ובביצוען של פעולות של רשות מקומית שאינה מסוגלת לספק שירותים נאותים לתושביה... ככלל, התפיסה השלטונית בישראל היא תפיסה ריכוזית. הרשויות המקומיות נתפסות כזרוע ביצועית של השלטון המרכזי, וככאלה הן נדרשות לקבל אישורים פרטניים לפעולות מנהליות וכספיות שונות. דבר זה מכביד על ניהולן.<sup>8</sup>

הביקורת של משרד מבקר המדינה כלפי משרד הפנים, הביאה להגברת המעורבות של המשרד בפעילותו של השלטון המקומי. כמו כן, גרמה להתרחבות הגישה הרואה את משרד הפנים, כמי שאחראי להתנהלותה הלא תקינה של הרשות המקומית. הדבר משתקף גם בתלונות של תושבים נגד המשרד, על אי מימוש סמכויותיו כלפי הרשויות המקומיות. משרד הפנים, שביקש לצמצם את מימדי הביקורת כלפיו, נקט צעדים שונים ובמרכזם חיזוק מנגנוני הפיקוח והביקורת בשלטון המקומי. ואולם, צעדים אלה שלא לוו באמצעי אכיפה אפקטיביים, חיזקו את המגמה להאשים גם את משרד הפנים במחדלים של השלטון המקומי. במהלך השנים החלו גם להפנות תלונות מעין אלו למערכת המשפט, בדרישה שתורה למשרד הפנים להפעיל את סמכויותיו. ואכן בתי המשפט החלו לתבוע ממשרד הפנים להפעיל את סמכותו ולנקוט צעדים נגד הרשויות המקומיות שפעלו בניגוד לנורמות המחייבות. אחת הדוגמאות החשובות לכך היא הטלת חיוב אישי על נושאי משרה ברשויות המקומיות. כתוצאה מפניות של אזרחים וגורמים אחרים לבג"צ הקים משרד הפנים בשנת 2002 יחידה מיוחדת באגף לביקורת ברשויות המקומיות, שתעסוק בנושא.<sup>9</sup>

במערכת יחסים זו בולטת גם נטייה גוברת של רשויות מקומיות להיעזר בתושבים במאבק על קבלת סיוע כספי מהשלטון המרכזי. לעתים התבקשו תושבים, שלא מרצונם, להפגין מול משרדי הממשלה כאשר לא קיבלו מהרשות המקומית את השירותים הממלכתיים והמוניציפאליים. הניסיון מלמד כי לרוב נענתה הממשלה לדרישותיהם ובכך עודדה את השימוש בדרך זו להשגת סיוע ממשלתי. מערכת היחסים המורכבת והבעייתית בין הרשויות המקומיות לבין משרדי הממשלה, הולידה במשך הזמן סוגים שונים של יחסי אזור-שלטון מקומי. יחסים אלו, שהם דינאמיים ביסודם, הושפעו ממצבה הפיננסי של הרשות המקומית, מאישיותו ומהתנהלותו של ראש הרשות המקומית, ולא מאסטרטגיה מכוונת שנועדה לחזק את המרכיבים הדמוקרטיים ברמה המקומית או כדי ליעל את עבודתה של הרשות המקומית ואת השירותים שהיא מעניקה לתושבים.

בהתייחס לתשתית החוקית של מערכת יחסי הגומלין בין הרשות המקומית לבין התושבים ראוי להדגיש את החוקים שעניינם הבחירות לרשויות המקומיות. האפשרות להשפיע על בחירת ראש הרשות המקומית וחברי המועצה, וכפועל יוצא מכך - על הרכב ההנהלה המקצועית מעניקה לתושבים עוצמה רבה. ראוי לציין כי



מערכת המשפט הדגישה לא אחת את חשיבות קיומן של הבחירות לרשות המקומית במועדים הקבועים בחוק: "הזכות לבחור ולהיבחר היא נשמת אפה של מדינה דמוקרטית. זכות זו, שהיא זכות - יסוד, כוללת בחובה את זכות התושבים לבחור ולהיבחר לרשות המקומית". כמו כן, עליונותה של הזכות לבחור הוכרה בהלכה הפסוקה עד כי "בלעדיה מתערערת התשתית של כל זכויות היסוד אחרות".<sup>10</sup>

