

## הרכב המועצה במועצות אזוריות

### מוגש לח"כ שרון השכל, תקווה חדשה

#### 1. סקירת התופעה בראי הדין המצוי

##### מבוא

במסמך זה נסקור להלן את שיטת הייצוג הנוהגת כיום במועצות אזוריות בישראל, במטרה לבחון האם השיטה הנוהגת מבטאת איזון ראוי בין גודל הישוב במועצה לבין הכוח היחסי במועצה, בוועדותיה ובנגזרות השונות. הרכב המועצה במועצות אזוריות נקבע לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן: "הצו").<sup>1</sup> הצו קובע כי לפני כל בחירות, שר הפנים יקבע "מודד כללי" ולפיו יקבעו את מספר הנציגים הנבחרים מכל יישוב למועצה. למעשה, הוראה זו יוצרת מצב של נציגות שווה במועצה עבור יישוב בעל מספר תושבים נמוך ויישוב שמספר התושבים בו גבוה, אך לא גבוה מספיק לשני נציגים. בכך, החלטות מהותיות המתקבלות במועצה עלולות להיקבע על ידי רוב של יישובים קטנים, כלומר כאלו בהם מתגוררים מאות תושבים בלבד, ללא התייחסות לעמדתם של יישובים גדולים יותר המהווים חלק מרכזי באוכלוסיית המועצה. שיטה זו יוצרת מצב שבו שווי הקול של נציג במועצה עומד בחוסר פרופורציה ביחס למספר התושבים שאותם מייצג ובכך עלול להיווצר מצב של אי שוויוניות. שכן, נציגים המייצגים 30% מהתושבים באותה מועצה אזורית, מכריעים על כלל תושבי המועצה. יצויין כי בכל יישוב קיים ועד, אשר גם את סמכויותיו ואת שיטת בחירתו יש לבחון אל מול המועצה. מטרת מסמך זה, היא להציע אפיק התמודדות עם תופעה זו, על מנת ליצור ייצוג יחסי הולם והוגן בהרכב המועצות האזוריות.

##### תקציר מנהלים

**במסמך זה סקרנו את שיטת הרכב המועצה במועצות אזוריות והתמקדנו בשלושה פרקים מרכזיים:**

← סקירת המצב הקיים - כיום, הרכב המועצה במועצות אזוריות נקבע לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958. הצו קובע כי לפני כל בחירות שר הפנים יקבע "מודד כללי" ולפיו יקבעו את מספר הנציגים הנבחרים מכל יישוב למועצה. מספר הנציגים שכל אזור זכאי לבחור בתחום המועצה האזורית, נקבע על פי מודד כללי אשר שר הפנים מאשר בהתאם לקביעה של כל מועצה בפני עצמה. המודד הכללי מוגדר כמספר התושבים באזור, אשר מקנים לאזור זכות לבחור נציג אחד למועצה. למעשה, הוראה זו יוצרת מצב של נציגות שווה במועצה עבור יישוב בעל מספר תושבים נמוך ויישוב שמספר התושבים בו גבוה, אך לא גבוה מספיק לשני נציגים. בכך, החלטות מהותיות המתקבלות במועצה עלולות להיקבע על ידי רוב של יישובים קטנים, ללא התייחסות לעמדתם של יישובים גדולים יותר המהווים חלק מרכזי באוכלוסיית המועצה.

← מחקר אמפירי – מראיונות טלפוניים שערכנו עם יו"ר הוועדים ביישובים המשתייכים למועצות אזוריות, עולה כי למעשה השיטה הזו אכן יוצרת מורכבויות בהחלטות השונות במועצה, בדגש על ענייני התקציב. כאמור, קולם של היישובים הגדולים שווה בהרבה מן

<sup>1</sup> צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958.

המקרים ליישובים הקטנים זאת ועוד, היישובים הקטנים מתגודדים למעין קואליציות בכדי להגדיל את קולם היחסי למול היישובים הגדולים, ובכך למעשה מתעצמת אף יותר תופעת "סחטנות המיעוט" אותה אנו מנסים למגר.

← מסקנות והמלצות פרודוקטיביות - בהתבסס על המצב המצוי כיום במדינת ישראל, דברי החקיקה, וכן בהסתמך על המחקר האמפירי שערכנו, דנו בהצעות השונות כדלקמן:

- שינוי שיטת קביעת ההרכב של המועצה.
- התאמת שווי הקול הניתן לכל חבר במועצה בהתאם למספר התושבים.
- קביעת רף מינימאלי של קבלת זכאות לייצוג במועצה.
- הצעה על בסיס ממצאי סקירה משווה.

#### א. רקע מקדים לתופעה:

המועצה האזורית היא רשות מקומית ובה מספר יישובים כפריים, עירוניים, קהילתיים ומוסדיים. היא נועדה להוות מעין מסגרת ארגונית למטרות משותפות של מספר יישובים סמוכים, שכל אחד מהם בנפרד אינו יכול לזכות במעמד של מועצה מקומית ומקבל מעמד של ועד מקומי.<sup>2</sup> כל אחד מהיישובים, שהם בעיקרם מושבים וקיבוצים הוא בעל אוטונומיה שלטונית נפרדת, אך היישובים מאוגדים כגוף מוניציפלי עליון, העונה לשם המועצה האזורית.<sup>3</sup>

המבנה המשפטי של המועצות האזוריות שונה בתכלית מזה של המועצות המקומיות והעיריות. המועצות האזוריות מבוססות על מבנה שלטוני דו רבדי, כאשר ברובד העליון נמצאת המועצה האזורית, שפועלת באמצעות מליאה, אשר כוללת את הטריטוריה כולה ואחראית לספק שירותים לכל היישובים הנמצאים בתחומה.<sup>4</sup> ברובד התחתון מצויים הוועדים המקומיים, המשמשים כגופים המייצגים את היישובים בתחום הטריטוריאלי של המועצה האזורית.<sup>5</sup>

השוני במבנה השלטוני בין עיריות ומועצות מקומיות, לבין מועצות אזוריות, בא לידי ביטוי, כאמור, גם בשיטת הבחירות. בעיריות וברשויות המקומיות, נבחרים מועצת רשות וראש הרשות במישרין על-ידי כלל תושבי הרשות, ובחירתם מוסדרת בחקיקה ראשית.<sup>6</sup> ולעומת זאת, הבחירות למועצות האזוריות מוסדרות בצו.<sup>7</sup>

צו המועצות המקומיות הותקן על-ידי שר הפנים מכוח סמכותו לפי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].<sup>8</sup> בצו נקבעו סמכויותיה של המועצה האזורית והשיטה לבחירתה, ובנוסף נקבעו סמכויות הוועד ביישוב מקומי ואופן בחירתו.

<sup>2</sup> מתוך המדריך לנבחר ברשות המקומית 2018, עמ' 14 (להלן: "המדריך לנבחר ברשות המקומית") [www.gov.il/home\\_main\\_local-government\\_information-guides\\_information-guides-007.pdf](http://www.gov.il/home_main_local-government_information-guides_information-guides-007.pdf)

<sup>3</sup> בג"ץ 2115/99 הועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים, פ"ד נג(4) 61 (להלן: "פרשת צור יגאל").

<sup>4</sup> שם, בעמ' 432.

<sup>5</sup> שם, בעמ' 433-432.

<sup>6</sup> חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965; חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וסגני וכהונתם), תשל"ה-1975.

<sup>7</sup> צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

<sup>8</sup> פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

סעיף 17 לצו מורה על קיום שלבים, שלאחריהם יקבע השר, לפי שיקול-דעתו, את המודד.<sup>9</sup> אם המועצה אינה פועלת לפי ההליך הנקוב בצו, ואינה מציעה לשר מודד, תחול ברירת המחדל הנקובה בסעיף קטן (ד):

*"(ד) לא העבירה מועצה לשר הצעה בדבר המודד הכללי כאמור בסעיף קטן (ג)(2), יהיה כל אזור בתחום המועצה האזורית זכאי לבחור נציג אחד בלבד למועצה; ואולם אזור שמספר הבחורים בו עולה על 750, יהיה זכאי לבחור שני נציגים למועצה."*

את חישוב מספר הנציגים שזכאי כל אזור לבחור בתחום המועצה על פי מודד שקבע השר לאחר קבלת החלטת השר בדבר המודד הכללי, יערוך מנהל הבחירות. כל אזור בתחום המועצה האזורית זכאי לבחור למועצה נציג אחד לכל מודד כללי שנכלל במספר תושביו ובנוסף נציג אחד לכל עודף של מספר התושבים העולה על מחצית המספר שנקבע למודד הכללי.<sup>10</sup> לעניין חישוב מספר הנציגים לכל אזור, נחשב התחום העודף במועצה כאזור אחד, גם אם הוא מורכב ממספר נקודות התיישבות. ובמילים אחרות, מספר הנציגים שכל אזור זכאי לבחור בתחום המועצה האזורית, נקבע על פי מודד כללי אשר שר הפנים מאשר בהתאם לקביעה של כל מועצה בפני עצמה. המודד הכללי מוגדר כמספר התושבים באזור, אשר מקנים לאזור זכות לבחור נציג אחד למועצה.

אופן חישוב הנציגים יהיה כדלקמן: חילוק מספר התושבים של כל ישוב במודד הכללי שנקבע על ידי השר; המס' השלם המתקבל מחלוקה זו יהיה מספר הנציגים שאזור זה זכאי לבחור למועצה. אם השארית גדולה מ-0.5, היישוב זכאי לנציג נוסף. אולם, כל מועצה מקומית, זכאית בכל מקרה לבחור נציג אחד למועצה גם אם מספר התושבים בה קטן מהמודד הכללי (אך עולה על חצי מהמדד הכללי).<sup>11</sup>

#### להלן דוגמא לחישוב הנציגים לפי שיטת המודד הכללי - <sup>12</sup>

תחום עודף	ישוב ג'	ישוב ב'	ישוב א'		
570	312	313	350	סה"כ תושבים	1.
125	125	125	125	מודד כללי	2.
$4.56 = 570 / 125$	$2.496 = 312 / 125$	$2.504 = 313 / 125$	$2.8 = 350 / 125$	חלוקה	3.
4	2	2	2	נציגים לפי השלב הראשון	4.
0.56	0.496	0.504	0.8	שארית	5.
$4+1 = 5$ נציגים	2 נציגים	3 נציגים = 2+1	3 נציגים = 2+1	חישוב סך נציגים ליישוב	6.

