

# חוק העיריות

נייר עמדה

בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה

המרכז הבינתחומי הרצליה

דצמבר 2011

# תוכן עניינים

3-4.....	הקדמה: לקראת חוק יסוד לשלטון המקומי – דוד נחמיאס
5.....	חברי הצוות
6-29.....	הסדרים מוניציפליים – ערן רזין ואנה חזן
30-37.....	סיווג רשויות מקומיות – משה בר ניב ואמנון להבי
38-44.....	סמכות ואחריות: נבחרים וממונים – שלמה מזרחי ואסף מידני
45-54.....	יחסי שלטון מרכזי-מקומי ורגולציה – איתי בארי
55-66.....	מעמד הנבחרים: ראשי רשויות וחברי המועצות המקומיות – הני זובידה, פני יובל ואסנת עקירב
67-81.....	נספח: תוצאות סקר מומחים

## הקדמה

### לקראת חוק יסוד לשלטון המקומי

#### דוד נחמיאס

בעיה מרכזית בשיטת הממשל הישראלי קשורה ליחסי השלטון המרכזי עם הרשויות המקומיות. מצד אחד, ראשי הרשויות המקומיות וחברי המועצות נבחרים בבחירות דמוקרטיות על ידי התושבים המצפים מהם להיענות לצרכים ולסדרי העדיפות שלהם. אולם בפועל, לנבחרי השלטון המקומי סמכויות מוגבלות ביותר בנושאים מקומיים, שיקול דעתם מצומצם והתלות במוסדות השלטון המרכזי ובמיוחד במשרד הפנים ובמשרד האוצר משתקת.

במילים אחרות, קיים פער עמוק בין סמכות ואחריות: נבחרי הציבור המקומיים נושאים האחריות הן כלפי התושבים והן כלפי רשויות השלטון המרכזי אך לא מואצלת להם הסמכות. כך למשל, בסמכות הממשל המרכזי לבטל את קיומה של רשות מקומית; לאשר או לדחות החלטות מועצה בכל נושאי המקרקעין, השקעות כספים, נטילת הלוואות והצעות תקציב שאושרו על ידי המועצות המקומיות. יתרה מזו, מזה כשני עשורים משבר המשילות בשלטון המרכזי העמיק את הפער בין סמכות ואחריות ופגע עוד יותר ביכולתן של הרשויות המקומיות לתפקד כרשויות ממשל דמוקרטיות המקדמות את רווחת התושבים.

ניירות העמדה הבאים נכתבו על ידי מיטב החוקרים בתחום וזאת לאחר סיעור מוחות בקרב מומחים מהשלטון המקומי, ממוסדות הממשל המרכזי, ראשי רשויות, חברי מועצה נבחרים ואנשי אקדמיה, שהתקיים במרכז הבינתחומי הרצליה ביולי 2011.

במהלך אותו ערב, ערכנו סקר מומחים בקרב חמישים וחמישה משיבים – ארבעה-עשר ראשי רשויות; שלושה-עשר ממונים מהרשויות המקומיות; תשעה אנשי אקדמיה; ששה סגני רשויות מקומיות; חמישה ממונים מהממשל המרכזי; חבר כנסת אחד; חבר מועצה מקומית אחד; וששה מומחים נוספים.

מהתשובות עולה הסכמה רחבה ביותר וחד-משמעית כי יש לשנות את התפיסה הנורמטיבית לשלטון המקומי ולקדם רפורמה מבנית באמצעות חוק יסוד: שלטון מקומי. התפיסה הנורמטיבית החדשה, יכולה להשען את האמנה האירופאית שאושרה על ידי המדינות החברות במועצת אירופה בשנת 1985. באמנה זו הצהירו המדינות כי:

"הרשויות המקומיות הינן אחד היסודות העיקריים של כל משטר דמוקרטי; זכות האזרחים להשתתף בניהול ענייני הציבור הינה אחד העקרונות הדמוקרטיים המשותפים לכל המדינות החברות במועצת אירופה; המישור המקומי הוא זה אשר ניתן בו ניתן לממש זכות זאת באופן הישיר ביותר; קיומן של רשויות מקומיות בעלות אחריות ממשית יכול לספק מינהל יעיל שהוא גם קרוב לאזרח; (...בהדגישו כי)

הדבר כרוך בקיום רשויות מקומיות אשר להן גופים לקבלת החלטות שהוקמו באופן דמוקרטי ובעלות מידה רבה של אוטונומיה ביס לתחומי אחריותן, לדרכים ולמימוש תחומי אחריות אלה, ולמשאבים הדרושים להגשתם."

על בסיס תפיסה נורמטיבית זו הסכימו המדינות כי העקרון של ממשל עצמי מקומי, יוכר בחקיקה וכשניתן אף בחוקה. חוק יסוד: שלטון מקומי, יוכל בהחלט לעגן הסדרים חדשים שיצמצמו בצורה משמעותית את הפער בין סמכות ואחריות, ויאפשרו לנבחרי הרשויות המקומיות לקדם את רווחת התושבים.

ניירות העמדה הבאים מתמקדים בבעיות המרכזיות ביחסי השלטון המרכזי והרשויות המקומיות ומנסחים המלצות מעשיות להסדר.

## חברי הצוות

**פרופ' דוד נחמיאס** (ראש הצוות) בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה

**שי (שאקו) דוד** (מנהל הצוות) בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה

### צוות סיווג רשויות מקומיות

**פרופ' משה בר ניב** בית ספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה

**פרופ' אמנון להבי** בית ספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה

### צוות אחריות וסמכות: נבחרים וממונים

**פרופ' שלמה מזרחי** המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון

**ד"ר אסף מידני** בית ספר לממשל וחברה, המכללה האקדמית תל אביב-יפו

### צוות הסדרים מוניציפאליים

**פרופ' ערן רזין** המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים

**אנה חזן** המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון

### צוות יחסי שלטון מרכזי-מקומי ורגולציה

**ד"ר איתי בארי** בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה

### צוות ראשי רשויות וחברי מועצות מקומיות

**ד"ר הני זובידה** החוג למדע המדינה, המכללה האקדמית עמק יזרעאל

**ד"ר פני יובל** המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון

**ד"ר אסנת אקירב** החוג למדע המדינה, המכללה האקדמית גליל מערבי

עוזרי מחקר: עומר ארליך, טלי פלג, עינת גדליה ושונית הרפז.