חוק הבחירה הישירה שהתקבל בשנת 1975, לפיו נבחר ראש הרשות המקומית ישירות ע"י התושבים, גרר שינויים חשובים ומשמעותיים במעמדו, בדרך ניהול הרשות המקומית וביחסי הגומלין בינו לבין התושבים. מי שהיה עד כה "ראשון בין שווים" ושאל את כוחו מחברי המועצה, זכה למעמד מיוחד כשליחם של התושבים. סעיף 126 (א'), בפקודת העיריות קובע: "עירייה תפעל באמצעות ראש עירייה", וכן: "ראש העירייה יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה יבוצעו". הנהגת שיטת הבחירות החדשה הביאה ליצירת דפוסים חדשים בקשר בין האזרח לבין ראש הרשות המקומית. מחקרים שנערכו בנושא הבחירות לרשויות המקומיות, מלמדים על השפעת הרגש בתהליך הבחירה ועל דפוס התנהגות של "תן וקח".<sup>11</sup>

היכולת שניתנה לתושבים לבחור באופן ישיר את ראש הרשות המקומית, חיזקה, במקרים רבים, את הקשר שבין האזרחים לבין נבחרי הציבור, וכפועל יוצא מכך - את מעמדם ואת השפעתם. היא הביאה גם לתהליך של תובענות יתר כלפי ראש הרשות המקומית וחברי המועצה בדרישות לקידום נושאים שונים, ציבוריים ואישיים. לצד דרישות לשיפור איכות החיים, להעלאת רמת החינוך או להקמת מוסדות ציבור, הוצגו דרישות לקבלת סיוע אישי, כגון: הקלות בתשלום מסים, מינוי עובדים, אישור חריגות בתחום התכנון והבניה וכדומה. מגמה חשובה נוספת מצאה את ביטוייה בפומביות הקשר שבין אופן ההצבעה בבחירות, לבין הדרישות לקבלת סיוע כתגמול ישיר עבור ההצבעה לראש הרשות המקומית או לחבר המועצה. ראוי לציין, כי מבקר המדינה התריע מפני תופעה שלילית זו, והצביע על מקרים בהם ניתן לראות בגמול עבור תמיכה פוליטית המעשה שוחד עם כל המשמעויות הנובעות מכך.

תופעה עתיקת יומין זו, בולטת במיוחד בתקופת מערכת הבחירות בשלטון המקומי. מטבע הדברים, המועמדים נוהגים להבטיח פעולות שונות שייטיבו עם התושבים וישפרו את השירות הניתן להם. ראש הרשות המקומית, המבקש לזכות באמון

הציבור, נמצא לרוב בסיטואציה מיוחדת במינה: מצד אחד מקנה לו הכהונה יכולת ביצוע, בין היתר, בגלל נגישותו למשאבים של הרשות המקומית (למרות האיסור בחוק). מאידך, שלא כמו המועמדים האחרים שיכולים להסתפק בהבטחות, נדרש ראש הרשות המקומית, הרץ לקדנציה נוספת, לבצע פעולות ממשיות עוד לפני הבחירות, כדי להוכיח את כוונותיו. בחינת התנהלותן של הרשויות המקומיות בתקופת בחירות מלמדת שהיא מתאפיינת במאמצים של נבחרי הציבור לרצות את התושבים. הדבר משתקף באופן מעשי בהקטנת ההכנסות כתוצאה מצמצום גביית המיסים, ובגידול בהוצאות כדי להצביע על הישגים, כדוגמת שיפור פני היישוב, הקמת מבני ציבור, שיפוץ תשתיות וכדומה. מגמה זו, שהפכה במשך הזמן לתופעה רווחת, זכתה לכינוי "כלכלת בחירות".<sup>12</sup>

### השפעת הביקורת הציבורית על יחסי אזרח-שלטון מקומי

הפיקוח הציבורי משתמש במכלול האמצעים העומדים לרשות הציבור בחברה הדמוקרטית, כדי לפקח על מעשיו ומחדליו של השלטון בדרגים השונים. מטרתו העיקרית היא להבטיח שפעולותיו של השלטון יעשו על-פי הוראות החוק וכללי המינהל התקין, תוך העדפת האינטרס הציבורי. היעדר יכולת ממשית של הציבור לקיים פיקוח על פעולותיו של השלטון מסיבות שונות, הביאו להקמת גופי ביקורת פנימית וחיצונית. פרופ' אשר פרידברג מבטא זאת בקביעה שהפיקוח הציבורי במשטר הדמוקרטי נסמך, במידה רבה, על הביקורת הציבורית המתבצעת בעיקר ע"י מוסד מבקר המדינה.<sup>13</sup>

מחקרים שבדקו את האפקטיביות של הביקורת במגזר הציבורי, מדגישים את תרומתה החשובה, הן במישור הערכי והן במישור המעשי, לשיפור המינהל התקין והשירות לציבור. Wheat מעלה במחקרו המלצות של גורמי ביקורת שהשפיעו על מוסדות הממשל בתהליך קבלת ההחלטות. הדוגמאות שהציג ממחישות את תפוקות הביקורת ואת השפעתן הרבה על תהליכים חשובים בחברה ובמערכות השלטון והמינהל הציבורי. כמו כן, הוא מציין את התרומה של ביקורת המדינה גם לכך שאנשי חוק, נבחרי ציבור ומנהלים ברמות השונות, יכולים להיעזר בה בביצוע תפקידם