המועצה היא הגורם שבידיו הסמכות והיכולת לאשר נושאים ועניינים שהוגדרו בתחום סמכותה בחוק. סמכות זו כוללת חקיקת חוקי עזר, פיקוח ובקרה. על המועצה לדון במעשיה ובכוונותיה של

<sup>9</sup> ס'17 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

<sup>10</sup> שם, בס'17(ב).

<sup>11</sup> חוזר המפקחת הארצית על הבחירות - החלטה בדבר המודד הכללי וקביעת מספר נציגי כל אזור במועצה- מוא"ז 2018/2, בעמ' 4-5 (30/07/18). המפקחת-הארצית-על-הבחירות-החלטה-בדבר-המודד-הכללי-וקביעת-מספר-נציגי-כל-אזור-במועצה-מואז-2\_2018-2.pdf (bns.org.il)

<sup>12</sup> שם.

הנהלת הרשות, להתבונן במדיניות שראש הרשות מבקש להתוות ולחוות את דעתה, לאשר מינויים של בכירי הרשות, לבחון את התוכניות ולאשר את התקציבים.

### ועד מקומי

ועד מקומי הוא חלק מהמערכת השלטונית במרחב הכפרי המנוהל באמצעות מועצות אזוריות. מבחינה משפטית, ועד מקומי נמנה גם הוא תחת הגדרת המונח "רשות מקומית"<sup>13</sup>.

המבנה הייצוגי של המועצה האזורית:<sup>14</sup> הגדרת המבנה היא בהתאם לצו המועצות האזוריות, כדלקמן: כל יישוב יתנהל על-ידי ועד מקומי; ראש ועד מקומי לא יהא זכאי לשכר על ביצוע תפקידו; כל קבוצת אנשים הרשומה בפנקס בוחרים של יישוב ("אזורי") והמונה 2% לפחות ממספר בעלי זכות הבחירה ביישוב, ולא פחות מ-5 אנשים רשאית להגיש רשימת מועמדים בבחירות לוועד המקומי של אותו יישוב. הזכות להירשם בפנקס התושבים של יישוב נתונה לכל מי שביום הבחירות יהיה בן 17 שנים לפחות וכן שביום הקובע יהיה "תושב" המקום.

סמכויות הוועד המקומי: החוק אינו קובע חלוקת סמכויות ברורה בין המועצה לוועד המקומי, אלא לוועד המקומי, בתחום הנהלתו, סמכות שיורית לזו של המועצה האזורית.<sup>15</sup> דוגמאות לכך: בתחום הנהלתו יש לוועד המקומי סמכויות שאצלה לו המועצה, על פי החלטה ובהתאם לתנאים שנקבעו בה, לרבות התנאים והמגבלות בסמכויות, הנזכרות לעיל בהגדרת המועצה האזורית; הוועד המקומי יהיה רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו, ככל שלא יהיה בכך סתירה להחלטות המועצה שהודיעה עליהן לוועד ולחוקי העזר שלה; המועצה רשאית לבטל אצילת סמכות לוועד המקומי ובלבד שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו.<sup>16</sup>

שטחי השיפוט והמודד הכללי שנקבעו נתונים למניפולציה מתמדת מצד שר הפנים ומצדם של הוועדים המקומיים החזקים במועצות האזוריות, כאשר התוצאה עלולה להיות תת ייצוג של יישובים גדולים ושליטה של המיעוט במועצה האזורית.<sup>17</sup> או לחילופין שליטה מוחלטת של יישוב אחד במועצת האזורית והיעדר "קול" לתושבי היישובים האחרים.<sup>18</sup>

כמו כן, קביעת המודד הכללי מצריכה שיקול דעת חוזר לפני כל בחירות, ולשם הפעלתו של שיקול הדעת על שר הפנים ליתן את דעתו לנסיבות של אותה מועצה אזורית.

לענייננו, חולשתן של הרשויות המקומיות מהווה בעיה מכיוון שהיא מרוקנת מתוכן את מהותן הדמוקרטית של השלטון המקומי ומערערת את יסודותיה של הפוליטיקה המקומית.<sup>19</sup>

### ב. חקיקה

הרכב המועצה במועצות אזוריות ושיטת הבחירות להרכב זה, נקבעים כאמור לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).<sup>20</sup> **לכאורה, מדובר בחוק אחד ויחיד, לפיו יובהר אופן הייצוג במועצות האזוריות.**

<sup>13</sup> חוק הפרשנות, תשמ"א-1981.

<sup>14</sup> המדריך לנבחר ברשות המקומית, לעיל ה"ש 2, בעמ' 14.

<sup>15</sup> ס' 132 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

<sup>16</sup> המדריך לנבחר ברשות המקומית, לעיל ה"ש 2, עמ' 14.

<sup>17</sup> פרשת צור יגאל, לעיל ה"ש 3.

<sup>18</sup> בג"ץ 189/88 ועד מקומי נאות הכפר נ' שר הפנים, פ"ד מג(2) 519.

<sup>19</sup> רוזן - מקום הצדק, לעיל ה"ש 4, בעמ' 459.

<sup>20</sup> צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

כפי שהובהר לעיל, חוק זה יוצר נציגות שווה במועצה עבור יישוב אשר לו מספר תושבים נמוך ועבור יישוב שמספר התושבים בו גבוה, אך לא גבוה מספיק לתוספת עוד נציג. כתוצאה מכך, החלטות מהותיות המתקבלות במועצה עלולות להיקבע על ידי רוב של יישובים קטנים, ללא התייחסות מספקת ליישובים גדולים יותר המהווים חלק מרכזי באוכלוסיית המועצה. במחקר שערכנו מצאנו כי בכדי להבין לעומק את הדין הנוהג בשיטת הבחירות למועצות האזוריות, **הצו אינו מהווה את מקור החקיקה היחיד עליו מתפרסות ההוראות**. סוגיה סבוכה זו, מתבססת על מספר מקורות חקיקה, דבר המהווה רובד התמודדת נוסף בסוגיה זו, ואת זאת נבחר להלן בפרק הפסיקה.

להלן החוקים שנמצאו רלוונטים לסוגיה זו:

- חוק הרשויות המקומיות (בחירות) -<sup>21</sup> חוק זה כולל התייחסות לשיטת הבחירות, מועד הבחירות וארגון הבחירות.
- חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) -<sup>22</sup> כשמו כן הוא, חוק המתיחס אל שיטת הבחירות הספציפית של נציגי "המפתח" ברשויות המקומיות.
- חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש מועצה) -<sup>23</sup> בחוק זה מתוארת שיטת הבחירה של העומד בראש המועצה האזורית בכללותה ובראשה של כל ראשי המועצות המקומיות.
- פקודת המועצות המקומיות -<sup>24</sup> בחוק זה מפורטת שיטת מימון הנבחרים למועצות המקומיות.
- חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות) -<sup>25</sup> חוק זה מפרט את שיטת הבחירות למועצות האזוריות, ובייחוד מפרט את סוגית המודד הכללי, לפיו מחשבים את מספר התושבים שבמועצה ועל פיו קובעים כמה נציגים ייבחרו בכל מועצה.
- חוק מרשם האוכלוסין -<sup>26</sup> חוק זה מפרט אודות המאגר הרלוונטי עליו נסמכים בשיטת חישוב מספר התושבים בכל מועצה.
- פקודת העיריות -<sup>27</sup> כאמור לעיל, משום שהסוגיה מורכבת, שופטי בית המשפט מרבים לעשות שימוש גם בחקיקה מעין זו, לצורך השוואה בין שיטת הבחירות לרשות עיר לבין שיטת הבחירות למועצה אזורית.
- חוק יסודות המשפט -<sup>28</sup> על אף שקיימים מקורות חקיקה רבים לנושא הבחירות במועצות האזוריות, הנושא נותר עמום ומורכב להבנה. השופטים פונים למקורות משפט משלימים, שכן הם חשים כי קיים פער בנוגע למקור על פי משקללים את מספר התושבים במועצות ובנוגע למועד החישוב של שקלול זה.
- חוק הפרשנות -<sup>29</sup> בעקבות הפערים האמורים, שופטי בתי המשפט בישראל רשאים לפרש את החקיקה שנותרה עמומה. גבולות הפרשנות הנ"ל נקבעים בחוק זה.

<sup>21</sup> חוק הרשויות המקומיות (בחירות).

<sup>22</sup> חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם).

<sup>23</sup> חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), תשמ"ח-1988.

<sup>24</sup> פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש).

<sup>25</sup> חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), תשנ"ד-1994.

<sup>26</sup> חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965.

<sup>27</sup> פקודת העיריות (נוסח חדש).

<sup>28</sup> ס'1 לחוק יסודות המשפט, תש"ם-1980.

<sup>29</sup> חוק הפרשנות.

## פרשת הוועד המקומי בצור יגאל - 30

עתירה זו נסובה סביב סעיף 17(ד) לצו המועצות האזוריות (סעיף ברירת המחדל) הקובע כי אם לא יועבר מודד כללי, יהיה כל אזור בתחום המועצה האזורית זכאי לבחור נציג אחד בלבד למועצה. ואולם, אזור שמספר הבוחרים בו עולה על 750, יהיה זכאי לבחור שני נציגים למועצה. בעתירה זו בית המשפט נדרש לשאלה האם החלטה שלא לקבוע מודד הינה סבירה, כאשר מדובר ביישוב בעל המון תושבים בעלי זכות בחירה ולו כוח גדול בהצבעה, שבעקבות ההחלטה כאמור כוחו מתבטל?

העותר הוא הוועד המקומי של היישוב צור יגאל. היישוב מצוי בתחום המועצה האזורית דרום השרון, ובמועצה האזורית כלולים 31 יישובים. כל היישובים, למעט שניים, הם יישובים קטנים ובהם מאות תושבים בלבד. שני היישובים הגדולים הם צור יגאל והיישוב מתן. מתוך 21,000 התושבים במועצה האזורית, יש כ-14,000 בעלי זכות בחירה בבחירות למועצה האזורית. ביישוב צור יגאל מתגוררים 5,500 תושבים ומתוכם 2,662 בעלי זכות בחירה, המהווים כחמישית מתוך כלל הבוחרים במועצה האזורית.