## הסדרים מוניציפליים

### ערך רזין ואנה חזן

#### תקציר ההמלצות

1. רפורמות בהסדרים מוניציפליים (מסגרות שלטון וממשל מקומי) מתייחסות לסל מגוון של צעדים האמורים לקדם את יעדי-העל של בניית שלטון מקומי יעיל ומודרני, הנהנה מביזור סמכויות והמשמש בסיס לחיים דמוקרטיים. יש מקום לנקוט צעדים שיביאו לשיפור בתפקודו של השלטון המקומי, אך ראוי לציין שהצורך הדוחק יותר כיום הוא דווקא לשפר את תפקודם של משרדי הממשלה המגזריים – תפקוד שנשחק מאוד בעשור האחרון.
2. איחוד רשויות מקומיות יכול לשמש פתרון נקודתי, בעיקר לטיפול ברשויות מקומיות קטנות, הסובלות מכשלים ניהוליים מתמשכים וממצוקה תקציבית כרונית. אין מקום ליישום גורף של מדיניות לאיחוד רשויות, שאיננה נהנית מתמיכה ציבורית, אך יש להמשיך ליישם את החוק המונע הקמת מועצות מקומיות חדשות שאוכלוסייתן קטנה מ-10,000 תושבים.
3. הפערים המהותיים בחוסן הכלכלי של הרשויות המקומיות הם בין מרכז לפריפריה, ולמדיניות הממשלה בתחום הקצאת מענקים תפקיד מרכזי בצמצום פערים אלו. בתוך אזורי הפריפריה ראוי לפעול לתיקון עיוותים מקומיים (לדוגמה, בחלוקת תקבולי הארנונה ממתקנים ממשלתיים ותשתיתיים גדולים), אך צעדים לא מדודים של העברת בסיסי מס מקומיים מרשויות מקומיות פריפריאליות שמצליחות "להחזיק את הראש מעל המים" לאלו הנמצאות במשבר פרמננטי תפגע במנפי צמיחה פריפריאליים.
4. מן הראוי לקדם את יזמת 'הערים התאומות' שלפיה יסייעו ערים חזקות לרשויות פריפריאליות בתחומים למיניהם ויתרמו הן מניסיון הניהולי-הארגוני הן ממשאביהן (את היזמה סיכלו בעבר שומרי הסף המשפטיים והכלכליים בשלטון המרכזי).
5. מן הראוי להסדיר את הבסיס החוקי שיאפשר איחוד רשויות מקומיות עירוניות עם מועצות אזוריות, ולא רק בדרך של צירוף היישוב העירוני למועצה המקומית כוועד מקומי, אלא גם בכיוון ההפוך – מתן אפשרות לוועדים מקומיים כפריים להתקיים ברשויות עירוניות. **אין לכפות איחודים כאלה,** אך "ארגז הכלים" צריך לכלול אפשרות כזאת.
6. יש לפעול להכפפתם של שטחים גליליים לרשויות מקומיות, למעט שטחים שבהם צפויים מהלכים תכנוניים בעלי משמעות בפרק זמן נתון, כאשר השיוך המוניציפלי בטרם עת עלול להכביד על מימוש המהלכים. הצעת חוק העיריות פועלת לכאורה בכיוון זה, מסמיכה את שר הפנים להטיל ארנונה בשטחים גליליים ומאפשרת לו להסמיך עירייה לספק שירותים בשטח גלילי, ואולם הצעת החוק מרוקנת מתוכן צעדים אלו של ביזור. מדובר במאפיין החוזר כחוט השני בהצעת חוק העיריות (וגם ברפורמה המוצעת בחוק התכנון והבנייה). מחד גיסא, גישה עקרונית הדבקה בעקרונות הביזור, אך

מאידיך גיסא, שילוב סעיפים המרוקנים מתוכן את הביזור המוצהר והמטמיעים ביורוקרטיזציה, משפטיזציה, ריכוזיות ושליטה של משרדי הפנים והאוצר אף מעבר לזו שמבוססת על החקיקה הקיימת.

7. אין טעם לכלול בחוק העיריות פרק בנושא רובע עירוני שאין בו הרבה מעבר למס שפתיים. אם יש כוונה רצינית לקדם את הנושא, על הרובע העירוני לקבל אוטונומיה ועצמה לכל הפחות כמו אלה הניתנות לוועדים המקומיים במועצה האזורית. אם אין כוונה כזאת אפשר להסתפק במנהלים קהילתיים ועדיף להישאר עם הדין הקיים מלאמץ את החקיקה החדשה שיש בה ריכוזיות רבה יותר מזו הקיימת כיום במסווה של ביזור. מעבר מבחירות יחסיות לבחירות אזוריות בערי ישראל ובפרט בגדולות שבהן תקדם את הדמוקרטיה המקומית ברמה התת-מוניציפלית יותר מרבעים עירוניים ומנהלים שכונתיים, בפרט בערים הגדולות שבהן שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות הוא נמוך.

8. יש לראות באזורי תעסוקה משותפים ובמנגנונים לחלוקת הכנסות מארנונה שאינה למגורים כלי חשוב ב"ארגז הכלים" של ההסדרים המוניציפליים, למרות הבעיות שהתגלעו ביישומן. כלי זה יכול לפתור מחלוקות ועיוותים ברמה המקומית. יש להתגבר על הקשיים ביישום סעיפים 9א ו-9ב לפקודת העיריות, שנועדו להסדיר את הבסיס החוקי לחלוקת הכנסות, אך עד כה הערימו קשיים יותר משסייעו לקידום המנגנונים. יש לקדם עוד מודלים לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי, כגון תאגידי אזוריים רב-תחומיים (אשכולות) למטרת ייזום פרויקטים כלכליים-חברתיים. לשיתופי פעולה מסוג זה חשיבות קריטית באזורי הפריפריה, שבהן הרשויות המקומיות מתקשות להתחרות כל אחת בנפרד על משאבי פיתוח מול הרשויות המקומיות החזקות והמבוססות במרכז הארץ.

9. יש צורך בחוק ייעודי שיסדיר את הרגולציה על החברות העירוניות מחד גיסא, אך ישמור את יתרונותיהן ככלי גמיש ואפקטיבי לקידום הפיתוח מאידך גיסא. חברות עירוניות הן כלי יעיל וגמיש לפיתוח כלכלי וחברתי, על אף ההתייחסות השלילית כלפיהן בהצעת חוק העיריות, שהגזימה בהחלת כל צעדי ההתערבות של שר הפנים לגבי רשויות מקומיות על התאגיד העירוני. הרגולציה צריכה להתבטא בקביעת נורמות ובפיקוח אחר מעשה, עם סנקציות כלפי מי שאינו עומד בנורמה, ולא בדרישה משתקת לקבלת אין-ספור אישורים לפני מעשה. תפקידו של הרגולטור הוא גם לסייע בידי התאגידי העירוניים לקדם את פעילותם ולהנחותם במבוכ הביורוקרטי, ולא רק לשמש מבקר הבדוק את חשבונותיהם ואת עמידתם בכללים שקבע משרד הפנים.

10. תאגידי המים והביוב הם מסגרת ראויה ב"ארגז הכלים" של אספקת השירותים המוניציפליים. אין להסיג לאחור את התיאגוד במקומות שבהם בוצע, אלא במקרים קיצוניים ביותר, ויש לראות בתיאגוד ובמיזוג תאגידיים קטנים פתרון במקומות שבהם מערכת המים והביוב אינה מתפקדת כהלכה. אין לקדם הפרטה של תאגידי המים והביוב בהתחשב בניסיון הבין-לאומי הבעייתי בהפרטת מונופול טבעי זה. יש לאפשר לערים גדולות להימנע מתיאגוד אם המערכת המוניציפלית הקיימת בהן בתחום המים והביוב מתנהלת כהלכה. יש לאפשר לרשויות המקומיות ליהנות מרווחים אפשריים מתאגידי המים והביוב שלהן בכפוף לבקרה על כך שמדובר אכן ברווחים עודפים. יש לשמור על העיקרון של

תעריפי מים אחידים ברחבי המדינה ואין להפלות לרעה רשויות מקומיות באזורי פריפריה ובאזורים הרריים.

11. יש לעודד שותפויות מוניציפליות-פרטיות לפיתוח ולתפעול שירותים מוניציפליים, אך לא בכל מצב ותוך כדי הסדרת מנגנוני הבקרה עליהם. יש להיזהר מהתקשרויות מסוג זה של רשויות מקומיות חלשות הנעשות אך ורק מתוך מצוקה תקציבית ומגדילות בטווח הארוך את הנטל הכספי על הרשות המקומית. התקשרויות מסוג PPP הן בעייתיות בתחומים מפסידים (כאשר ההתקשרות כוללת סובסידיה גדולה – גלויה וסמויה – למגזר הפרטי) ובתחומים המתאפיינים באי-ודאות רבה במיוחד – כאשר צפוי שבמהלך הקמת הפרויקט ותפעולו יתעורר הצורך בעריכת תיקונים רבים בהסכם המקורי.

12. יש לדבוק בעקרון הזהות בין מימון לשליטה על ארגונים מקומיים בהם ארגונים המשותפים לכמה רשויות מקומיות. מצב שבו הרשות המקומית נתבעת להשתתף במימון ארגונים כאלה אך בו בזמן אינה שולטת בהוצאותיהם הוא מתכון לבעיות. השתתפות ממשלתית דיפרנציאלית בתקציביהם של גופים למיניהם כגון מועצות דתיות היא צעד ראוי לצמצום הפערים, אך אין זה מתקבל על הדעת שרשות מקומית הנתבעת לממן את רוב תקציבו של גוף לא תוכל לשלוט בהתאמה באופן תפקודו וברמת הוצאותיו.