בהבחנה בין המותר והאסור, ולעתים גם בהבנה נכונה של תחומי האחריות, כאשר אינם בהירים דיים.<sup>14</sup>

אחת התפוקות הבולטות של הביקורת במגזר השלטון המקומי, בעיקר מבחינה ערכית, היא הבאת המידע על אופן התנהלותה של הרשות המקומית לידיעת התושבים. החשיבות של "זכות הציבור לדעת", כאחד מעקרונות היסוד של החברה הדמוקרטית הודגשה ע"י מערכת המשפט ברמות השונות. כך לדוגמא, בדברים שנאמרו ע"י בג"צ: "אין צורך להכביד במילים על החשיבות המרכזית של הגנה על זכות הציבור לדעת (על חופש הביטוי וחופש העיתונות שהם האופן היעיל ביותר להבטחת זכות הציבור לדעת), בכול תפישה על דמוקרטיה, חירויות אזרח וחירויות פוליטיות בכללי".<sup>15</sup>

חשיבותה של זכות האזרח לקבל מידע מרשויות ציבוריות הינה זכות בסיסית ועקרונית במשטר הדמוקרטי ובלשון המחוקק:

"הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות היא אחת מזכויות היסוד במשטר דמוקרטי. היא תנאי בסיס להגשמתו של חופש הביטוי ולמימוש זכויותיו הפוליטיות והאחרות של אדם בכל תחומיה החיים. נגישות רבה יותר למידע תסייע לקידום של ערכים חברתיים ובהם שוויון, שלטון החוק וכיבוד זכויות אדם, ותאפשר גם בקרה טובה יותר של הציבור על מעשי השלטון".<sup>16</sup>

זכות הציבור לדעת יכולה להתקיים כאשר האזרח יכול לקבל מידע אמין, מדויק ובלתי משוחד על המעשים והמחדלים של הרשות המקומית. כדי שניתן יהיה להשיג מטרה זו, דרושים מנגנוני פיקוח וביקורת ציבורית שיבדקו את אופן התנהלותה של הרשות המקומית וידווחו על כך לציבור. את הבדיקה יש לבצע על פי אמות מידה קבועות, ובאמצעות גורמים מקצועיים ובלתי תלויים ברשות המקומית. הביקורת הפנימית והציבורית במערכת השלטון המקומי נסמכת על העיקרון הבסיסי שלפיו חלה חובה להבטיח את התנהלותם התקינה של הגופים הציבוריים.

פרסום דוחות הביקורת לידיעת הציבור נסמכת על זכות הציבור לדעת, המעוגנת בחוק. כמו כן על העיקרון לפיו חלה חובה על אדם המשתמש בכספי ציבור לתת דין וחשבון על

מעשיו, ועל אופן השימוש שעשה במשאבים. הדין והחשבון צריך לשקף נאמנה את מעשיו - שנעשו ביושר, בהגינות ועל פי הנורמות המחייבות וכללי היעילות והחיסכון.<sup>17</sup>

בחינת מנגנוני הביקורת הפנימית והחיצונית במערכת השלטון המקומי, מלמדת על שינויים חשובים שחלו בעיקר בעשור האחרון. בין השינויים הבולטים בתחום הביקורת הפנימית ראוי לציין את שינוי 'צו המועצות המקומיות' בשנת 1997, שהטיל על המועצות המקומיות למנות מבקר פנימי כדוגמת העיריות. בעקבות התיקון לצו, התמנו מבקרים פנימיים למרבית המועצות המקומיות, והוחל במינוי מבקרים פנימיים גם במועצות האזוריות, אף שלא חלה עליהן חובה חוקית. כתוצאה מכך, במחצית הראשונה של שנת 2006 הועסקו מבקרים פנימיים ע"י כ-180 רשויות מקומיות, לעומת שנת 1993 שבה הועסקו מבקרים פנימיים ע"י 37 רשויות מקומיות בלבד.<sup>18</sup>

שינוי חשוב נוסף נעשה בעקבות דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי שפורסם בשנת 1992. הממצאים הקשים בדוח על הפיקוח והביקורת שקיים משרד הפנים ברשויות המקומיות, היה, במידה רבה, הגורם שהביא את המשרד לבחינת פעילותו כדי לתקן את הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה. בנובמבר 1993, קיים מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר עמרם קלעג'י, דיון מיוחד, בו הוחלט על שורה של צעדים לחיזוק הפיקוח של המשרד על השלטון המקומי. בהמשך הוקם במשרד הפנים אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, שהחל לפעול בשנת 1994. באגף זה, פועלות ארבע יחידות מקצועיות: ביקורת מינהלית, ביקורת חשבונאית, ביקורת פנימית והיחידה לחיוב אישי שהוקמה בשנת 2002. מאז הקמתו עורך האגף, מדי שנה, ביקורת חשבונית בכל הרשויות המקומיות, באמצעות כ-300 משרדי רואי חשבון, וביקורת מינהלית לפי מדגם של רשויות מקומיות.<sup>19</sup>