מועד הבחירות למועצות האזוריות נקבע ליום 25.5.1999. במועד זה אמור היה כל "אזור" לבחור את נציגיו למועצה האזורית כאמור בסעיף 17 לצו. נציגי שני היישובים הגדולים, צור יגאל ומתן, ביקשו שהמועצה תקבע מודד של 400 בעלי זכות בחירה לנציג אחד. ההצעה השנייה אשר הועלתה במסגרת הדיון במליאה הייתה להימנע מקביעת מודד. בהצבעה שנערכה על-מנת להכריע בין שתי ההצעות, הצביעו נציגים של 19 יישובים בעד ההצעה השנייה. לאור האמור, הוחלט שלא להמליץ בפני שר הפנים על מודד כללי, ובכך הופעלה למעשה ברירת המחדל הנקובה בסעיף 17(ד) לצו. תוצאתה האופרטיבית של החלטה זו הייתה שהיישוב צור יגאל היה זכאי למנות שני נציגים בלבד למועצה.

**"... (ד) לא העבירה מועצה לשר הצעה בדבר המודד הכללי כאמור בסעיף קטן (ג) (2), יהיה כל אזור בתחום המועצה האזורית זכאי לבחור נציג אחד בלבד למועצה; ואולם אזור שמספר הבוחרים בו עולה על 750, יהיה זכאי לבחור שני נציגים למועצה...."**

טענת העותרים בפרשה זו הייתה כי ייצוגה של צור יגאל על-ידי שני נציגים בלבד מתוך 35 הנציגים במועצה, דהיינו ייצוג של כ-6%, מהווה "תת-ייצוג", מאחר שביישוב צור יגאל מתגוררים כרבע (26%) מכלל התושבים במועצה האזורית (5,500 מתוך כ-21,000). אם משווים תוצאה זו למודד שנקבע בבחירות הקודמות, 250 בוחרים לנציג אחד, הרי משמעות התוצאה שלא לקבוע מודד היא שהיישוב צור יגאל זכאי למנות שני נציגים במקום עשרה. לטענת העותר, מצב זה הוא בלתי סביר באופן קיצוני. נטען כי הוא פוגע בזכותם של תושבי צור יגאל לשוויון ולייצוג יחסי והוגן.

העותרים המשיכו וטענו, כי למספר הנציגים אשר ייצג אותו במועצה האזורית חשיבות קריטית מבחינתם. המועצה האזורית מרכזת בידיה סמכויות בעלות השלכות משמעותיות על רווחתה. צור יגאל הוא יישוב גדול ביחס ליישובים אחרים הכלולים במועצה, ולשם קיומו הוא נזקק לתקצוב בהיקף שונה מתקצוב היישובים הקטנים שבמועצה. אולם, מאחר שהמועצה האזורית היא זו המחליטה לגבי העברת תקציבים לצור יגאל, ומכיוון שבעיני המועצה צור יגאל הוא רק אחד מתוך

<sup>30</sup> פרשת צור יגאל, לעיל ה"ש 3.

כלל היישובים האחרים, לא מועברים ליישוב התקציבים הנחוצים לו, ותושבי צור יגאל נפגעים מכך קשות. כך למשל, חסרים ביישוב תשתיות ומבני ציבור חיוניים. בנוסף, בהיעדר ייצוג הולם והוגן נעשות במועצה ובגופיה תכניות, ומתקבלות החלטות במישור התכנון והבנייה, המשפיעות על היישוב, בלי שליישוב תהא דעה בעלת משקל בנושא זה. **מתן ייצוג הולם ליישוב במסגרת המועצה האזורית יבטיח הענקת משקל הוגן והולם לצורכי היישוב.** "תת-ייצוג", כפי שנטען, יחמיר את הקיפוח המתואר של תושבי היישוב. לאור האמור, ביקשו העותרים להורות לשר הפנים להפעיל את שיקול-דעתו על מנת לקבוע מודד אחר, או להורות לו לפעול למען ביטול ההסדר הנקוב בברירת המחדל שבסעיף 17(ד) לצו או לשנותו.

מנגד, טענת המשיבים הייתה כי בהחלטה שלא להמליץ בפני השר על מודד כללי, הביעה מליאת המועצה את דעתה שבנסיבות הקיימות אצלה ערב הבחירות, ובנתוני הבחורים והתפלגותם ביישובים השונים, זו ההחלטה הסבירה והמאוזנת ביותר שניתן היה לקבל. מכל מקום, ודאי שאין היא חורגת ממתחם הסבירות. החלטת המליאה והתוצאה המעשית שנבעה ממנה, קרי אימוץ ברירת המחדל, עולות בקנה אחד עם כוונת מתקין הצו ועם הפרשנות שניתנה לסעיף 17 בפסיקה. בנוסף, שיטת הייצוג שנבחרה היא בעלת הסיכוי הרב ביותר להגשים את המטרה שלשמה הוקמה המועצה האזורית, שהיא ייצוג ענייני של כלל היישובים הכלולים בתחומה באופן הולם והוגן.

ביהמ"ש דחה את העתירה ופסק כי יש להבחין בין תכליתו של הייצוג בוועד המקומי לתכליתו של הייצוג במועצה האזורית. הוועד המקומי מייצג את האינטרסים של תושבי אותו יישוב ספציפי אשר בחר בו. לעומת זאת, המועצה האזורית, בהיותה גוף "על" המאגד בחובו את מכלול היישובים המצויים בתחומה, אמורה לייצג את ענייני כלל יישוביה, להבדיל מענייניהם הספציפיים של היישובים השונים. לפיכך, נראה כי הדגש בתכלית בחירת הנציגים השונים שיכהנו במועצה הוא על **מינוי נציגים כאלה, אשר טובת כלל הציבור בתחום המועצה תהיה לנגד עיניהם, ולא אינטרסים צרים של היישוב שבו הם גרים בתחום המועצה.**

הענקת ייצוג ליישוב העותר במועצה על-פי מספרם היחסי של תושביו עשויה דווקא **לפגוע** ברווחה המצרפית של שאר היישובים בתחום המועצה, שכן אם לעותר יהיה ייצוג כזה עשויים נציגיו לעשות שימוש בכוחם על-מנת לקדם את צרכיו הבודעים על חשבון רווחתם של יתר היישובים אשר בתחום המועצה. שיטת הייצוג שנקבעה בצו (בסעיף 17(ד) - ברירת המחדל היא של 750 תושבים) מהווה שילוב בין שתי שיטות ייצוג: האחת, מטרתה להעניק לכל אזור שבתחום המועצה ייצוג ללא קשר למספר התושבים המתגוררים בו, על מנת להעניק לכל אזור אפשרות להביע את עמדתו ולהשתתף בקידום רווחת האזור. השנייה, הצו אינו מתעלם מגודלה של האוכלוסייה בכל יישוב ספציפי אלא מאפשר לקבוע מודד המביא נתון זה בחשבון. **הגוף אשר הוסמך בצו להציע את המודד לצורך בחירת נציגים למועצה הוא המועצה האזורית.**

הרציונל העומד ביסוד ההשקפה האמורה הוא שהמועצה היא הגוף המעודכן ביותר במכלול האינפורמציה הרלוונטית, ובכללה, שיקולים בעלי צביון מקומי העשויים להשפיע על ההחלטה לקביעת מודד. ואילו השר מצדו מוסמך לשקול את מכלול השיקולים על-פי הצעת המודד שהוגשה לו מטעם המועצה, המודד אשר נקבע בברירת המחדל שבסעיף 17 לצו אינו שרירותי. הוא נועד לשקף את הסטנדרט המקובל בנוגע לייצוג במועצה והקיים במרבית המועצות האזוריות. לאור המספר הרב של היישובים בתחום המועצה האזורית, הרי מינוי מודד שונה מהכלול בברירת



המחדל, כפי שמוצע על-ידי העותרים, יגרום לכך שמספר חברי המועצה יעמוד על 48 נציגים לכל הפחות, דבר שעלול לסרב את פעולות המועצה ולהקשות על תפקודה.

#### ד. ספרות

##### "ממקומיות לאזוריות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" - 31

המבנה הנוכחי של השלטון המקומי והאזורי איננו שוויוני, ונותן לגיטימציה רבת עוצמה לשיבוש הסדר החברתי המרחבי הקיים. על כן, נדרש לתקן את המעוות. הבעיה העיקרית היא הדיכוטומיה של התושבות המקומית שמשפיעה על המועצה האזורית, כלומר לרשויות המקומיות יש כוח להדיר רשויות אחרות בעזרת הבחירות למועצה האזורית. רשויות מקומיות חזקות, הן רשויות בעלות כוח רב להדיר רשויות מקומיות סמוכות, שהן חלק מאותה רשות אזורית אחת. על אף שהאינטואיציה הראשונית שעולה כאשר שומעים את הביטוי "רשות מקומית חזקה", היא כמות תושבים גדולה, ההפך הוא הנכון.

כיום, שיטת הבחירות למועצות האזוריות יוצרת אי שוויון ואי התאמה בין המועצות המקומיות. נוצר מצב בו שווי הקול של נציג במועצה עומד בחוסר פרופורציה ביחס למספר התושבים שאותם מייצג. משכך, החלטות מהותיות המתקבלות במועצה עלולות להיקבע על ידי רוב של יישובים קטנים, ללא התייחסות ליישובים גדולים יותר המהווים חלק מרכזי באוכלוסיית המועצה. למעשה, מדובר במעין מלחמה סמויה בין המועצות המקומיות הגדולות לבין המועצות המקומיות הקטנות שעושות "יד אחת" מול הגדולות. מלחמה זו, מנוגדת מהאידיאל של מועצות מעין אלו, והוא שמירת האחדות בתוך המועצה האזורית. האידיאל של קהילות הומוגניות, המהווה חלק בלתי נפרד מן החלום הציוני, הוביל לפיצול המרחב למספר רב של רשויות מקומיות המגדירות את עצמן כ-"קהילות מקומיות" באמצעות היבדלות מן הרשויות האחרות. אידיאל הקהילה מעניק ערך רב להומוגניות של חברי הקהילה ואוכף אותה. עקב כך, פועל האידיאל הקהילתי להדרתם של אלה שנתפסים כ"אחרים", אלה שעמם הקבוצה אינה יכולה להזדהות באופן מוחלט. התייחסות מדירה זו, מחזקת את התפיסה כי רב המפריד על המאחד בין המועצות המקומיות, ובנוסף אף משעתקת את אלמנט ההדרה שאידיאל זה מעמיד במרכזו.