## מבוא

הסדרים מוניציפליים מתייחסים למסגרות שלטון וממשל מקומי, דהיינו לחלוקת שטח המדינה לרשויות מקומיות, להבחנה בין הרשויות המקומיות לארגונים ולתאגידים אחרים המהווים חלק ממערכת השלטון המקומי (בשליטת הרשויות המקומיות או שלא בשליטתן) ולשותפויות בין-מוניציפליות ובין רשויות מקומיות לבין המגזרים הפרטי, השלישי והממשלתי. בישראל ההסדרים המוניציפליים מתייחסים בראש ובראשונה לסוגיות שלהלן:

1. **מפת הרשויות המקומיות:** כינון רשות מקומית (מועצה מקומית, מועצה אזורית, ועד מקומי), מתן מעמד עירייה, המבנה הדו-רובדי של מועצות אזוריות (עיריות אזוריות על פי הצעת חוק העיריות) והיחסים בינן לבין רשויות מקומיות עירוניות, שינוי תחומי שיפוט מוניציפליים, איחוד רשויות מקומיות וביטולן, שטחים גליליים, מועצות מקומיות תעשייתיות ורבעים עירוניים.

2. **תאגידים עירוניים:** מעמדן של החברות העירוניות והרגולציה על החברות העירוניות, עמותות עירוניות ומעין עירוניות.

3. שותפויות בין-מגזריות ובין-מוניציפליות: שותפויות מוניציפליות-פרטיות ושותפויות עם המגזר השלישי, מכרזים והתקשרויות, הלוואות, שעבודים, ערבויות ותמיכות, איגודי ערים, אזורי תעסוקה משותפים, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות ואשכולות (שיתוף פעולה בין-מוניציפלי לפיתוח כלכלי).

מסמך המדיניות הנוכחי עוסק ברפורמות בתחום השלטון והממשל המקומי בקונטקסט של הצעות חוק העיריות התשס"ז/2007. המסמך מבוסס על הערכת הניסיון המצטבר בנושאים אלו בישראל ובעולם על ידי המחברים, על מסקנות מדיון שנערך בערב שולחנות עגולים בנושא חוק העיריות בחודש יולי 2011 במרכז הבינתחומי הרצליה, ועל ממצאי שאלון שהועבר בקרב משתתפי ערב השולחנות העגולים – בעיקר ראשי רשויות מקומיות וסגניהם, פקידים בכירים בשלטון המקומי ובשלטון המרכזי וחוקרים בתחום. נציין כי את העמדות המוצגות במסמך הנוכחי ניסחו שני מחבריו והן אינן מייצגות בהכרח את שאר משתתפי השולחן העגול בנושא ההסדרים המוניציפליים.

### הצורך ברפורמה בשלטון המקומי

יעדי-העל לעריכת שינויים במערכת השלטון המקומי הם כדלקמן:

- שלטון מקומי יעיל ומודרני המספק שירותים ברמה נאותה לכל אזרחי המדינה.
- ביזור סמכויות לשלטון המקומי אגב הסדרת היחסים בינו לבין השלטון המרכזי והטלת האחריות על נבחרי השלטון המקומי ועל בוחריהם בתחומים שהוקנתה להם הסמכות לכך.
- שלטון מקומי המשמש בסיס לחיים דמוקרטיים הבנויים על מעורבות אזרחית בשלטון המקומי ובחברה האזרחית המקומית.

יישום הרפורמות עשוי לכלול פעולה בארבעת המישורים שלהלן:

- טריטוריאלי: איחוד רשויות מקומיות, הקמת רשויות אזוריות או פירוקן, רשויות מיוחדות לאספקת שירותים מסוימים, שותפויות בין-מוניציפליות.
- ביזור-ריכוז: תפקודי (מי עושה מה? חלוקת התפקידים בין דרגי השלטון למיניהם), פוליטי (מידת האוטונומיה של השלטון המקומי) ותקציבי (המשק הכספי של השלטון המקומי).
- דמוקרטי: שיטת בחירות, מעמד חברי המועצה, מנגנונים משלימים של השתתפות אזרחית.
- מנהלי: שינויים ארגוניים, (New Public Management – NPM), הפרטה (כולל היבטים של רגולציה ו"רגולציה חכמה" הכרוכים בה) ועוד.

בעיותיהן של רשויות מקומיות בישראל אינן חדשות, אך לצד רשויות מקומיות חלשות ולצד שערוריות שחיתות וחוסר תפקוד המקבלות הד תקשורת רב, רשויות מקומיות רבות מתנהלות בצורה מקצועית

ואפקטיבית: בראש ובראשונה ערים חזקות מבחינה סוציו-אקונומית ומועצות אזוריות, אך גם רבות אחרות. הבעיה המחריפה בעשור האחרון היא דווקא תפקוד ירוד של משרדי הממשלה המגזריים (כולל ממ"י). בעיה זו נובעת מארבעה גורמים עיקריים:

– **אי-יציבות פוליטית וחילופי שרים ומנכ"לים תדירים.** תפקוד מיטבי דורש שנתיים-שלוש שנות ניסיון לפחות (במשרד הפנים בשנות התשעים נשמרה יציבות יחסית אך מאז שנת 1999 אבדה היציבות).

– **אבדן זיכרון ארגוני:** היחלשות דרג הפקידות הבכירה והבינונית הקבועה בעלת זיכרון ארגוני של שנים רבות. העברת סמכויות ליועצי שר או מנכ"ל ולבעלי חוזים אישיים שתוחלת החיים שלהם במקום העבודה קצרה (התוצאה היא אמנם פחות "בטלנות" של חלק מבעלי קביעות, אבל יש למהלך זה מחיר: היעדר ניסיון וזיכרון ארגוני שהם בעלי חשיבות רבה במנהל הציבורי). מיקור חוץ פוגע גם הוא בזיכרון הארגוני בפרט כאשר הוראות תקנות המכרזים דורשות לשמור על עקרון הסבב המחזורי, מה שמקשה עוד יותר על שימור בעלי ניסיון במערכת.

– **ייבוש תקציבי מתמשך** (עם עליות ומורדות).

– **ריכוז הכוח בידי שומרי הסף הכלכליים והמשפטיים.** מצב זה תורם למנהל תקין ולחיסכון אך מעבר לרמה מסוימת יש לו מחיר של "שיתוק" – רתיעה מקבלת החלטות, פגיעה ביכולת לגבש פשרות ופתרונות יצירתיים, דגש על "כיסוי הישבן", וחיכוכים הנובעים גם ממצבים שבהם שומרי הסף עוסקים בקידום מדיניות והחלטות החורגות מתפקידם הפורמלי.

יש אפוא צורך דוחק בישראל דווקא בשיפור תפקודם של משרדי הממשלה המגזריים, אם כי אין להסיק מכך ששינויים אינם נדרשים גם ברמת השלטון המקומי. יעדי-העל ומישורי הפעולה שפורטו לעיל, לעריכת שינויים במערכת השלטון המקומי, באים לידי ביטוי גם ביזמות לקידום שינויים בהסדרים מוניציפליים. המסמך הנוכחי אינו כולל ניתוח מפורט של יזמות כאלה, אלא מסתפק בהעלאת שורת שאלות ובהצעת כיווני מדיניות (לא בהכרח בהתייחס לסעיפי הצעת חוק העיריות). מן הראוי לציין שהדיון בהסדרים מוניציפליים אינו יכול להתקיים במנותק מהסוגיה הרחבה של יחסי שלטון מרכזי-מקומי ורגולציה והמסמך כולל אפוא התייחסויות גם לנושא זה.