פרסום דוחות ביקורת שנערכו ברשויות המקומיות, ע"י משרד הפנים, שהחל לראשונה בשנת 1995 ונמשך זה למעלה מעשור, מהווה מרכיב מרכזי בפיקוח הציבורי במגזר השלטון המקומי. דוחות הביקורת השנתיים שנערכים ע"י האגף לביקורת, מרכזים את תוצאות הביקורות שנערכו בכל הרשויות המקומיות, לרבות ממצאים השוואתיים שמאפשרים לבחון נושאים משותפים. כמו כן, מאפשרים הם בחינתם של החוקים והכללים בהם נמצאו תופעות של חריגה בכול הרשויות המקומיות או

במרביתן. חשיבות רבה נודעת לפרסם "דוח הנתונים הכספיים המבוקרים" של כל הרשויות המקומיות, הן בהקשר של השקיפות והן בהקשר להיותו כלי ניהולי בתהליך קבלת החלטות על ידי משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים.

בחינת השינויים והמגמות שחלו בתחום הפיקוח והביקורת הציבורית במגזר השלטון המקומי, מצביעה על גידול של ממש בהיקף הביקורת, בתדירותה ובשיטת הביקורת. קרי, ביקורות אופקיות ומערכתיות המאפשרות ראייה רחבה של נושאים ולא רק התמקדות בנושא צר, היא חשוב ככל שיהיה. פרסום דוחות הביקורת זכה לכולטות רבה באמצעי התקשורת הארצית והמקומית, והביא לידי שינויים חשובים בדרכי פעולתו של השלטון המקומי, לרבות בתחום יחסיו עם התושבים - כפרטים וכקבוצה. בין היתר, הם חיזקו את רמת הידע והמודעות של הציבור על אופן ניהולה של הרשות המקומית וכפועל יוצא מכך ליתר מעורבות. השפעה חשובה נוספת של דוחות הביקורת, הייתה בהעמדת מידע מקיף, זמין, עדכני ובר השוואה, לרשות חברי המועצה ומקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה. כמו כן, קיומן של תופעות ניהוליות במובן של ליקויים וחריגות, בכל הרשויות המקומיות או במרביתן, גרמו לבחינה מחודשת של הוראות החוק והנהלים ובמקרים לא מעטים לשינויים חשובים. יחד עם זאת, אין להתעלם מהמשך קיומם של ליקויים וחריגות בפעילותן של רשויות מקומיות רבות, המצביעים על כשלים במנגנוני האכיפה ובמילים אחרות על אפקטיביות נמוכה של הביקורת.<sup>20</sup>

למרות הביקורת המוצדקת על מידת האפקטיביות הנמוכה של הביקורת הפנימיות והציבוריות בשלטון המקומי, ראוי להדגיש את תרומתה ואת השפעתה הרבה על שיפור המינהל התקין ועל מערכת היחסים שבין האזרח והרשויות המקומיות. לצד התרומה החשובה במישור הערכי של קיום החוק, העלאת המודעות של האזרח לזכויותיו וחיזוק מרכיבי האמון של האזרח במוסדות השלטון, ניתן להצביע גם על תחומים מעשיים, במובן של שיפור מעמדו של האזרח מול הרשות המקומית. להלן מספר דוגמאות אשר ממחישות השפעה זו, שהביאו לתהליכים ולפעולות שנקטו ע"י השלטון המקומי והשלטון המרכזי ואשר בעטיין יוצא האזרח נשכר:

**מאבק בתופעת המינויים הלא ראויים:** חריגה מהוראות החוק ומהכללים המחייבים בהליך המכרז לבחירת מועמד למשרה פנויה בשירות הציבורי, גורמת בראש וראשונה למינויים של אנשים שאינם מתאימים למלא את התפקיד. כמו כן, נפגע עיקרון השוויון בכך שנמנע מאנשים ראויים להתמודד באופן שווה. נוסף לפגיעה הקשה הנגרמת כתוצאה מאיזש משרות ע"י אנשים חסרי הכישרים הנדרשים שאילמלא השיקול האישי או הפוליטי לא היו נבחרים למשרה, נפגעים גם ערכים חברתיים חשובים. לדוגמא, פגיעה באמון הציבור במערכות השלטון וחוסר נכונות של אנשים ראויים להצטרף לשירות הציבורי. ביקורת המדינה שנערכה בנושא במהלך השנים חזרה וציינה את השפעתה ההרסנית של תופעה פסולה זו, אשר פוגעת באופן קשה ביותר ביסודות לקיומה של חברה מתוקנת. פנייה ליועץ המשפטי לממשלה לבחון אם המינויים הפוליטיים עולים לכדי עבירה פלילית, כפי שעשו מבקר המדינה הקודם השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג והמבקר המכהן השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס, העניקה לנושא התייחסות אחרת.