אידיאל זה שפותח מתוך מחשבה לאחדות וקידום המועצות, לא רק שאינו מונע את התבדלותן של הרשויות המקומיות זו מזו, אלא דווקא מעודד אותן להיפרד זה מזו. אף בבית המשפט הרשויות המקומיות מתוארות במונחים של "משק סגור". בידול זה בא לידי ביטוי בכל תחומי החיים של המועצות המקומיות. למשל, רמת השירותים העירוניים הניתנים מעבר לגבולותיה המוניציפליים של הרשות המקומית, ירודים ככל שיהיו, אינה מעניינת את תושבי הרשות המקומית. כך, הגבולות המוניציפליים מצמצמים את תחום העניין של תושבים מקומיים ויוצרים הפרדה פסיכולוגית בין תושביהן של רשויות מקומיות סמוכות, הפרדה שעליה קשה לגשר הרבה יותר מלגשר על המרחק הפיזי.

בין התסמינים ההרסניים של תחרות זו ניתן למנות את הגידול הדרמטי במספר סכסוכי הגבולות בין הרשויות המקומיות, סכסוכים כלכליים וסכסוכים הנוגעים לשיטת הבחירות למועצה

<sup>31</sup> יששכר רוזן-צבי "ממקומיות לאזוריות - לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" **דין ודברים** ב 159 (תשס"ו).



האזורית. כל אלה משפיעים גם על התושבים בתוך הישובים המקומיים, אך גם בחוץ, במועצות האזוריות.

בשל הפיכת המועצות המקומיות למעין אויבות, נוצר כאוס גם בבחירה של המועצה האזורית הכללית. ההשפעה באה לידי ביטוי כאמור, כאשר נבחרו המועצות המקומיות הקטנות גוברות בכמות על נבחרו המועצות המקומיות הגדולות. למצב זה השפעה משמעותית, היוצרת החלטות חדשות לגבי המועצות וטווח הפעולה שלהם. דהיינו, הגבולות התוחמים את הרשויות המקומיות אינם חופפים את תחומי ההשפעה שלהן, שכן דווקא המועצות המקומיות הגדולות נבלעות בין שלל המועצות המקומיות הקטנות. המלחמה הזו יוצרת אפליה ופגיעה בשוויון כלפי מועצות מקומיות בעלות מס' תושבים רב.

### **"מקום הצדק – משפט השלטון המקומי ואי הצדק" - 32**

**המבנה הנוכחי של שיטת הבחירות למועצות האזוריות משמש מנגנון לגיטימציה רב כוח, המצדיק ומשעתק את חוסר השוויון המרחבי בין המועצות המקומיות.** כפי שראינו לעיל, החוק הנוכחי יוצר מצב של נציגות שווה במועצה עבור יישוב בעל מספר תושבים נמוך ויישוב שמספר התושבים בו גבוה, אך לא גבוה מספיק לשני נציגים. משכך, החלטות מהותיות המתקבלות במועצה עלולות להיקבע על ידי רוב של יישובים קטנים, ללא התייחסות לעמדתן של יישובים גדולים יותר המהווים חלק מרכזי באוכלוסיית המועצה.

כל ניסיון לתקן את המעוות מחייב שינוי משמעותי במשפט השלטון המקומי. מבחינה היסטורית, המבנה הארגוני המרחבי של השלטון המקומי, שעוצב בעשור הראשון לקיומה של המדינה במתח שבין גישות שונות באידיאולוגיה הציונית, השפיע משמעותית על התפתחותו של משפט השלטון המקומי, הנע אף הוא כמטוטלת בין שתי גישות סותרות, אך משלימות: מחד, מצויה הגישה האורגנית, ששורשיה נטועים עמוק באידיאולוגיה הציונית בתקופה שקדמה לקום המדינה, הרואה בשלטון המקומי, מעל לכל, גוף של ממשל עצמי דמוקרטי המייצג את האינטרסים של בוחריו. ומאידך, מצויה הגישה הסינתטית שנולדה על ברכי האידיאולוגיה הממלכתית, הרואה ברשויות המקומיות זרוע ביצועית של השלטון המרכזי שנוסד לשם הספקת שירותים ציבוריים לתושבים שבתחומו. לתנודה זו בין העמדות השונות, נודעות תוצאות כלכליות, חברתיות ופוליטיות הרות אסון.

לסיכומו של דבר, יש בכוחם של מועצות מקומיות קטנות, להדיר את המועצות המקומיות הגדולות ולארגן את הזהות הקולקטיבית של תושבי הרשות האזורית כולה באופן שלא יתאים דווקא לרוב גדול ברשות. לכאורה, העובדה שיש בכוחן של הרשויות המקומיות לעשות זאת, אינה רעה כשלעצמה. כפי שכוח זה משמש כגורם מפריד ומפצל כפרי מול עירוני, קיבוצניק מול בן עיירת פיתוח, ערבי מול יהודי – כוח זה יכול לשמש באותה מידה כגורם מאחד. הזהות הלאומית, כמו גם הזהות האזורית והזהות המקומית, הינה היברידית. גורמים רבים נוטלים חלק בעיצובה, מהם תרבותיים, שפה, מנהגים, מסורות ועוד. לכן, יש לשמר את האחדות ולא את הפירוד.

<sup>32</sup> רוזן - מקום הצדק, לעיל ה"ש 4.

## 2. הצגת והעלאת הבעיה בהסדר הקיים היום

כאמור, ההסדר הקבוע היום בעניין הרכב נציגי המועצות האזוריות עשוי ליצור מצב של "סחטנות המיעוט". ההסדר אף יוצר התנגשות בין שני עקרונות חשובים במשטר דמוקרטי, שכן מחד עומד עקרון הייצוג ומאידך, עקרון הכרעת הרוב.

בפרק זה נציג להלן את הבעייתיות העולה משיטת הבחירות הקיימת במועצות אזוריות, הן ע"י הצגה תיאורטית של העקרונות, והן ע"י דוגמאות חיות מהשטח.

### עקרון הייצוגיות:

עקרון הייצוגיות פירושו, נתינת היכולת לאנשים וקבוצות מהקטנים ביותר ועד הגדולים ביותר, את היכולת להציג ולייצג את עצמם או את קבוצתם על מנת לדאוג לטובתם ולהשמיע את קולם. נהוג להחשיב דמוקרטיה ישירה ללא מתווכים כדמוקרטיה טהורה. לקיחת חלק פעיל של כל אזרח בניהול החיים המשותפים, הוא חלק חשוב ביותר בביטוי חירותו של אדם, ויכולתו של הפרט לנסות ולהשפיע לפי רצונו על אורח חייו. יחד עם זאת, מבחינה מעשית, כאשר מספר האזרחים מגיע לכמויות גדולות מאוד, שיטה זו נהיית מורכבת. לכן, אחת הדרכים למימוש הייצוגיות היא באמצעות נציגים, וכך מתנהלת מדינתנו בדמוקרטיה ייצוגית. עקרון זה של בחירת נציגים לייצוג בא לידי ביטוי אף בעניינינו. בכל מועצה אזורית נבחרים נציג או מספר נציגים אשר כל אחד מהם תושב ביישוב השייך למועצה. בכל יישוב נערכות בחירות לוועד המקומי, ומתוך הוועד נבחר נציג היישוב למועצה האזורית.

כפי שפורט ברקע המקדים, מספר הנציגים שכל אזור זכאי לבחור בתחום המועצה האזורית, נקבע על פי מודד כללי. אופן חישובו מדגיש את חשיבות עקרון הייצוג בכך שגם אם ישנו יישוב שמספר התושבים בו קטן מהמודד הכללי (אך עולה על חצי מהמדד הכללי),<sup>33</sup> עדיין היישוב יקבל נציג אחד במועצה. אותם נציגים נמצאים במליאות המועצה ומייצגים את היישוב אליו משתייכים. הייצוג נועד להשפיע על טובת המועצה האזורית בכלל, ועל טובת היישוב בפרט. כאמור, עקרון הייצוגיות בעל חשיבות גדולה, שכן הוא מאפשר מגוון דעות ונקודות מבט בנושאים השונים. במועצות האזוריות הדבר מתאפשר הודות לכמות הנציגים במועצה לכל יישוב, גם לקטן ביותר. הייצוג בשיטה זו מאפשר להשמיע את קולם והאינטרסים של כלל היישובים במועצה, אף אם קטנים משמעותית מיישובים אחרים במועצה. כפועל יוצא מכך, יש לאותם יישובים קטנים את היכולת להשמיע את קולם במסגרת המועצה. **זכות כל יישוב קטן כגדול, לקבל ייצוג הולם על מנת לקבל החלטות חשובות.**<sup>34</sup>

### עקרון הכרעת הרוב:

עקרון הכרעת הרוב דוגל בבחירת הפתרון אשר נבחר לפי הדרך אשר רוב המצביעים בחרו בה. החשיבות של הכרעת הרוב היא למעשה האפשרות להתקרב ככל הניתן לרצון הכלל, מתוך הנחה

<sup>33</sup> לעיל הי"ש 12.

<sup>34</sup> צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה ייצוגיות (נייר עבודה, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2000).

שלא תמיד, אם בכלל, כולם יסכימו פה אחד על כל החלטה שמתקבלת. העקרון מאפשר לממש את הרצון של רוב הקבוצה אשר מושפעת מההחלטה שתתקבל. בענייננו, עקרון זה מקבל פנים נוספות. היישובים הגדולים ביותר במועצה, בעלי כמות התושבים הגדולה ביותר, הם נתח הרוב במועצה האזורית וכתוצאה מכך, יש חשיבות גדולה לתת כוח ומשקל משמעותי לקבלת ההחלטות של אותו יישוב גדול. יש צורך להתחשב בכך שהיקף אוכלוסיית התושבים ביישוב מסוים, מהווה מרכיב משמעותי במצרך היישובים במועצה.<sup>35</sup> התוכניות וההחלטות המתקבלות במועצה, משפיעות ומשליכות באופן המשמעותי ביותר על אותם יישובים גדולים, ולכן ע"מ לממש עקרון זה, יש צורך לקיים את דעת הרוב, שמשקפת ככל הניתן את רצון הכלל, שכאמור יתקיים אם ליישובים הגדולים תהא כמות גדולה של נציגים בהרכב המועצה. בהסדר הקיים היום, כל עוד בהצבעת הנציגים במועצה יש רוב נציגים המצביעים לדעה שונה מדעת הנציג של היישוב הגדול, רצון היישוב הגדול, לא מתממש.

התנגשות זו מובילה אותנו לשלב הבא בו נמחיש ונדגים את המתח, אשר בא לידי ביטוי בין שני עקרונות אלה, בעניין הרכב נציגים במועצה האזורית.