## **השלכות על מפת השלטון המקומי**

### **1. איחוד רשויות מקומיות**

מהו המשקל שיש לתת לרצון התושבים בהליך הקמת רשויות מקומיות ואיחוד רשויות מקומיות לעומת שיקולים של מדיניות, כמו יעילות כלכלית וצדק חלוקתי? האם ראוי לבצע צעדים כמו איחוד רשויות

מקומיות והעברת אזורי מגורים מרשות מקומית אחת לאחרת בלי הסכמת התושבים? סוגיה זו מתקשרת להגדרה הרואה במהות הרשות המקומית תא דמוקרטי ומסגרת לאספקת שירותים לתושביה.

המהלכים לאיחוד רשויות מקומיות בעשור האחרון לא זכו לפופולריות רבה. כל האיחודים שבוצעו במגזרים הדרוזי והערבי בוטלו, ומתסכלת העובדה שההישג הפוליטי היחידי כמעט של האוכלוסייה הערבית בכנסת בעשור האחרון, שסביבו גויסה תמיכה מקיר לקיר של חברי כנסת ערביים ויהודים, היה דווקא בצעד שלא יביא בהכרח לקידומן של הרשויות המקומיות הערביות. גם במגזר היהודי דומיננטיים הקולות המבקרים יזמות לאיחודי רשויות מקומיות ואיחודים שבוצעו בעבר (המועצות האזוריות הן במידה מסוימת חריג לעניין זה). ואולם קשה להתכחש לעובדה שאיחודי רשויות היוו פתרון לבעיותיהן של רשויות מקומיות קטנות מאוד, כמו כינרת, ובפרט לרשויות קטנות וכושלות, כמו עתלית.

חברים בשולחן העגול הביעו עמדות הרואות באיחוד רשויות מקומיות מהלך שכשל על פי רוב, בראש ובראשונה בגלל אי-שיתופם של התושבים במהלך, וגם בשל הכנה בלתי מספקת ותקצוב חסר של עלויות האיחודים. האוכלוסייה היום ערה לזכויותיה ולכן אי אפשר לפעול בלי לשתף את התושבים. רוב קטן של משיבי הסקר (לוח 1) שלל את ביצוע איחודי הרשויות המקומיות והעברת אזורי המגורים מרשות מקומית אחת לאחרת בלי הסכמת התושבים, והיה גם רוב (לא מוחלט) שראה באיחוד הרשויות המקומיות החלטה בלתי דמוקרטית.

סוגיית הצורך באיחוד רשויות מקומיות עוררה מחלוקת גם בקרב חוקרים (בורוכוב, 2004; רזין, 2004). מחקר עדכני (בן-בסט ודהן, 2009) מצא שהיתרונות לגודל ברשויות המקומיות מתמצים בגודל של כ-7000 תושבים. עם זה, על פי ריינגוורץ (2011) הביאו איחודי הרשויות של שנת 2003 לירידה של כשבעה אחוזים בהוצאות של הרשויות המקומיות שאוחדו.

גידול האוכלוסייה המהיר (יחסית למדינות מפותחות אחרות), המדיניות הקשוחה שמנעה הקמת רשויות מקומיות קטנות חדשות מאז שלהי שנות התשעים, ניסיון האיחודים שבוצע בתחילת שנות האלפיים והמחקרים המראים ש"החסרונות לקוטן" הקריטיים בישראל הם ברשויות מקומיות המונות פחות מ-7000 עד 10,000 תושבים מלמדים שמדיניות גורפת של איחוד רשויות מקומיות (שלא על דעת תושביהן) אינה צריכה לקבל מקום גבוה בסדר העדיפות הלאומי בעת הנוכחית. איחוד רשויות מקומיות יכול להיות פתרון נקודתי לטיפול ברשויות מקומיות קטנות מאוד הסובלות מכשלים ניהוליים וממצוקה תקציבית כרונית, ולנסיבות מיוחדות שבהן האיחוד בא לענות על מטרות אחרות, כמו יתרונות מיוחדים בקידום התכנון והפיתוח הפיזי והכלכלי, אך ככלל אינו נהנה מתמיכה ציבורית.

## 2. הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים

האם ראוי לערוך שינויים בהליכים לשינוי שטחי שיפוט מוניציפליים? סעיפי החוק העוסקים בהליכים אלו נותרו כמעט בלא שינוי מאז תקופת המנדט, אם כי כפיפותם לבקרת בג"ץ הביאה לשינויים מסוימים

בפרקטיקה של הליכי קבלת ההחלטות. האם ראוי להעביר את סמכות קבלת ההחלטות בנושא שינוי שטח שיפוט ממשד הפנים לכנסת? האם ראוי שהוועדה הבודקת כינון עיריות, איחודן, ביטולן ושינוי שטח שיפוטן תהיה ועדה קבועה (ולא ועדה ממונה אד-הוק, דהיינו בהרכב שונה לכל מקרה)? האם בסופו של דבר עדיף לשמור על המסגרת הנוכחית, תוך כדי שיישמו האיזונים המתאימים בכל הנוגע להרכב הוועדות ולבקרה על הליך קבלת ההחלטות?

שאלת התווייתם מחדש של גבולות מוניציפליים היא סוגיה רגישה בשל השלכותיה על היבטים של פיתוח, חוסן כלכלי ותפקוד הרשויות המקומיות ועל הפערים הכלכליים שביניהן, ובשל היותה החלטה בעלת השלכות פוליטיות מובהקות. על פי רוב מדובר במחלוקות טריטוריאליות בין רשויות מקומיות עירוניות המעוניינות לצמוח ולהיטיב את מצבן הכלכלי לבין מועצות אזוריות המחזיקות בשטחים הפתוחים מסביב לערים. האחרונות מוכנות להעביר לרשויות העירוניות שטחים רק במשורה, וזאת בשם השמירה על זכויות החקלאים בקרקע, הצורך לממן שירותים מוניציפליים יקרים במגזר הכפרי ומדיניות התכנון לשמור על השטחים הפתוחים ולעודד ציפוף עירוני. ואולם יש גם שינויי גבולות המתייחסים ליישובים עירוניים בלבד, כגון הקונפליקט בין בת ים לחולון בנושא השייך המוניציפלי של מתחם קריית מיכה ומרכז הספורט, יזמה שעלתה כמה פעמים לשנות את הגבול בין הערים תל אביב ורמת השרון, והיזמה לחלק שטח בלי שיפוט מוניציפלי בין ראשון לציון לבאר יעקב.

מתקופת המנדט עד לפני שנים ספורות מונתה ועדת גבולות אד-הוק נפרדת כדי לטפל בכל הצעה לשינוי גבולות מוניציפליים. בעבר היו דומיננטיים בוועדה פקידי משרד הפנים אך בעקבות מעורבות בג"ץ מאז שנות השמונים מדובר בוועדה שחבריה (למעט אחד) אינם פקידי משרד הפנים ויש הקפדה על איזון אינטרסים בהרכבה ועל היותו של היושב ראש נטול פניות בסוגיה העומדת על הפרק. מאז שנת 2007 ועדות החקירה לגבולותיהן של רשויות מקומיות הן "ועדות קבועות", במובן של מומחים ובעלי ניסיון בעולם השלטון המקומי, שאינם חברים בוועדה כמייצגים מגזר מסוים, שעמם נחתם חוזה לפרק זמן ארוך. מבין מומחים אלו שעמם נחתם החוזה החברים נבחרים לכל ועדה וועדה. לוועדה קבועה מסוג זה יתרון בכך שחבריה רוכשים ניסיון בתחום ויכולים להעריך בקשות לשינוי תחומי שיפוט בפרספקטיבה רחבה הכוללת את ניסיונם בוועדות אחרות. יתרון לא פחות חשוב ואולי יותר של ועדה קבועה על פני ועדת אד-הוק הוא הימנעות מעיכובים בשלב מינוי הוועדה והפעלתה. עיכובים אלו בהפעלת ועדות אד-הוק כללו את פרק הזמן שנדרש לאיתור מועמדים מתאימים לשמש בוועדות ואת הצורך לקבל את אישור היועץ המשפטי להרכב ואת אישור החשב לתקציב. יתרון הגמישות במינוי חברים לכל ועדה מבין המומחים שעמם נחתם החוזה הוא הימנעות מבירוקרטיזציה יתרה של ההליך בגלל עומס יתר על אנשים בודדים ושמירה על פלורליזם, כך שהרכב מסוים לא יהפוך דומיננטי מדיי בגיבוש המלצות בהתאם לנטייתו.