מדיניות הביקורת החדשה שהונהגה מאז אמצע שנת 2005 ע"י מבקר המדינה השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס ובמרכזה עריכת ביקורת גם בזמן אמת ופרסום שמות האחראים לחריגות בדוחות הביקורת, הביאה לשינוי חשוב. אין ספק כי העצמת גורם ההרתעה כתוצאה ממדיניות זו, מהווה מרכיב מרכזי ביכולת לצמצם באופן משמעותי תופעה חמורה זו של מינויים לא ראויים שלדעת הכותב מהווה במידה רבה את התשתית לקיומה של שחיתות ציבורית במערכות השלטון והמנהל הציבורי. ניתן להניח שכפועל יוצא מיתר הקפדה על קיום ההנחיות בהליך המכרז, זוכה האזרח ליתר שוויון הזדמנויות בתחום התעסוקה במגזר הציבורי ולניהול הרשות המקומית ע"י אנשים ראויים ומתאימים יותר.<sup>21</sup>

**שינוי שיטת הרישום והדיווח הכספי ברשויות המקומיות:** ממצאים שהועלו בביקורות שנערכו ברשויות המקומיות העלו, כי שיטת הרישום והדיווח הכספי הנהוגה בהן אינה מתאימה לשינויים שחלו בכללי החשבונאות ולצרכים של מוסדות השלטון. כתוצאה מכך, החליטה הממשלה ביוני 1996, להורות לשר הפנים למנות ועדה ציבורית שתקבע מתכונת חדשה לעריכת דוחות כספיים ע"י הרשויות

המקומיות. ביולי 1997 מינה שר הפנים ועדה ציבורית שבראשה עמד פרופ' אמיר ברנע. לאחר כשנה הגישה הוועדה דוח מפורט ובו המלצות לשינוי שיטת הרישום והדיווח הכספי ברשויות המקומיות. הוועדה המליצה על מעבר לשיטה המתבססת על צבירה, הכללת שווי הנכסים והחבות האקטוארית בדוחות הכספיים, וכן הגשת דוח מנהלים הכולל דיווח כספי על פעילותה של הרשות המקומית. עקב המורכבות הרבה שבשינוי שיטת הרישום והדיווח הכספי הנהוגה יותר מיובל שנים, המליצה הוועדה על הקמת ועדה מקצועית שתקבע את אופן יישום ההמלצות. באוקטובר 1998, מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה מקצועית ליישום שינוי השיטה. הנהלת משרד הפנים, שדנה בדוח הוועדה בתחילת שנת 2000, החליטה לאמץ את ההמלצות ולפעול ליישומן בתהליך מובנה של ניסויים ראשוניים שמהם יופקו לקחים לפיהם יתקדם תהליך היישום. עם המעבר לשיטת הרישום והדיווח החדשה, יוכל האזרח לקבל מידע אמין יותר על ניהול משק הכספים ברשויות המקומיות.<sup>22</sup>

**פרסום דוח לתושב:** מעמדו של האזרח אל מול הרשות המקומית בא לידי ביטוי, בין היתר, בחובות המוטלות על הרשות המקומית כלפיו. במסגרת זו, נודעת חשיבות רבה לחובת הגשת דוח המרכז את תמצית הפעילות הכספית לשנת התקציב שהסתיימה, ומציג תחזית של פעולות עיקריות לשנה החדשה. חובה זו, הנהוגה בכמה מדינות מערביות הועלתה בפעילות הביקורת הציבורית ברשויות המקומיות והומלץ ליישמה. אימוץ ההמלצה הביא לידי כך שבחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), שהתקבל בכנסת בשנת 1999, נקבע, כי תמצית הדוחות הכספיים השנתיים של הרשות המקומית, הכוללים פרטים כפי שיקבעו שר הפנים ושר האוצר, תפורסם בעיתונות המקומית. בעקבות זאת, נקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (2000/3) כללים והנחיות לרשויות המקומיות בנושא, ובכללן מתכונת הדוח שעל הרשות המקומית לפרסם. כמו כן, התבקש האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, לנהל מעקב אחר ביצוע ההנחיה ע"י הרשויות המקומיות. פרסום תמצית הנתונים הכספיים כפי שהוגש ע"י רואה החשבון-המבקר מטעם משרד הפנים, בעיתונות המקומית, מהווה מרכיב חיוני בחיזוק מחויבותו של ראש הרשות המקומית לדווח לציבור על אופן ניהול משק הכספים. נוסף להיבטים הערכיים שבצד הפרסום, יש בכך כדי לקדם את מרכיבי השקיפות, החיטוב והיעילות