#### המתח בין עקרון הייצוגיות לעקרון הכרעת הרוב:

כאמור, שני העקרונות שפורטו לעיל אינם מוחלטים. מצד אחד, ייצוג מדויק של כל הקבוצות, גם הקטנות ביותר, יכול למנוע התגבשות של רוב ובכך להקשות על ביסוס מדיניות ופעולות אקטיביות. דבר זה מתקיים מפני שיישובים קטנים יכולים ליצור "מיני קואליציות" בתוך המועצה ובכך לעשות "יד אחת" אל מול היישוב הגדול. מתוך כך, אנו מבינים שגם אם יישוב גדול מקבל ייצוג יותר נרחב מייצוג יישוב קטן, לא תמיד הדבר עוזר להכרעה לפי היישוב הגדול שמכיל את מירב התושבים במועצה. ההתנגשות יכולה להוביל לחוסר פרופורציונליות ביחס לכוח של קביעת ההחלטות ע"י יישובים מסוימים. כאמור, התנגשות בין עקרונות אלו באה לידי ביטוי בצורה כזו או אחרת במגוון סיטואציות ותחומים, על מנת לעמוד על מתח זה נרצה להקיש לדוגמאות מתחומים שונים.

ראשית, הבחירות המוניציפליות שהתקיימו בשנת 2018 בעיר טבריה. בעוד כל אחת מהרשימות קיבלה בין 1,000-3,000 קולות למועצה, רון קובי שנבחר להיות ראש העיר קיבל מעל 6,000 קולות. על אף פער הקולות הגדול, ראש העיר שכאמור מייצג את רוב הבוחרים, לא הצליח להעביר את תקציב המועצה בשל התנגדות שאר חברי המועצה, ובסופו של דבר הוחלף. שנית, בשנת 2006 נחקק חוק פינוי ובינוי לפיו נדרש רוב של 80% מבעלי הדירות המסכימים לעסקה וחתמו על חוזה המכר. לאחר מכן ועדת הפנים אישרה את הורדת שיעור ההסכמה ל-66%, זאת מתוך הבנה כי לא ייתכן שהמיעוט יפגע בדרך זו ברוב הדיירים, בייחוד במקרים בהם המיעוט מסרב מתוך סחטנות. שכן, ישנם מקרים בהם דייר מתנגד לאישור התוכנית מתוך מניע פסול, והוא הרצון לדרוש לקבל תנאים טובים יותר לעסקה משאר הדיירים. זאת מתוך המחשבה שאם אישור התוכנית תלוי בו, אכן יסכימו לכל דרישותיו, מוגזמות ככל שיהיו. כך גם במועצות אזוריות. נציג יישוב קטן יכול לנסות לסחוט נציגי יישובים גדולים בכך שאם לא יענו לדרישותיו יצביע במליאה נגד הצבעות שעולות בנוגע לרווחת היישובים הגדולים.

<sup>35</sup> בג"ץ 2115/99 ועד מקומי צור יגאל נ' שר הפנים, פ"ד נג(4) 61, 73 (1999).

מצד שני, בשונה מהייצוג בפרלמנט- כנסת ישראל, במועצות אזוריות היישובים הגדולים לא מקבלים כמות נציגים גדולה משמעותית מהיישובים הקטנים. למעשה, כמות נציגים גדולה באופן משמעותי לטובת היישוב הגדול במועצה האזורית, סותרת את עקרון הייצוגיות. במצב זה נוצר חוסר איזון, כי מתקיים ייצוג גדול לציבור ספציפי בלבד אשר על חשבון ייצוג ציבורים נוספים.<sup>36</sup> חוסר איזון זה מתקיים בכך שכמות נציגים גדולה משמעותית של היישוב הגדול ביותר, אל מול כמות הנציגים הפחותה של היישובים הקטנים, תמעט ביכולת של האחרונים להשמיע את קולם ולייצג את דעתם. המטרה היא כי כל אזור יקבל ייצוג, ללא קשר לגודל האוכלוסייה שלו, על מנת שיוכל להביע את עמדתו ולקחת חלק בקידום טובת האזור.<sup>37</sup>

נציגות שווה במועצה האזורית עבור יישוב אשר מספר התושבים בו נמוך ויישוב אשר מספר התושבים בו גבוה, אכן מקיים את עקרון הייצוגיות, כי לכל יישוב היכולת להשמיע את קולו באופן שווה ובעוצמה זהה. אך יחד עם זאת, החלטות מהותיות שמתקבלות במועצה, עלולות להיקבע על ידי רוב של יישובים קטנים ללא התייחסות ליישובים גדולים יותר המהווים חלק מרכזי באוכלוסיית המועצה. מצב זה עלול להוביל לאי שיוויון הנובע מתוך רצון לשוויון, ובכך למעשה נפגעת הכרעת הרוב במובן של היישובים הגדולים.

עתה נציג מספר מסקנות מהמצב הנתון בשטח, כפי שהן עולות משיחות עם יישובים גדולים המשתייכים למועצות אזוריות.

### 1. צור הדסה

צור הדסה הוא היישוב הגדול ביותר בישראל שאינו בעל מעמד של עיר, ומהווה מעל 20 אחוזים מתושבי המועצה האזורית מטה יהודה. טענתה של דלית רוס, יו"ר צור הדסה (להלן: יו"ר הוועד), היא, כי קיים חוסר שוויון הנובע מהיחס הלא פרופורציונלי בין כמות התושבים ביישוב לבין הייצוג במליאת המועצה. מספר התושבים בצור הדסה הוכפל ב-4 השנים האחרונות והנגזרת הישירה מכך היא כמות התקציבים שהמדינה מעבירה אל קופת המועצה כולה. למרות שהיישוב המרכזי שהביא להגדלת התקציב הוא צור הדסה, ההחלטה בנוגע לשימוש בכסף היא בידי כלל היישובים באופן כמעט זהה. כצפוי, נציגי היישובים הקטנים רואים לנגד עיניהם את טובת היישוב שלהם, ולכן מתאגדים לכדי "מיני קואליציות" בתוך המועצה, על מנת לקבל נתח כמה שיותר גדול מהתקציב. בכך, הכוח של היישובים הקטנים נהיה גדול יותר באופן משמעותי מהכוח של היישוב הגדול ביותר במועצה, קרי צור הדסה.

יו"ר הוועד טוענת כי המפתח המרכזי בפתרון בעיית הייצוג הוא בעיקר ההבחנה בין החלטות הקשורות למועצה כולה ומשליכות על כלל תושבי המועצה, לבין החלטות פנים יישוביות שצריכות

<sup>36</sup> דפנה ברק-ארז "אי יציבות ממשלית בישראל: האם בכל אשמה שיטת הבחירות?" **משפט ועסקים** יד 493, 497.

2012

<sup>37</sup> פרשת ועד מקומי צור יגאל, לעיל ה"ש 3.

להתקבל בקבלת סמכויות רבות יותר בוועד המקומי. שכן צריך להפוך את היישובים ליותר עצמאיים, בעלי סמכויות ותקציבים אישיים.

בימים אלה, צור הדסה בתהליכי הפרדות למועצה בפני עצמה בעקבות החלטת הוועדה הגאוגרפית. הפיכה למועצה מקומית הוא צעד לא טבעי, אך חשוב מאוד על מנת להעניק לה סמכויות משל עצמה כעולה מהאמור לעיל.

## 2. המועצה האזורית שדות נגב / מעגלים

יו"ר הוועד המוניציפלי, יעקב צפריירי, העלה גם הוא את הבעייתיות איתה מתמודדים נציגי היישובים הגדולים. יישוב מעגלים הוא יישוב קהילתי דתי המונה קרוב ל-2,000 תושבים ומהווה 30 אחוזים מכלל המועצה. בעבר היה ליישוב שני נציגים במועצה וכיום יש נציג אחד בלבד. לתפיסתו, לנציגים אין באמת כוח פוליטי לפעול ולהביא לתוצאות מיטביות בעבור היישוב שלהם, הן מבחינה תקציבית והן מטעמים אידיאולוגיים. מהבחינה התקציבית הבעיה העיקרית היא שכל תקציב יישובי המועצה מרוכז אצל ראש המועצה, וההחלטות על חלוקתו מתקבלות על ידי כל נציגי היישובים יחד. בהצבעות ישנו כוח פוליטי חזק כך שהיישובים הקטנים עושים ביניהם עסקת חליפין ומגבים אחד את השני בהצבעות, כך שהלכה למעשה, ובצורה אבסורדית, המפסיד העיקרי הוא היישוב הגדול.

צפריירי מציע שמשרד הפנים יבנה מודל חדש לפיו הבחירות יעברו לשיטת הרשימות, כך כל יישוב יקבל ייצוג הולם במליאה בהתאם לאוכלוסייה. במצב הנוכחי הנציגים לא מרגישים שיש להם את הכוח לכך. ליישוב מעגלים נציג אחד מתוך 16 נציגים של יישובים קטנים יותר, אך בהחלטות הכוח שלהם שווה באופן אבסורדי. צפריירי מעלה טענה נוספת שנשמעה גם מטעם יו"ר ועד צור הדסה, לפיה, מעבר לכך שלנציג אחד אין כוח פוליטי מספיק, גם אין לו די פנאי כדי למלא את תפקידו באופן המיטבי. שכן, כל האחריות בנוגע לקידום טובת היישוב מוטלת ברוב המקרים על כתפיו של אדם אחד שחשוב לזכור שאינו מקבל כלל שכר עבור זה, אלא מייצג את היישוב תוך שהוא עובד במשרה מלאה במקביל.

## 3. המועצה האזורית דרום השרון / צור יצחק

צור יצחק הוא יישוב קהילתי השייך למועצה אזורית דרום השרון, וגדול באופן משמעותי משאר היישובים במועצה שברובם קיבוצים. למרות זאת, ליישוב יש שני נציגים במליאת המועצה, בעוד קיימים יישובים קטנים משמעותית עם אותה כמות נציגים במועצה. היישוב ניסה לפעול להגדלת כמות הנציגים אך הדבר דורש את אישור המליאה, מה שכמובן לא נענה. לטענת מורן סלע אברהם, יו"ר מנהלת צור יצחק, חייבת להיות הפרדה בין זכויות והטבות אותן המועצה האזורית מקבלת לרווחת כלל היישובים, לבין מה שראוי שהיישוב הגדול והמתפתח יקבל בנוסף בנפרד. יש להעניק הרשאות נוספות ואוטונומיה מסוימת ליישוב הגדול משמעותית באופן נפרד, על מנת שיוכל להמשיך לגדול והתפתח. גם ביישוב זה עלתה הטענה בנוגע לתקציב שמקבלים ממשרד הפנים, שכאמור גדל ככל שהאוכלוסייה גדלה. לכן מן הראוי שהיישוב הגדול ביותר שתושביו הביאו לגידול התקציב יקבל אוטונומיה באשר לשימוש בכסף, ולא יהיה תלוי בהצבעת נציגי היישובים הקטנים.