משיבי הסקר (לוח 1) שוללים את הרעיון להעביר את הסמכות לעריכת שינויים בתחומי שיפוט מוניציפליים ממשד הפנים לכנסת, אך מצדדים בכינון ועדה קבועה לטיפול בבקשות. אכן, מתן הסמכות

לעריכת שינויים בתחומי שיפוט לבית המחוקקים סובלת מבעיות מסוג שהוא שכיח בחקיקה לטיפול בסיטואציות מקומיות: שרירותיות וחוסר עקביות, תלות בעסקאות פוליטיות בתחומים אחרים, היעדר ראייה כוללת ואי-ודאות המקשה על תכנון מקומי ארוך טווח (רזין וחזן, 2000). בשנת 2003 התפתחה הממשלה להעביר שנים-עשר איחודי רשויות מקומיות בחקיקת חירום ולא בהליך הרגיל של ועדת גבולות, וזאת כדי לנצל את המומנטום של המשבר הכלכלי שנתן לגיטימציה לחקיקת חירום בלתי פופולרית. ואולם בלי להידרש לשאלה אם אכן היו כל האיחודים ראויים ומוצלחים, תוך זמן קצר הוברר שהיד שחוקקה את איחודי הרשויות המקומיות יכולה גם להתירם. אחד משנים-עשר האיחודים בוטל על ידי הכנסת תוך חודשים ספורים ועד סוף העשור בוטלו כל ארבעת איחודי הרשויות המקומיות במגזר הערבי והדרוזי. אפשר להסיק אפוא שהתערבותו של בית המחוקקים ראויה בקביעת הכללים לשינויי גבולות מוניציפליים ואולי גם בביצוע רפורמות רחבות היקף ברמה האזורית או הארצית, אך לא בקבלת החלטות מקומיות פרטניות.

### 3. התוויה מחדש של מפת השלטון המקומי בשל שיקולים של צדק חלוקתי

מה צריך להיות מקומו של שיקול הצדק החלוקתי בהתוויה מחדש של מפת השלטון המקומי ובהפעלת מנגנונים לחלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות? באופן לא מפתיע סוגיה זו מפלגת את הרשויות המקומיות בין אלה הדורשות צדק ושוויון ברמת השירותים המוניציפליים המוענקים לכלל תושבי המדינה לבין אלה המדגישות את עקרונות הדמוקרטיה והאוטונומיה המקומית, את עקרונות התחרות וחופש הבחירה של תושבים ופירמות "להצביע ברגלים" באמצעות מעבר מרשות אחת לאחרת, ואת ההשפעה השלילית שיש למנגנונים של "חלוקת העושר" על היזמה המקומית ועל הירתמותן של רשויות מקומיות לקידום הפיתוח הכלכלי. עוד מקשה על מימוש עקרונות של "חלוקה מחדש של העושר המוניציפלי" העובדה שחלוקה על פי קריטריונים (שיתקבלו על דעת בית המשפט) יכולה להביא לכך שהנהנים העיקריים ממנה יהיו קבוצות מיעוט – עובדה המצננת לעתים את התמיכה הפוליטית בצעד כזה.

היבטים של צדק חלוקתי מתייחסים להכנסות מארנונה שאינה למגורים, מהיטלי השבחה על שימושי קרקע עסקיים ומארנונה על נכסי הממשלה ומתקני תשתית גדולים, ובאים לידי ביטוי הן במהלכים לשינוי גבולות מוניציפליים הן במהלכים לקביעת מנגנונים לחלוקת הכנסות ממקורות אלו. סוגיית חלוקת המענקים וההשתתפויות לרשויות המקומיות וה-*matching* הנדרש לקבלת מענקים אף היא קריטית לנושא אך אינה מתייחסת להסדרים המוניציפליים הנדונים במסמך זה.

היבט בעייתי בתחום זה של הצדק החלוקתי הוא הפרופיל הגבוה של סכסוכים על רקע זה דווקא בין רשויות מקומיות באזורי השוליים הלאומיים. יש פערים ניכרים בחוסן הכלכלי של רשויות מקומיות באזורי הנגב והגליל, אך הפער העיקרי הוא בין מרכז לפריפריה ו"שיסוי" הרשויות המקומיות הפריפריאליות זו בזו במאבקים שנדמה שאינם מסיימים לעולם, לאו דווקא תורם לאינטרס האזורי של הפריפריה הישראלית. משתתפי השולחן העגול אכן הדגישו את בעיית הפער בין מרכז לפריפריה, כאשר

יכולת ניהול והצלחה בניהול ברשות המקומית הן במידה רבה פונקציה של גאוגרפיה, דהיינו של יכולת כלכליות שהן נחותות באזורי הפריפריה (ראו הקשיים המיוחדים שעמם התמודד ראש המועצה המקומית ירוחם מיד לאחר שהסתיימה כהונה ארוכה של ועדה קרואה).

למדיניות השלטון המרכזי בתחום הקצאת המענקים תפקיד עיקרי בצמצום פערים בחוסן התקציבי וברמת השירותים בין רשויות מקומיות במרכז הארץ לרשויות שבאזורי הפריפריה. אפשר לפעול לתיקון עיוותים מקומיים וראוי לקדם צדק חלוקתי במובן של חלוקה הוגנת יותר של תקבולי הארנונה ממתקנים ממשלתיים ותשתיתיים גדולים, אך צעדים לא מדודים של העברת משאבים (בסיסי מס מקומיים) מרשויות מקומיות פריפריאליות שמצליחות "להחזיק את הראש מעל המים" לרשויות הנמצאות במשבר פרמננטי תפגע במנופי צמיחה פריפריאליים.

במהלך מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 נרקמה יזמת 'ערים תאומות' שבמסגרתה נרתמו ערים חזקות ממרכז הארץ למאמץ ואימצו רשויות מקומיות חלשות מצפון הארץ. עם תום המלחמה הכריז מנכ"ל משרד ראש הממשלה על השקת פרויקט 'ערים תאומות' שבמסגרתו כל אחת מהרשויות המקומיות החברות ב"פורום 15" הערים הגדולות תאמץ עיר צפונית אשר נפגעה מהלחימה וזקוקה לסיוע בתחומים רבים (תשתיות, שיפור פני העיר, חינוך, רווחה ועוד). המנכ"ל נפגש עם ראשי הערים החברות ב"פורום ה-15" והגיע אֶתם להבנות באשר לאופי הסיוע שיינתן כדי לחזק את ערי הצפון מבחינה כלכלית וחברתית. בעקבות זאת הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית כדי לקדם ולמסד את יזמת 'הערים התאומות' שעל פיה יסייעו ערים חזקות לרשויות פריפריאליות חלשות בתחומים מגוונים ויתרמו לצורך זה הן מניסיון הניהולי-הארגוני הן ממשאביהן. את היזמה סיכלו שומרי הסף המשפטיים והכלכליים בשלטון המרכזי. הראשונים קבעו כי אין בסמכותה של רשות מקומית להוציא ממשאביה מחוץ לתחום שיפוט, ולעומתם האחרונים חששו מכל צעד שיטיל בסופו של דבר עוד נטל תקציבי על המדינה. עם זה, מדובר במודל שאפשר להחיותו בין בחקיקה הקיימת ובין בתיקוני חקיקה שיאפשרו לערים מבוססות ממרכז הארץ לאמץ רשויות פריפריאליות חלשות.