בפעילותה של הרשות המקומית. בין היתר, באין רצונם של נבחרי הציבור להצביע על הישגים בתחומים אלה ובשיפור השירות שניתן לתושבים.<sup>23</sup>

**רישוי עסקים:** מבקר המדינה התריע לא אחת על כך שעסקים רבים פועלים ללא רישיון עסק כמתחייב בחוק. החל משנת 1995 נערכו ביקורות בתחום זה גם ע"י האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, ובעקבות הממצאים יזם האגף בדיקה מקיפה. ביולי 2000 הגיש האגף דוח מיוחד הכולל נתונים על עסקים הפועלים ללא רישיון בכל 265 הרשויות המקומיות.

בדוח הוצעו גם אמצעים לצמצום היקף התופעה, כגון: חיוב הרשויות המקומיות לפרסם את רשימת העסקים הפועלים ללא רישיון, וחובת הצגת רישיון העסק במקום בולט. בעקבות פרסום הדוח, שזכה לתהודה ציבורית ותקשורתית רבה, התקיימו דיונים בהנהלת משרד הפנים, בוועדה הציבורית לעניין רישוי עסקים וכן בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. בהמשך נעשו שינויים חשובים בחוק רישוי עסקים שהביאו לידי פישוט ההליכים לקבלת רישיון עסק, וחייבו את בעלי העסקים לתלות אותו במקום בולט. בעקבות פרסום הדוח עלתה המודעות של הציבור לעניין, והמריצה רשויות מקומיות רבות לנקוט צעדי אכיפה, עד כדי סגירת העסקים שפועלים ללא רישיון עסק כנדרש בחוק. ראוי לציין כי הדוח מדגיש שמדובר בתופעה ובבעיה מערכתית חמורה ביותר שמסכנת את שלומו וביטחונו של הציבור, ומצביע על הצורך הדחוף לנקוט בצעדים ע"י הגורמים האחראים כדי למנוע פגיעה בציבור.<sup>24</sup>

**השלטון המקומי במגזר הכפרי:** מערכת היחסים בין האזרח למוסדות השלטון במגזר הכפרי מיוחדת במינה. שטחו של המגזר הכפרי עולה על-80% משטחה של מדינת ישראל. המבנה השלטוני במגזר זה, הוא דו-רובדי - האזרח נתון למרותם של שני גופים שלטוניים בעלי מעמד סטטוטורי המעוגן בחוק: הוועד המקומי והמועצה האזורית. שינויים רבים שחלו במהלך השנים, בלי שזכו למענה הראוי בחקיקה, יצרו חוסר בהירות ובעיות מבניות ביחסים שבין התושבים לרשויות השלטון. אחת התוצאות היתה פגיעה בתושבים שנאלצו להתמודד עם שתי רשויות שלטוניות שלעתים לא היו מתואמות. בעקבות ממצאים שהועלו בביקורות שנערכו ע"י מבקר



המדינה ומשרד הפנים, ותלונות של תושבים, ערך האגף לביקורת במשרד הפנים, ביקורת מיוחדת ב-50 מועצות אזוריות. דוח הביקורת שהוגש בשנת 1997, מתמקד ביחסי הגומלין שבין המועצות האזוריות לבין הוועדים המקומיים. הדוח המליץ לתת מענה לחוסר הבהירות הקיימת ביחסי שבין שני גופי השלטון הפועלים באותו תא שטח.

בעקבות הממצאים שהועלו בדוח הביקורת הציע משרד האוצר להמליץ בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית) לשנת 1999, על ביטול המעמד המוניציפאלי של הוועדים המקומיים. על-פי דרישת משרד הפנים הוסרה ההצעה, ונקבע כי הנושא ייבדק ע"י ועדה מיוחדת. באוגוסט 1999 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה ציבורית לבדיקת מעמדו של הוועד המקומי במועצה האזורית. בדוח הוועדה, שהוגש באוגוסט 2000, ואומץ ע"י משרד הפנים, שורה של המלצות שנועדו לתת מענה לליקויים ולחריגות שנמצאו בביקורת שנערכו במגזר זה. חלק ניכר מההמלצות שיושמו במסגרת תיקון צו המועצות המקומיות (האזוריות), שנכנס לתוקף בינואר 2006, עוסק בנושאים שהשפעתם על מערכת היחסים בין התושבים במגזר הכפרי לבין מוסדות השלטון במועצה האזורית ובוועדים המקומיים רבה מאוד.<sup>25</sup>