מורן שיתפה במודל מוצלח שייצרו במועצה לאור הטענות שפורטו לעיל, אשר לפיהן נציגי הישובים אינם מקבלים שכר. מתוך ההבנה של ראש המועצה שיישוב גדול לא יכול להתנהל עם וועד מקומי מתנדב, בשיתוף עם משרד הפנים הקימו אגף במועצה שהוא אגף "צור יצחק" שמתנהל כמנהלת בפני עצמה. מורן שיתפה בתחושת השינוי וביכולת ההשפעה על שירות התושבים ביישוב. שיתוף הפעולה קיים על אף שעדיין קיים הצורך לסנכרן בין אינטרס המועצה לבין אינטרס היישוב. בזכות הקמת המנהלת, כל החלטה שבאה אל שולחן המועצה ונוגעת לצור יצחק, המנהלת חייבת לקחת בגיבוש ההחלטות חלק. יש לה אפשרות להיות בכל דיון כשמדובר על צור יצחק ולהשפיע דרך כך שמציפה בדיון אינטרסים רחבים יותר ומציגה את התמונה השלמה. כך מקדמים החלטות חשובות ובמידת הצורך מגיעים לפשרה.

### 3. סקירה משווה

כעת, נרצה להקיש לשיטת הבחירות הקיימת לסנאט בארה"ב. אמנם מחקרנו עוסק בשיטת הבחירות למועצות אזוריות, ולא בבחירות לכנסת, אך דווקא בשל המבנה השלטוני בארה"ב המורכב ממדינות שונות, נראה כי יהיה מעניין לעמוד על הדין המצוי שם ולהקיש ממנו המלצות לפיתרון הקונפליקט במדינתנו. כאמור, יוזמה זו מעוניינת להפחית את חוסר השוויון בהרכב המועצות שנובע מקביעת המודד הכללי. בעיה דומה מבחינת עיקרון השוויון קיימת גם בסנאט בארה"ב. ארה"ב היא פדרציה של 50 מדינות ובה מספר רמות של שלטון - שלטון מקומי, שלטון מדיני ושלטון פדרלי. מערכת הממשל הפדרלית של ארה"ב כוללת בתוכה את שלוש רשויות השלטון, הרשות המחוקקת המנוהלת באמצעות הקונגרס, הרשות השופטת המנוהלת באמצעות בתי המשפט הפדרליים והרשות המבצעת אשר בראשה עומד נשיא ארה"ב.

סעיף 1 לפרק הראשון של חוקת ארה"ב קובע כי הקונגרס של ארה"ב יהא מורכב משני בתים, הסנאט שהוא הבית העליון ובית הנבחרים שהוא הבית התחתון.<sup>38</sup> לכל גוף יש סמכויות ייחודיות משלו, לצד סמכויות שמוענקות לקונגרס על שני בתיו.<sup>39</sup>

בית הנבחרים של ארה"ב מורכב ממספר חברים לא קבוע, ויש בו ייצוג יחסי לכל מדינה בהתאם לגודל אוכלוסייתה. זאת, בניגוד לסנאט, המורכב מ-100 סנאטורים ולכל מדינה, קטנה כגדולה, ייצוג זהה של שני סנאטורים למדינה.<sup>40</sup> לכל סנאטור יש כוח הצבעה של קול אחד, נשיא הסנאט הוא סגן נשיא ארה"ב ויש לו סמכות הכרעה אך ורק במקרה של שוויון בהצבעה.<sup>41</sup> סמכויותו הייחודיות של הסנאט הן אישור מינויים של שופטים ופקידים ממשלתיים ואישור אמנות בינ"ל.<sup>42</sup> למעשה, הסנאט מעניק יתרון למדינות קטנות. כך לדוגמה למדינה כמו קליפורניה המונה מעל 40 מיליון תושבים, כוח זהה לזה של מדינת רמונט המונה פחות ממיליון תושבים.<sup>43</sup> על פי הניו יורק

U.S. CONST. ART. I, § 1.<sup>38</sup>

art. I, §§ 8-9 C.S. U<sup>39</sup>

art. I, § 3. C.S. U<sup>40</sup>

art. I, § 3. C.S. U<sup>41</sup>

art. I, § 10. C.S. U<sup>42</sup>

Jonathan M. Ladd, *Vox*, The Senate is a much bigger problem than the Electoral College (Apr. 9, 2019) (<https://www.vox.com/mischief-of-faction/2019/4/9/18300749/senate-> Jonathan M. Ladd) (2019) ([problem-electoral-college](https://www.vox.com/mischief-of-faction/2019/4/9/18300749/senate-problem-electoral-college)).

טיימס, ששת הסנאטורים של מדינות קליפורניה, טקסס וניו יורק, מייצגים כמות זהה של אנשים כמו 62 הסנאטורים שמייצגים את 31 המדינות הקטנות בארה"ב.<sup>44</sup>

אומנם, לכל חבר סנאט יש אותו כוח הצבעה ביחס לשאר חבריו בסנאט, אך בבחירות לסנאט לכל תושב בארה"ב יש כוח הצבעה שונה ביחס לשכניו במדינות השונות. לדוגמה, כוח ההצבעה של תושב מדינת ויומינג, המדינה בעלת האוכלוסייה הקטנה ביותר בארה"ב, הוא גדול פי 67 מתושב מדינת קליפורניה, המדינה הגדולה ביותר בארה"ב.<sup>45</sup> **התנהלות זו גורמת לייצוג חסר של תושבי המדינות הגדולות, על האינטרסים והצרכים שלהם, ולייצוג יתר של תושבי המדינות הקטנות.**<sup>46</sup> כמו כן, הדבר משפיע על היכולות של קבוצות תרבותיות שונות להיות מיוצגות בסנאט. לדוגמה, אוכלוסיית המיעוט של ארה"ב חיה בעיקר במדינות הבינוניות והגדולות בארה"ב, לעומת המדינות הקטנות, המורכבות בעיקר מאוכלוסייה כפרית ולבנה.<sup>47</sup>

אי השוויון מתאחה באמצעות מערכת האיזונים והבלמים שבין הסנאט והקונגרס ובינם לבין הנשיא. לדוגמה, חקיקה בארה"ב חייבת לעבור בשני הבתים. אם הבית השני חולק על הבית הראשון, יש להקים ועדת ייעוץ שתורכב מחברי שני הבתים, שתפקידה ליישב את ההבדלים. עם אישורה של הצעת חוק בשני הבתים, היא מועברת לנשיא, שרשאי לחתום ולאשר את החוק או להטיל וטו.<sup>48</sup> בצורה הזו, כל קבוצה מוגנת ממצב של עריצות הקבוצה האחרת (עריצות הרוב בקרב חברי הקונגרס או עריצות המיעוט בקרב חברי הסנאט).

במהלך השנים, סנאטורים וחברי פרלמנט רבים התקוממו נגד שיטת הבחירות והייצוג בסנאט וניסו להציע דרכים שונות לפתרון הבעיה. לדוגמה, ניתן לראות את דברי הסנאטור דניאל פטריק מוניניהאן בשנת 1995: "מתי שהוא במאה הבאה ארצות הברית תצטרך להתמודד עם שאלת הייצוג בסנאט".<sup>49</sup> כמו כן, ישנה כתיבה אקדמית רחבה אודות חוסר השוויון בסנאט. מלומדים שונים הציעו הצעות מגוונות לפתרון חוסר השוויון.

להלן נסקור חלק מהפתרונות שהועלו בספרות:

(1) פיצול המדינות הגדולות למדינות קטנות יותר - לכאורה, הדבר אינו אפשרי לאור פרק 5 לחוקת ארה"ב הקובע כי זכות הבחירה השווה בסנאט של אף מדינה לא תישלל ממנה ללא הסכמתה.<sup>50</sup> עם זאת, לדברי פרופסור נויבורן מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת ניו יורק, עפ"י סעיף 3 לפרק 4 לחוקה, מדינות חדשות יכולות להתקבל לפדרציה, כולל מדינות חדשות שמתפצלות מתוך מדינות קיימות (כך נוסדו 5 ממדינות ארה"ב). בהסתמך על

<sup>44</sup> *Times*, The Small-State Advantage in the United States Senate (Mar. 10, 2013) *The New York Times*, <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/2013/03/11/us/politics/small-state-advantage.html>.

<sup>45</sup> Eric W. Ort, *The Atlantic*, The Path to Give California 12 Senators and Vermont Just One (Jan. 2, 2019) (Eric W. Ort) <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/01/heres-how-fix-heres-how-fix-senate/579172>.

<sup>46</sup> לעיל הי"ש 44.

<sup>47</sup> שם.

<sup>48</sup> art. I, § 7. C.S.U.

<sup>49</sup> Lee, F. E. (1998). Representation and public policy: The consequences of senate apportionment for the geographic distribution of federal funds. *The Journal of Politics*, 60(1), 34-62, 60. <https://www.jstor.org/stable/pdf/2648000.pdf>

<sup>50</sup> art. 5. C.S.U.



מסורת זו, ניתן לחוקק חוק שיעניק למדינות שסובלות מייצוג חסר בסנאט כוח להיות מיוצגות בו. לדברי נויבורן, ניתן לקבוע כי בכל פעם שאוכלוסיית מדינה מסוימת תחרוג מאוכלוסיית המדינה הקטנה ביותר פי 20, ניתן יהיה לפצל את המדינה לשניים בהסכמת כל תושבי המדינה. בצורה הזו, שש המדינות בעלות האוכלוסייה הגדולה ביותר בארה"ב יקבלו 12 נציגים לאחת.