#### **4. עתיד המועצות האזוריות**

שאלת איחודן של מועצות אזוריות עם יישובים עירוניים מועלית מדי פעם בפעם בשנים האחרונות. נחום איצקוביץ ששימש ראש המועצה האזורית עמק חפר הציע בעבר את חזון העירייה האזורית שבה ישולבו יישובים כפריים ועירוניים ואכן, הישוב הקהילתי הגדול שהוקם במועצה האזורית עמק חפר – בת חפר – נשאר חלק בלתי נפרד מהמועצה. במסגרת חקיקת ההירום לאיחוד רשויות מקומיות ביולי 2003 צורפה המועצה המקומית עתלית – יישוב עירוני קטן המונה יותר מחמשת אלפים תושבים – כוועד מקומי במועצה האזורית חוף הכרמל.

יש הטוענים שאבד הכלח על החלוקה הסקטוריאלית של מפת השלטון המקומי ויש לבטל את המועצות האזוריות ולהקים במקומן ערי נפה, שבמועצותיהן תהיה נציגות מובטחת למרחב העירוני ולמרחב הכפרי הכלול בהן. עם זה, הצעות לאיחודן של מועצות אזוריות עם ערים סמוכות נתקלות בשלושה חסמים או אתגרים עיקריים:

- תכנון – חשש מהשפעת צעד זה על האצת כרסום השטחים הפתוחים.
- דמוקרטיה – חשש מאבדן השפעה של היישובים הכפריים על הפוליטיקה המקומית ברשות מאוחדת הכוללת עיר וכפר.
- ניהול – יתרון של המועצות האזוריות בתחום התרבות הפוליטית והניהולית המקומית והיות ראשיהן מעין "סוכני פיתוח" באזורי שוליים לאומיים.

יש לציין שהציבור, גם ביישובים פרווריים, מעדיף על פי רוב להיות במסגרת של מועצה אזורית על פני השתייכות למועצה מקומית המאגדת כמה יישובים קטנים או לעירייה. פתרון חלקי לחסם זה עשוי להיות שינוי חוק שיאפשר לוועדים מקומיים להתקיים ביישובים כפריים שצורפו לערים, כאשר מקור סמכותם ותחומי אחריותם מוגדרים בחוק ואינם נתונים לשיקול דעתו של ראש העירייה או המועצה המקומית. אפשר גם לקבוע אזורי בחירה כפריים נפרדים שיבטיחו ייצוג ליישובים הכפריים במסגרת של עירייה אזורית.

מן הראוי אפוא להסדיר את הבסיס החוקי שיאפשר איחוד רשויות מקומיות עירוניות עם מועצות אזוריות, ולא רק בדרך של צירוף היישוב העירוני למועצה המקומית כוועד מקומי, אלא גם בכיוון ההפוך – מתן אפשרות לוועדים מקומיים כפריים להתקיים ברשויות עירוניות. אין לכפות איחודים כאלה אך "ארגז הכלים" צריך לכלול אפשרות כזאת שתוכל להיות מיושמת בעיתוי ובמקום המתאימים.

## 5. הקמת דרג שלטון אזורי או מטרופוליני

האם ראוי להקים דרג אזורי או מטרופוליני נבחר של שלטון מקומי ולהעביר אליו סמכויות מהרשויות המקומיות ומהדרגים המחוזיים של משרדי הממשלה בתחומים המתאפיינים ביתרונות לגודל או הדורשים פעולה מתואמת? רוב קטן של המשיבים לסקר (לוח 1) מחייבים את הקמתן של רשויות אזוריות או מטרופוליניות נבחרות במיוחד כאשר מדובר בהעברת סמכויות מהדרגים המחוזיים של משרדי הממשלה לרשויות אלו. עם זה, הצעד לא עורר עניין רב בשולחן העגול וסיכויי מימושה של חלופה זו קלושים במציאות הפוליטית של מדינת ישראל בטווח הנראה לעין, הן מכיוון שמדובר ברובד שלטוני נוסף על כל העלויות הכרוכות בכך הן בשל רגישויות הנוגעות ליחסי יהודים-ערבים בארץ. עם זה, יש אפשרות להקים מסגרות האחראיות לתפקוד ספציפי כמו רשות תחבורה מטרופולינית ואכן, כיום נעשית עבודה בכיוון זה.

## 6. עתידם של שטחים חסרי מעמד מוניציפלי ושל מועצות מקומיות תעשייתיות

האם יש מקום להמשך קיומם של שטחים גליליים ושל מועצות מקומיות תעשייתיות? מדיניות משרד הפנים היא לכלול את כל שטח המדינה בתחומי השיפוט של רשויות מקומיות, אך נותרו עדיין שטחים גליליים שבהם נמצאים מתקנים לאומיים רבי-עצמה המתנגדים לשיוכם המוניציפלי בראש ובראשונה כדי להימנע מתשלום ארנונה גבוהה (כגון מתחם נתב"ג ומתחם תל השומר); אזורים בעלי רגישויות פוליטיות (אזור הפזורה הבדווית במרחב הנגב סביב באר שבע); ובמקרה אחד (אדמות החברה לפיתוח קיסריה) אזור שבו הסכם שחתמה המדינה מונע את שיוכו המוניציפלי (עד 2022). הצעת חוק העיריות קובעת שלא יוקמו מועצות מקומיות תעשייתיות חדשות נוסף על המועצות שהוקמו בשנים 1989-1990.

קיום שטחים גליליים ומועצות מקומיות תעשייתיות מפלה בין מתקנים הממוקמים בהם למתקנים הכלולים בשטח השיפוט של רשויות מקומיות עירוניות ואזוריות, ומפלה גם בין מקומות שבהם יש רשויות מקומיות הנהנות מתקבולי ארנונה נכבדים שמקורם במתקנים אלו לבין מקומות שבהם אף רשות מקומית אינה נהנית מתקבולי ארנונה ממתקן גדול הממוקם בסביבתה. ראוי להמשיך במדיניות של כיסוי שטח המדינה כולה ברשויות מקומיות דמוקרטיות (דהיינו, רשויות מקומיות שיש בהן אוכלוסייה הבוחרת את ראש הרשות ואת המועצה).

יש הצדקה להשהיית שיוכם המוניציפלי של שטחים גליליים לפרק זמן נתון רק כאשר מדובר בשטחים שבהם צפויים מהלכים תכנוניים בעלי משמעות בפרק זמן נתון, כאשר השיוך המוניציפלי בטרם עת עלול להכביד על מימוש המהלכים. כאלה הם מחנות צבא העומדים להתפנות (שם הסוגיה העיקרית היא הארנונה שתושבת עליהם – צעד לגיטימי ונכון כשלעצמו, אך בעייתי כאשר מדובר במחנות שבהליכי פינוי), מתחם פֶּרֶק איילון ואזורי הפזורה הבדווית או הישובים הבדווים הבלתי מוכרים בנגב.

הצעת חוק העיריות אכן פועלת לכאורה בכיוון של ביזורם והכפפתם של שטחים גליליים לרשויות מקומיות נבחרות (פרק רביעי – שטחים גליליים) ומציעה להסמיך את שר הפנים להטיל ארנונה בשטחים גליליים ובכך להשמיט את אחד היתרונות העיקריים שיש לשימושים הממוקמים בשטחים אלו. עם זה, סעיף 34 בהצעת החוק מרוקן מתוכן כוונה זו בקביעה האוסרת לגבות ארנונה בשטחים גליליים מנכסי המדינה, שהם בדיוק הנכסים העיקריים שמהם אפשר לגבות ארנונה בשטחים גליליים, והנכסים שהמופקדים עליהם מובילים את ההתנגדות לביטול מעמדם הגלילי. הצעת החוק גם מאפשרת לשר הפנים להסמיך עירייה לספק שירותים בשטח גלילי, אך מנגד מאפשרת גם הקמת מנהלה מרחבית לניהול אזור גלילי שסמכויותיה כשל עירייה אך היא ממונה על ידי שר הפנים, דהיינו יש כאן מאפיין החוזר כחוט השני בהצעת חוק העיריות (וגם ברפורמה שהוצעה מאוחר יותר בחוק התכנון והבנייה). מחד גיסא, גישה עקרונית הדבקה בעקרונות הביזור, אך מאידך גיסא, שילוב סעיפים המרוקנים מתוכן את הביזור המוצהר והמטמיעים בירוקרטיזציה, משפטיזציה, ריכוזיות ושליטה של משרדי הפנים והאוצר אף מעבר לזו שמבוססת על החקיקה הקיימת.