## סיכום

השלטון המקומי בישראל הוא אחד המגזרים הציבוריים החשובים והמשפיעים ביותר על חייהם של אזרחי המדינה. המגמה הגוברת של העברת ביצוע פעולות שהתבצעו קודם לכן ע"י משרדי הממשלה לרשויות המקומיות, מעצימה את השפעתו של מגזר זה על חייהם התושבים. למגמות אלו, שאינן מתוכננות ואינן תוצאה של חשיבה שנועדה להשיג יעדים מסוימים, ישנה השפעה רבה על מערכת היחסים בין האזרח לשלטון המקומי, בתחומים רבים ובאופנים שונים. גורם חשוב נוסף המשפיע על מגמה זו, היא חולשתו המתמשכת של השלטון המרכזי, שאינו מצליח לאכוף על השלטון המקומי את קיום הוראותיו ואת כללי המינהל התקין, כפי שמשקפים ממצאי הביקורת על אופן התנהלותו של רשויות מקומיות רבות. בחינה השוואתית של מערכת היחסים

שבין האזרחים לבין הרשויות המקומיות מלמדת שהיא מורכבת, בלתי מוגדרת ומשתנה מרשות אחת לחברתה. כמו כן, מתברר, כי אופייה של מערכת היחסים שהתגבשה במהלך השנים, אינו נובע מהשקפה רעיונית או ניהולית שמטרתה לקדם את האינטרס הציבורי אלא מגורמים אחרים, כמו מצבה הפיננסי של הרשות המקומית, מעמד הסוציו-אקונומי של התושבים, וכן - אישיותו ואופן התנהלותו של ראש הרשות המקומית.

השפעתה של הביקורת הציבורית, ובמרכזה זו הנערכת ע"י מבקר המדינה ומשרד הפנים, הולכת ומתחזקת. מלבד יעדיה המסורתיים לשיפור המינהל התקין, מציגה הביקורת בפני התושבים מידע רב על אופן התנהלות הרשות המקומית והעומד בראשה. התהודה הציבורית הרבה שזוכה לה הביקורת, מחזקת את מעמדו של האזרח.

למרות שינויים חשובים שחלו בקשר שבין האזרח לבין השלטון המקומי, יש צורך ברפורמה של ממש שתביא לידי ביטוי אמיתי וממשי את דעתו ורצונותיו של האזרח בפעילותה של הרשות המקומית. יש צורך במיסוד מערכת יחסים שמגדירה מחדש ובאופן ברור את הזכויות והחובות של כל אחד מהצדדים. במסגרת זו, נודעת חשיבות מיוחדת לקביעת חובותיה של הרשות המקומית באשר לסוג ולהיקף של השירותים שעל הרשות המקומית לספק לתושביה, ואת מידת ההתחשבות הרצויה והאפשרית ברצונו של האזרח בתחומים בהם יש להחלטות השפעה ישירה עליו כדוגמת התכנון והבניה. השפעתה של הביקורת הציבורית צריכה להיות גם בדרך של חיזוק את ידיהם של אלה הפועלים למען מינהל תקין, כיחידים או עמותות, ולעודד ולהגן על העושים את עבודתם ביושר, בהגינות, ללא מורא וללא משוא פנים. כמו כן, יש לפעול בהתמדה וללא לאות כדי להבטיח את מעמדה של הביקורת הציבורית ובמרכזה ביקורת המדינה. מתן פרסום לתפוקות הביקורת ולתרומתה לאזרח ולחברה, מהווה מרכיב נוסף שעשוי לסייע לאזרח וכפועל יוצא להשיב את אמונו במערכות השלטון שהיא כה חיונית וקיומה של החברה הישראלית כחברה מתוקנת.