(2) התאמת מספר המושבים לגודל האוכלוסייה<sup>51</sup> עפ"י הצעתו של פרופסור אורץ מאוניברסיטת פנסילבניה, יוקצה מושב אחד לכל מדינה כדי לשמר את הפדרליזם ולחלק את 50 הנוספים בהתאם לגודל המדינה. עפ"י החלוקה הזו, 26 מדינות מקבלות רק סנטור אחד, 12 מדינות נשארות עם שניים, 8 מדינות יקבלו שלושה או ארבעה נציגים, וארבע המדינות הגדולות מרוויחות יותר משתיים – קליפורניה תקבל 12, טקסס 9, ופלורידה וניו יורק יקבלו 6 כל אחת. בחלוקה הזו יהיו 110 חברי סנאט, מכיוון שבכל אחת מ-10 המדינות הקטנות ביותר בארה"ב גרים פחות מ-1/100 תושבי ארה"ב, אך הם עדיין יהיו זכאים לנציג אחד בסנאט.<sup>52</sup>

למעשה, עולה כי ישנן נקודות השקה בין חוסר הייצוג למדינות הגדולות בארה"ב, וייצוג יתר למדינות הקטנות, לבין ייצוגם הפחות של היישובים הגדולים במועצות האזוריות. נדמה, כי הבעיות והחששות שהוצפו בשיטה האמריקאית מתאימות גם בענייננו, ומעניין לבחון כיצד הם מציעים לעמוד ולפתור את המתח בין עקרון הייצוג לסחטנות המיעוט.

#### 4. המלצות ומסקנות פרודוקטיביות

##### שינוי שיטת קביעת הרכב של המועצה:

ממצאי השטח שהובאו לעיל, עולה תחושת תסכול בשל ידיהם הכבולות של היישובים הגדולים. הם אינם מרגישים כי יש להם כוח אמיתי להשפיע, והדבר נובע כאמור ברוב המקרים מהסיבה שלרוב יש נציג אחד מכל יישוב במועצה, ללא קשר לגודלו של היישוב. כמו כן, היישובים הקטנים יכולים בקלות להכריע את ההחלטה בניגוד לרווחתם של היישובים הגדולים ע"י התאגדות.

מכאן, נרצה להציע לשנות את שיטת קביעת הרכב המועצה, כך שגם במועצות אזוריות שיטת הבחירות תהיה לפי רשימות כמו בבחירות לעיריות וכמו הבחירות לכנסת. נציגים מכלל היישובים במועצה יתאגדו תחת רשימה משותפת אחת וירוצו יחד. בהצבעות במליאה, כבר לא יהיה מדובר בנציג יישוב שמצביע, אלא בכמות נציגים שנמצאת תחת אותה רשימה, כמו "מפלגה". כל רשימה תהיה מורכבת מנציגים מכלל היישובים, כך שכל תושב ביישוב יוכל להצביע לאיזו רשימה שיהיה חפץ על סמך מצע הבחירות שתציג, שיהיה בעל מטרות כלליות ולא מכוון לאינטרס יישוב אחד בלבד. כמובן שיהיה אחוז חסימה, באופן בו לא תוכל לקום "מפלגה" לכל יישוב קטן כי אז ההצעה תרוקן מתוכן. נחدد ונציין כי לפחות בפעם הראשונה התושבים לא יבחרו ישירות ברשימה, אלא באנשים ספציפיים שלאחר הבחירות יצטרכו להתאגד עם נציגי יישובים נוספים וכך להקים "מפלגה". כך, יוכל היישוב הגדול להשיג רוב נציגים שיתאגדו יחד (עם נציגי יישובים נוספים),

<sup>51</sup> לעיל הי"ש 46.  
<sup>52</sup> שם.

מכיוון שככל שהיישוב גדול יותר, בהנחה שהתושבים יצביעו לנציג מהיישוב שלהם, יהיה רוב נציגים ליישוב גדול יותר.

חסרון אחוז החסימה, לפיו נציג יהיה חייב לקבל מספר קולות מסוים כדי לחבור לרשימה, הוא שיכול להיווצר מצב בו יישוב ממש קטן לא יוכל לבחור נציג תושב המקום וזאת פגיעה בעקרון הייצוג. יחד עם זאת, בשיטת הרשימות נציגים מיישובים גדולים יותר יילחמו על הקולות של אותו יישוב קטן וידאגו לו בהצבעות המליאה. לפי שיטה זו, ייוצר מצב בו יהיו יותר נציגים ליישובים הגדולים, אך יחד עם זאת אותם נציגים יזכרו שהם צריכים להיבחר שוב ולכן ידאגו גם ליישובים הקטנים יותר שהצביעו להם. חסרון נוסף הוא, שעלול להיווצר מצב בו היישובים הקטנים מתאגדים כנגד היישוב הגדול כך שחברים יחד לרשימה משותפת אחת. במצב כזה היישוב הגדול יישאר ללא כוח בכלל מכיוון שגם אם כל היישוב יצביע, ויהיו למשל שלושה נציגים, בעוד לכל יישוב קטן נציג הדבר לא יועיל. אנו רואים שאכן קרה מצב כזה בממשלה הנוכחית בה מכהן כראש ממשלה נציג עם 7 מנדטים בעוד ראש מפלגה עם מעל 30 מנדטים יושב באופוזיציה.

היתרונות של שיטת הרשימות ברורים. הדבר יביא ליציבות וכוח לכלל הנציגים שכעת מרגישים שאין להם באמת השפעה במליאה. בנוסף, מכיוון שההצעה מלווה בשיטת אחוז החסימה יהיה ליישוב הגדול יותר נציגים וכך יותר כוח, שזאת כאמור השאיפה. עם זאת כמו שהצגנו לעיל, יצטרכו נציגי היישוב הגדול לדאוג לרווחת כל היישובים אשר הצביעו להם.

### **התאמת שווי הקול הניתן לכל חבר במועצה בהתאם למספר התושבים:**

כאמור, כיום אופן חישוב מספר הנציגים שמועצה מקומית שולחת לנציגות במועצה האזורית, הוא: מספר התושבים של המועצה המקומית חלקי המודד הכללי שנקבע על ידי השר; המס' השלם המתקבל מחלוקה זו יהיה מספר הנציגים שאזור זה זכאי לבחור למועצה. אם התוצאה כוללת שארית גדולה מ-0.5, היישוב זכאי לנציג נוסף, ולהפך. חשוב לציין, כי כל מועצה מקומית זכאית בכל מקרה לשלוח נציג אחד למועצה האזורית, גם אם תוצאת החלוקה שמתקבלת קטנה מנציג אחד, אך גדולה מ-0.5. כתוצאה מכך, מועצה מקומית גדולה שזכאותה ל-1.4 נציגים ומועצה מקומית קטנה שזכאותה ל-0.6 נציגים, יקבלו כל אחת ייצוג זהה של נציג אחד במועצה האזורית.<sup>53</sup> שיטה זו יוצרת מצב בו שווי הקול של נציג במועצה עומד בחוסר פרופורציה ביחס למספר התושבים שאותם מייצג. דהיינו, נוצר מצב של אי שוויון.

לאור האמור לעיל, הצעתנו היא להתאים את שווי הקול הניתן לכל חבר במועצה בהתאם למספר התושבים של המועצה המקומית ממנה הגיע. למעשה, בהמשך לדוגמא הקודמת, אמנם שתי המועצות המקומיות ישלחו נציג אחד למועצה האזורית, אולם קולו של הנציג מהמועצה הגדולה, יהיה חזק יותר מקולו של הנציג מהמועצה הקטנה. דהיינו, ביטול שיטת "קול אחד לכל אחד". כך, בהצבעה פנימית של נציגי המועצה האזורית, קולו של הנציג מהמועצה הגדולה יהיה שווה ל-1.4 וקולו של הנציג מהמועצה הקטנה יהיה שווה ל-0.6.

**היתרון** בהצעה מעין זו, בא לידי ביטוי ביצירת ייצוג במועצות האזוריות באופן שמבטא איזון בין גודל המועצה המקומית לבין כוחו היחסי של נציג המועצה המקומית, בוועדותיה ובנגזרותיה

<sup>53</sup> צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

השונות של המועצה האזורית. כך, השארית העודפת שהתעגלה לכדי פחות נציגים **מהמועצה המקומית הגדולה**, תתחלק בין הנציגים, דבר שיהווה בסיס לכוח הקול שלהם בוועדה וישקף נכונה את המציאות במועצה האזורית.

בהתאמה לכך, הנציג שנשלח מטעם **המועצה המקומית הקטנה**, שלא עברה את מינימום המודד הכללי, יקבל קול שכוחו לא משתווה לקול אחד של נציג מועצה ממועצה. לשם חידוד, נדגים: מועצה מקומית גדולה זכאית ל-2.4 נציגים, דהיינו 2 בלבד. מועצה מקומית קטנה זכאית ל-0.8 נציגים, דהיינו, נציג 1. משמע, קולו של כל נציג מהמועצה המקומית הגדולה יהיה שווה ל-1.2 (תוצאה של חילוק 2.4 בכמות הנציגים בפועל שהיא 2), בעוד שקולו של הנציג מהמועצה המקומית הקטנה יהיה שווה ל-0.8. כך, נוצר איזון כוחות ראוי ומהימן למתרחש בפועל.

אולם, אין אנו מתעלמים **מהחיסרון** שבהצעה זו. עקרון "קול אחד לכל אחד" הוא עקרון מדיניות בחירות לשלטון, המוכר בעיקר במדינות דמוקרטיות, כעקרון שפועל הזכות לשוויון.<sup>54</sup> מדינת ישראל, כמדינה דמוקרטית, דוגלת בשיטת בחירות שוויונית, בהן יש שוויון מלא בין הנבחרים, ללא הבחנה התלויה בכמות האנשים שבחרו בהם.

**חיסרון** נוסף שעלול להיווצר כתוצאה מהצעתנו, הוא חיזוק הרוב על פני המיעוט, כך שיבלעו רצונותיהם של המועצות המקומיות הקטנות במועצה האזורית, ולמעשה ייפגע עקרון הייצוגיות של היישובים הקטנים. בצורה זו, קיבלנו תוצאה זהה למצב הנוכחי כיום, אך הפוכה לעניין הנפגעים ממנה. כך, המיעוט ייותר תמיד מיעוט, שכן חלוקת הכספים למועצה הקטנה תיותר קטנה. כתוצאה מכך, יהיה קושי לפתח את המועצה, מעט תושבים ייכנסו אליה ואף ינדדו למועצות מקומיות אחרות. ולבסוף, כוחה ייחלש עד שיעלם מייצוג במועצה. בצורה זו, ויווצר מונופול למועצות המקומיות הגדולות, תוצאה שכאמור גם היא איננה רצויה.