## 7. רבעים עירוניים ומסגרות תת-מוניציפליות

האם יש מקום לחיזוקן של מסגרות תת-מוניציפליות: מנהלים שכונתיים, רבעים עירוניים וועדים מקומיים? האם ראוי לחזק את מעמדו של הדרג התת-מוניציפלי במגזר העירוני (רבעים עירוניים) ולהעניק לו אוטונומיה דומה לזו של ועדים מקומיים במועצות האזוריות? האם ראוי לאפשר הקמת רובע עירוני בכל עירייה בלי מגבלת מספר תושבים (100,000 בהצעת חוק העיריות)? שיקולים של דמוקרטיה מקומית תומכים בהליכה בכיוון זה שלו מתנגדים לעתים קרובות ראשי ערים החוששים מתוספת עלויות ומיצירת בסיסי כוח העלולים להיות ביקורתיים כלפי העירייה ולהצמיח מנהיגים שיתחרו בהמשך בהנהגה הקיימת של הרשות המקומית.

המשיבים לסקר (לוח 1) לא גילו התלהבות רבה לרעיון מתן האפשרות להקים רובע עירוני בכל עירייה בלי מגבלת מספר תושבים. הצעת חוק העיריות אמנם כוללת פרק קצר העוסק ברובע העירוני, אך למי שמצפה בה למהפך בכיוון של ביזור והעצמה מקומית נכונה אכזבה. הקמת רובע כזה מוגבלת לעירייה המונה מאה אלף תושבים לפחות, כאשר הרובע העירוני אמור לכלול לא פחות מ-10,000 תושבים, למעט במקרה של רשויות מקומיות שאוחדו (סייג ראוי שנועד להקל על יזמות לאיחוד רשויות מקומיות). ועד הרובע העירוני יהווה כתובת ופורום בעבור תושביו. יהיה לו תקציב מהעירייה והוא יהיה רשאי להעיר הערות על חוקי עזר והקצאת קרקע בתחום הרובע ולהגיש התנגדויות בהתאם לחוק התכנון והבנייה. אולם הצעת החוק מגבילה את עצמת ועד הרובע העירוני אף בהשוואה לחקיקה הקיימת. בדין הקיים במקרה של מחלוקת בין העירייה לוועד הרובע נתונה לוועד הזכות לפנות לשר הפנים והשר הוא גם המקים את הרובע, אך על פי הצעת החוק ועדה ציבורית שתמנה העירייה היא שתבדוק ותמליץ לגבי עצם הקמת הרובע.

על פי חסון (2006) פרק הרובע העירוני בחוק העיריות המוצע הוא מס שפתיים בלבד – רובע בעל סמכויות מוגבלות, חסר עצמה פוליטית, מקצועית וכלכלית שיצטרך לפעול מול הביורוקרטיה המוניציפלית הזוכה לעוד חיזוק בהצעת החוק. בתנאים אלו הרובע העירוני צפוי לאכזב את תושביו ומתנגדי הדמוקרטיה ההשתתפותית יוכלו לרחוץ בניקיון כפיהם ולהצהיר "ניסינו לקדם את נושא הדמוקרטיה, אבל אין עם מי לעבוד" (חסון, 2006).

עמדת השלטון המרכזי והמקומי כאחד כלפי הרובע העירוני היא אפוא אמביוולנטית. לפיכך אין טעם רב לכלול בחוק העיריות פרק בנושא שאין בו הרבה מעבר למס שפתיים. אם יש כוונה רצינית לקדם את הנושא, על הרובע העירוני לקבל אוטונומיה ועצמה לכל הפחות כמו אלה הניתנות לוועדים המקומיים במועצה האזורית. אם אין כוונה כזאת אפשר להסתפק במנהלים קהילתיים ועדיף להישאר עם הדין הקיים מלאמץ את החקיקה החדשה שיש בה ריכוזיות רבה יותר מזו הקיימת כיום במסווה של ביזור.

רפורמה שיש לה השלכות על הדמוקרטיה ברמה התת-מוניציפלית היא מעבר מבחירות יחסיות לבחירות אזוריות בערי ישראל ובפרט בגדולות שבהן. רפורמה כזאת תחייב לחלק את הערים לאזורי בחירה וצפויה לדרבן את הדמוקרטיה המקומית ברמה התת-מוניציפלית אולי יותר מרבעים עירוניים ומנהלים שכונתיים, ובפרט בערים הגדולות שבהן שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות הוא נמוך. דיון ביתרונותיה ובחסרונותיה של רפורמה בכיוון זה חורג ממסגרת המסמך הנוכחי.

## **8. אזורי תעשייה משותפים, חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות ושותפויות בין-מוניציפליות לפיתוח כלכלי**

האם יש מקום לעודד את הקמתם של אזורי תעסוקה משותפים כולל מנגנוני חלוקת הכנסות מארנונה ומהיטלים הנובעים מהם, באילו מקרים וכיצד? האם ראוי לחלק הכנסות שמקורן באזורי תעסוקה קיימים? האם ראוי לאפשר כפיית שיתופי פעולה בין-מוניציפליים לאספקת שירותים למיניהם בלי הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, כאשר שיתוף הפעולה ראוי בעיני המדינה מטעמים של יעילות ותיאום? פיתוח אזורי תעסוקה משותפים לכמה רשויות מקומיות החל ביזמה מקומית בשנת 1992 וקודם בהמשך באזורי עדיפות לאומית על ידי משרד התעשייה והמסחר (רזין וחזן, 2006). מאז 2006 בסמכות שר הפנים (ובאישור שר האוצר) להנהיגו בכפייה בקרב רשויות מקומיות סמוכות, אך יישום סעיף זה (9ב) בפקודת העיריות נתקל עד כה בקשיים.

חלופה אחרת שנדונה פעמים מספר עוסקת בהפקעת מרכיב מסוים מהארנונה שאינה למגורים וחלוקתה מחדש על פי עקרונות של צדק חלוקתי. חלופה זו לא קודמה (מעבר להתנגדות בעלי העניין) על רקע פגיעתה ביזמה המקומית ובעיקר מכיוון שההערכה היא שהסכום שיופקע ייבלע בסופו של דבר במענקי האיזון (שיקוצצו בו בזמן) ומערכת השלטון המקומי כולה תיפגע ממנה, הן במשאבים מקוצצים הן באוטונומיה מקומית פחותה.

ההסכמים לניהול משותף ולחלוקת הכנסות הם דוגמה ליזמה שצמחה מלמטה ביזמת רשויות מקומיות, זכתה בהדרגה לגיבוי ולתמיכה מצד השלטון המרכזי, ובסופו של דבר הייתה כלי שהשלטון המרכזי כפה על הרשויות המקומיות בשם עקרונות של תכנון וצדק חלוקתי. רשויות מקומיות יזמו אזורי תעסוקה משותפים ומנגנונים של חלוקת הכנסות כדי לפתור מחלוקות מקומיות ולקדם את הפיתוח המקומי. השלטון המרכזי החל "לעודד" ולנסות לכפות את הכלי – במידה רבה למטרותיו הוא. תחילה זה היה משרד התעשייה והמסחר שנוקק לכלי לשיווק קרקעות לתעשייה באזורי עדיפות לאומית, כאשר משרד האוצר החל להתנות את תמיכתו בפיתוח אזורי תעשייה בהכנסות משיווק. בהמשך זה היה משרד האוצר שחיפש דרכים למתן את השלכות הקיצוצים במענקי האיזון, ומאוחר יותר גם עלתה אפשרות השימוש הנרחב בכלי לקידום עקרונות של צדק חלוקתי ושמירה על שטחים פתוחים.