## מקורות:

1. על מאפייני מערכת השלטון המקומי בישראל, ראו: שוקי אמרני, "גופים הפועלים ליד המערכת המוניציפאלית", בתוך: דניאל אלעזר, חיים קלכהיים (עורכים), **השלטון המקומי בישראל** (ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2001), עמ' 331-360.
2. אברהם י. שפט, **השלטון המקומי - היבטים משפטיים** (ירושלים, משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, תשנ"ב - 1992), עמ' 4-10:
3. זאב סגל, **דמוקרטיה ישראלית - עיקרים חוקתיים במשטר מדינת ישראל** (תל אביב, משרד הביטחון - ההוצאה לאור, 1991), עמ' 65-73.
4. נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל** (ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004), עמ' 192-209.
5. **תוכנית העבודה של מרכז השלטון המקומי בישראל לשנת 2005** (תל אביב, 22 במרץ 2005), עמ' 3-6.
6. דניאל י. אלעזר, "הממד המקומי של השלטון והפוליטיקה בישראל", בתוך: דניאל י. אלעזר, חיים קלכהיים (עורכים), **שם**, עמ' 1-37.
7. על המאפיינים של המגזר הכפרי, ראו: לביאה אפלבוס, דויד ניומן, **התמורות במרחב הכפרי בישראל והשפעתן על השלטון המקומי** (ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997), עמ' 23-38.
8. ראו: מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (ירושלים, משרד מבקר המדינה, 2004), ע' 13.
9. הנהלים להטלת חיוב אישי על נושאי משרה ברשויות המקומיות אושרו ע"י היועץ המשפטי לממשלה, ופורסמו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (9/2002).
10. בג"צ, 93/3791, משלב נ' שר הפנים, פד"י מז (4) 126, 130, וכן, בבג"צ, 96/2757, אלרואי נ' שר הפנים, פד"י נ' (2) 18, 25.
11. ראו: אברהם דיסקין, **בחירות ובוחרים בישראל** (תל אביב, האוניברסיטה העברית, 1988), עמ' 20-22.

12. על מאפייני התנהלותן של הרשויות המקומיות בתקופת בחירות, ראו: שמעון רוזביץ, שוקי אמרני, "היבטים תקציביים במערכת הבחירות לשלטון המקומי-1998", בתוך: בריכטה אברהם ופדהצור עמי (עורכים), **הבחירות לרשויות המקומיות בישראל – 1998 - המשכיות או שינוי?** (תל אביב, רמות, אוניברסיטת תל אביב, 2001), עמ' 61-183.
13. ראו: אשר פרידברג, **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה** (ירושלים, אקדמון, מהדורה רביעית מורחבת, תש"ס - 1999), עמ' 88-97.
14. Wheat, E.M., "The Activist Auditor: A New Player in State and Local Politics", *Public Administration Review* (September/October 1991, VOL. 51, No. 5.) וכן אצל: עירא שרקנסקי, "המבקר כקובע מדיניות", בתוך: אשר פרידברג, **ביקורת המדינה - הלכה ומעשה, שם**, עמ' 586-599.
15. ראו: בג"צ, 84/259, מ.י.ל.ן נ' רשות השידור, פ"ד, ל"ח, (2) 637. על תרומתה של הביקורת לשיפור השירות הציבורי, ראו: אשר פרידברג, "ביקורת המדינה וחשיבותה לשיפור השירות הממשלתי", בתוך: אשר פרידברג, **ביקורת המדינה - הלכה ומעשה, שם**, עמ' 543-563.
16. מבוא להצעת חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988.
17. בעניין חובת הדיווח והאחריות האישית, ראו:
- Normanton, E.L., *The Accountability and Audit of Governments - A Comparative Study* (Manchester University press and New-York: F.A. praeger, 1966)
18. נסים מזרחי, **תורת הביקורת הפנימית** (קדימה, המכללה למנהל, חלק ראשון, 2000), עמ' 175-207.
19. שוקי אמרני, "פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות המקומיות: סמכויות, מאפיינים ומגמות", בתוך: פרידברג אשר (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל** (ירושלים, משרד הפנים, 1998), עמ' 113-130.

20. חיים קלכהיים, **שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית - עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל** (ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה-1997), עמ' 65-73.
21. **ביקורת ציבורית ופנימית בישראל** יום עיון לזכרו של פרופ' אשר פרידברג (חיפה, אוניברסיטת חיפה, התשס"ו), עמ' 21-31.
22. שוקי אמרני, אייל סולגניק, רפאל האפט, **רפורמת הדיווח ברשויות מקומיות לאור המלצות "ועדת ברנע" ו"ועדת אמרני" ולקחים למתכונת ביצוע רפורמות חשבונאיות במגזרים אחרים** (תל אביב, אוניברסיטת תל אביב, נובמבר 2000).
23. משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, **דוח שנתי מס' 3** (ירושלים, מאי-1997), ע' 14.
24. **דוח בדיקה מיוחד - עסקים הפועלים ללא רישיון עסק** (ירושלים, משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, יולי-2000), ע' 6.
- Asher Friedberg, Robert Schwartz, Shuki Amrani, "Oversight Ethics: The Case of Business Licensing", *Journal of Business Ethics*, February 2004 (53), pp. 371-381.
25. **דוח הוועדה לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית** (ירושלים, משרד הפנים, אוגוסט-2000).
26. שוקי אמרני, "חוק ואתיקה בתהליכי התכנון והבניה בישראל", **מקרקעין** (תל-אביב, יולי-2006), עמ' 29-41.