על אף זאת, אל לנו לשכוח כי כדי לקבל מושב בכנסת, על הסיעה לעבור את אחוז החסימה. כך שלא כל סיעה מקבלת הזדמנות להביע את כוחה בכנסת, בשונה משיטת הבחירות למועצה המקומית, שכן מאפשרת למועצות הקטנות לקבל נציג אחד לפחות. כלומר, הצעתנו אינה מבטלת כליל את ייצוגם של היישובים הקטנים.

כמו כן, ישנם מקרים בהם מותרת סטייה מעקרון השוויון, מתוך הכרה כי ישנן קבוצות שזקוקות ליחס מיוחד. במקרה שלנו, נוכחנו לגלות כי ללא שינוי בשיטת הבחירות הנוכחית, דווקא המועצות המקומיות הגדולות, נפגעות ולא זוכות לייצוג שמגיע להן ביחס למספר התושבים שלהן. כתוצאה מכך, קבוצה גדולה של תושבים לא מקבלת ייצוג הולם. תוצאה זו, גרועה ופוגענית הרבה יותר, שכן מדובר בפריסה על פני יותר תושבים שלא מיוצגים כראוי במועצה. לא נרצה להגיע למצב בו תפיסת עולם רווחת לא תקבל תהודה, משום שיש חשש כי תפיסות עולם שכיחות פחות יבלעו בתוכה. אם לא נפעל לשינוי המתווה הקיים, "הייצוג" יתייתר מתוכן, הנבחרים כבר לא יהיו "מייצגים" יותר, שכן היחס שלהם לא ישקף את המציאות נכונה. כמו כן, לא נרצה לתמרץ שקבוצות המיעוט "יימשכו בחוטים" של קבוצות הרוב.

<sup>54</sup> חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

### קביעת רף מינימאלי של קבלת זכאות לייצוג במועצה:

הצעתנו היא לקבוע רף מינימאלי של קבלת זכאות לייצוג במועצה, זאת על בסיס מספר התושבים ביישוב. בדומה לאחוז החסימה הקיים בשיטת הבחירות בישראל, שלפיו קבוע מראש שיעור הקולות המינימלי הדרוש בכדי לקבל ייצוג בפרלמנט או במוסד מייצג אחר. לפי הצעתנו, גם במועצה האזורית יהיה נדרש לעמוד ברף מינימאלי שייקבע מראש. על מנת להמחיש את הצעתנו, נדגים להלן.

נניח שבמועצה אזורית מסוימת ייקבע רף מינימאלי של 500 תושבים, המשמעות היא שכל היישובים שנמצאים בסמכות הטריטוריאלית של המועצה וכמות התושבים בהם קטנה מ-500, לא יקבלו ייצוג בהרכב. קרי, ההצעה קובעת מדד קבוע מראש. בשונה מ'המודד הכללי' הקיים שמאפשר לכל מועצה מקומית, זכאות בבחירת נציג אחד לפחות, גם אם תוצאת החלוקה שמתקבלת קטנה מנציג אחד. המדד החדש מבטל זאת, הואיל ולפיו כל היישובים שלא יעמדו ברף, לא יקבלו זכאות לייצוג.

מחד, יתרונותיה של ההצעה מביאים להגשמת מטרת היוזמה, שכן היא מאזנת בין גודל היישוב במועצה לבין כוחו היחסי במועצה. זאת כאמור על ידי אי מתן זכאות לייצוג עבור היישובים הקטנים שלא עומדים ברף, ובכך מנטרל את כוחם של היישובים הקטנים. כמו כן, קביעת מדד קבוע ישקף את הסיטואציה הקיימת של המיעוט מול הרוב, וימנע מצב שבו דעת המיעוט "בולעת" את דעת הרוב.

עם זאת, אל לנו להתעלם מהחיסרון הקיים. הצעה זו מעניקה העדפה משמעותית ליישובים הגדולים, ופוגעת בסיכוייהם של היישובים הקטנים לזכות בייצוג כלשהו בהרכב המועצה, הואיל ויהיו מועצות מקומיות שלא ייעמדו ברף. כתוצאה מכך, ייפגע עיקרון השוויון המאפשר ייצוג לכל יישוב.

אם נקיש חזרה לבחירות הנוהגות בישראל, ניתן יהא להתמודד עם חיסרון זה בכך שגם בממשלת ישראל אין ייצוג לכלל הקבוצות, לאור שיטת הממשל הקיימת. כאמור, בכנסת ישראל אין ייצוג לכל הסיעות שמתמודדות בבחירות. וכן, בכל מדינה דמוקרטית ההחלטות מתקבלות עפ"י רוב. אך יש צורך להימנע מ"עריצות הרוב", כדי שלא יפגעו זכויות יסוד של מיעוטים. לכן, גם בענייננו, על אף היעדר נציגות עבור היישובים שלא יעמדו ברף, נדרש לשמר את זכויותיהם וכן להעניק להם מכסת מימון הולמת.

אנו מאמינים שהשיטה הנוכחית אינה משקפת את יחסי הכוחות הקיימים בפועל, ועל כן, בכדי להימנע ממצב שבו המיעוט שולט על הרוב, מטרתה של הצעה זו היא להחזיר את האיזון על כנו.

### הצעה לפתרון על בסיס המשפט המשווה:

לפי המכון הישראלי לדמוקרטיה, נכון לשנת 2020, במדינת ישראל 257 רשויות מקומיות, הנחלקות לארבעה סוגים: <sup>55</sup>

- 77 עיריות – רשות מקומית של עיר שמספר תושביה עולה על 20,000.
- 124 מועצות מקומיות – רשות מקומית של יישוב שמספר תושביו נע בין 2,000-20,000

<sup>55</sup> אריאל פינקלשטיין **השלטון המקומי בישראל** מחקר מדיניות 157, המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמוד 16 (דצמבר 2020) <https://www.idi.org.il/media/15356/local-government-in-israel-general-background-core-issues-and-challenges.pdf>

- 54 מועצות אזוריות – מועצה המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גיאוגרפי מסוים.
- 2 מועצות מקומיות תעשייתיות – רשות מקומית המנהלת אזור תעשייה בין יישובי שלא מתגוררים בו תושבים.

כאמור, החיסרון הבולט בשיטה הנוהגת כיום הוא חוסר השוויון בייצוג תושבי היישובים השונים על ידי נציגיהם במועצה האזורית. לדוגמה, במועצה אזורית בה נקבע כי המודד הכללי הוא 500 וישנם 3 יישובים בני 500 תושבים ויישוב רביעי בן 700 תושבים. היישוב הרביעי גם ישלח נציג אחד למועצה (שהרי השארית לא עולה על מחצית המודד הכללי). אבל למעשה אותו נציג של היישוב הרביעי מייצג 200 תושבים יותר משאר הנציגים במועצה האזורית. הדבר מביא לכך שלתושבי שלושת היישובים הראשונים יש יותר כוח במועצה, מאשר לתושבי היישוב הרביעי. בכך נפגע במובן מסוים עיקרון השוויון.

ברוח הצעתו של פרופסור נויבורן מהפקולטה למשפטים באוניברסיטת ניו יורק בהקשר להתמודדות עם חוסר השוויון בייצוג בסנאט בארה"ב,<sup>56</sup> ניתן לקבוע כי במקרה מעין זה שהוצג לעיל, היישוב, שחלק מאוכלוסייתו אינה זוכה לייצוג הולם במועצה (היישוב הרביעי בדוגמה שלנו), יכול להתפצל לשני יישובים באשר מספרם נמוך מהמודד הכללי. אומנם מספר התושבים בכל יישוב יהיה קטן מהמספר הקבוע, במספר המודד הכללי, אך אין הדבר אומר, כי הם לא יזכו לייצוג במועצה. זאת, משום שלפי עיקרון הייצוג, כל יישוב החבר במועצה המקומית זכאי ללפחות לנציג אחד שידאג לאינטרסים של אותו יישוב.

למען הפשטות, ניתן לקבוע אחוז מסוים הנמוך ממחצית, ושכל פעם שאוכלוסיית יישוב מסוים חורגת מאותו אחוז אך לא עוברת את המחצית של המודד הכללי כדי לקבל נציג נוסף, אזי אותו יישוב יתפצל לשני יישובים קטנים בצורה שאותה אוכלוסייה תקבל את הנציג הנוסף במועצה האזורית. ניתן גם לקבוע שהפיצול ייעשה רק בהסכמת תושבי אותו יישוב.

להצעה זו מספר חסרונות. ראשית, כאשר מדובר ביישובים קטנים וקהילתיים, הסיכוי שתושביו ירצו להתפצל יהיה מאוד נמוך. שנית, אם בתחילת הדוגמה דיברנו על ייצוג חסר לאותו יישוב רביעי, הרי שבאמצעות הפיצול יהיה ייצוג יתר. זאת, משום שכרגע היישוב הרביעי יהפוך לשני יישובים ואז כל 350 תושבים יקבלו נציג, במקום 500. כמו כן, הדבר יכול להביא גם ליישובים שעומדים במספר של המודד הכללי לנסות להתפצל כדי להכניס עוד נציגים למועצה. לדוגמה, אותו יישוב בן 500 תושבים, יתחלק לשני יישובים בני 250 תושבים. יהיה קושי לאתר את המניע, שהרי היישוב יכול לטעון שהוא ממילא עמד במודד הכללי והפיצול נעשה מטעמים אחרים. כפי שהצגנו לעיל, לאור עיקרון הייצוג, לא נשאר קבוצה מסוימת שהתאגדה מחדש ללא נציג ולא ניתן למנוע מכל יישוב קטן חדש את זכותו ללפחות נציג אחד במועצה.

לאור האמור לעיל, נראה כי החסרונות שבהצעה זו גוברים על היתרונות. זאת, לאור האפשרות לייצוג יתר ולהרחבה מלאכותית של הרכב המועצות האזוריות.

<sup>56</sup> Burt Neuborne, לעיל ה"ש 51.

**מסמך זה נכתב על ידי:** ראש הצוות דינה קופייצקי; אלינור מוסה-זדה, שרון מרגוליס, עדן דהן, עדי בן מאיר וטליה בן אלישע.

**נערך על ידי:** חברת צוות המחקר - דניאל גיאנלי.

**נבדק על ידי:** ראש סניף "עומק בר אילן" - אופיר לדרהנדלר.

**אושר על ידי:** מנכ"ל "עומק" – אור שלהבת אפריימי.

**אנו מודים לליוויה ולהערותיה המועילות של ד"ר מנאל תותרי- ג'ובראן מאוניברסיטת בר אילן.**

**בברכה,**

**עומק – המרכז לעיצוב חקיקה**