ההמלצות ליישום ראוי של הכלי כללו את המרכיבים שלהלן (רזין וחזן, 2006):

- א. פיתוח מנגנונים ברמה המקומית וברמה האזורית, אך לא ברמה הארצית, מכיוון שמשמעותם של מנגנונים לחלוקת הכנסות ברמה הארצית היא הלאמת בסיס המס המקומי ושילובו במענקי הממשלה.
- ב. הגבלת חלוקת ההכנסות אך ורק לנכסים חדשים שאינם למגורים, למתקנים שאפשר להגדרם לאומיים ולנכסים אחרים בנסיבות מיוחדות בלבד.
- ג. הגבלה לרשויות מקומיות סמוכות, אך לא בהכרח גובלות (כך אכן נקבע בסעיף 9ב).
- ד. התחשבות בהוצאות הרשות המקומית במתחם הנדון, בהשקעותיה בפיתוח המתחם, במידה שבה המתחם הוא מטרד סביבתי ובשימוש חלופי שהיה יכול להיעשות במתחם בעת קבלת ההחלטה על חלוקת ההכנסות.
- ה. עדיפות נוסחאות חלוקה פשוטות ושקופות, אם כי ספק אם אפשר להשתמש באותה נוסחה בכל הסדר מקומי לחלוקת הכנסות.

ביישום ההסכמים לחלוקת ההכנסות התגלעו במשך השנים כמה בעיות.

- א. בעיה אחת היא ההתמודדות עם מצב שבו אחת הרשויות המקומיות מפרה את ההסכם ואינה מעבירה את התקבולים לרשויות האחרות כנדרש. המחלוקת שזכתה לפרסום הרב ביותר נוגעת לפְּרָק התעשייה י.ש. גת המשותף לעירייה של קריית גת ולמועצות האזוריות יואב ושפיר, שם נמשך הסכסוך מאז שנת 2004. קריית גת מבקשת להתנער מההסכם ומשרד הפנים מנסה לקדם הסכם חדש ואחר לאחר שכמה שינויים שכבר נערכו בהסכם המקורי לא הביאו לפתרון הבעיה. בעיות התגלעו גם במקומות האחרים. טרם גובש מנגנון שיבודד את המשק הכספי של אזור תעסוקה משותף ויקשה על אי-העברת תקבולי המסים כנדרש.
- ב. בעיה שנייה עוסקת בחלוקת הכנסות שמקורן בהיטלי השבחה. ככלל, מקור ההכנסה העיקרי העומד לחלוקה הוא תקבולי הארנונה המגיעים מנכסים שאינם למגורים. עם זה, מרבית ההסכמים כוללים גם חלוקת הכנסות שמקורן בהיטלי השבחה, היכולות להיות גבוהות במיוחד כאשר מדובר בקרקעות פרטיות. חלוקת הכנסות אלו הפכה מקור למחלוקת בשנים האחרונות ורשויות מקומיות המנהלות משא ומתן לפיתוח אזורי תעסוקה משותפים אינן מסוגלות להסכים עליה. הבעיה היא שבד בבד עם היטלי השבחה שמקורם בהשבחה הקרקע בעקבות תכנון קיים סיכון שיוגשו תביעות פיצויים גבוהות בשל ירידת ערך על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, וסיכון זה גורם לכך שהרשות המקומית שבה נמצא אזור התעסוקה מסרבת לחלוק בתקבולים של היטלי השבחה. אכן, נראה שהמדיניות (הבלתי פורמלית) של משרד הפנים כיום היא שיש למקד את חלוקת ההכנסות בתקבולי הארנונה שאינה למגורים בלבד, ואין לכלול בה היטלי השבחה או מסים שמקורם בשכונות מגורים.
- ג. בעיה שלישית נוגעת לחלוקת ההכנסות שמקורן בשימושי קרקע לאומיים קיימים כגון בתי סוהר, תחנות כוח ובסיסי צבא. כך ביקשה המועצה האזורית מגידו לזכות בנתה מתקבולי הארנונה שמשלמת תחנת הכוח חגית השוכנת בסמוך אליה בשטח המועצה האזורית חוף הכרמל.

הבעיה העיקרית בהערכת בקשות מסוג זה היא בקביעת קריטריונים לבחינתן. בלא גישה שקופה ואחידה עלולות להתפתח בתחום זה מחלוקות רבות בסגנון של 'תפוס כפי יכולתך' והדברים יגיעו חיש קל לבית המשפט בטענות שעל פיהן החלטות שהתקבלו משקפות העברת משאבים לבעלי ההשפעה הפוליטית הרבה יותר. כל המלצה בנושא זה עלולה לפתוח תיבת פנדורה של עשרות בקשות שבהן יבקשו רשויות מקומיות לקבל נתח מתקבולי הארנונה של מתקנים לאומיים הסמוכים להן. יש קושי בהגדרת קריטריונים אחידים בתחום זה שמתעצם אולי גם מכיוון שקריטריונים כאלו יכולים להזרים משאבים לאו דווקא לבעלי העצמה הפוליטית.

ד. בעיה רביעית נובעת מאי-יישומו של סעיף 9ב לפקודת העיריות (וככל הנראה גם לא סעיף 9א שבו משרד הפנים נותן גושפנקה פורמלית להסכמים ביזמה מקומית) ולו פעם אחת בשש השנים מאז נחקק ב-2006. הסעיף לא יושם אפילו במקרים פשוטים ומינוריים, כמו בקשה לשינוי פעולה של המועצה המקומית קצרין והמועצה האזורית גולן, ועל אחת כמה וכמה בסוגיות "כבדות" כמו המחלוקת סביב חלוקת המסים שמקורם באזור התעשייה מישור רותם, מחלוקת ששורשיה בשנות השמונים של המאה העשרים. הוועדה האחרונה שטיפלה בנושא הגישה את המלצותיה בשנת 2007. יישום סעיף זה נתקל ככל הנראה בקשיים טכניים ומהותיים אך אין מדובר בקשיים שאי אפשר להתגבר עליהם.

ה. לבסוף, העיוות הנובע מפערים גדולים בין תעריפי הארנונה ברשויות סמוכות הוא מכשלה משמעותית ביישום הסכמים לחלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות סמוכות, בפרט בין יישובים עירוניים למועצות אזוריות (כגון המועצה המקומית קדימה-צורן והמועצה האזורית לב השרון). מקורם של עיוותים אלו בהטלת הפיקוח על תעריפי הארנונה בשנת 1986. בתחילת 2007 מונתה ועדה לרפורמה בארנונה (ועדת ברזילי) שעל פי הצהרת שר הפנים דאז מר רוני בר-און (בישיבתה הראשונה של הוועדה) הייתה אמורה לקבוע בתוך ארבעים וחמישה ימים שיטת חישוב אחידה לארנונה ולגבש מערכת תעריפים שוויונית על בסיס משתנים אובייקטיביים כמו מצב סוציו-אקונומי, מיקום וגודל הנכס (סיקולר, 2007). עד היום (סתיו 2011) לא הגישה הוועדה את המלצותיה, גם מכיוון שדיוניה גלשו לבחינת חלופות לשינויים כוללניים ומרחיקי לכת במערכת המיסוי, שלא הובילו לתוצאות. כל מתווה לצמצום הפערים ברמות המסים בין רשויות מקומיות סמוכות ולהאחדת תעריפים באזורי תעסוקה משותפים הממוקמים בתחומה המוניציפלי של רשות מקומית אחת יהיה הדרגתי כדי שלא לפגוע בבעלי העסקים, במתקנים ובתושבים. עם זה, צעד זה ובעיקר השוואת תעריפים בין מועצות אזוריות לרשויות עירוניות גובלות הוא קריטי כדי לבטל עיוותים ברמה האזורית ולאפשר חלוקה בהכנסות שכיום פשוט אינן קיימות.

רוב משתתפי הסקר (לוח 1), אך לא רוב מוחלט, שולל את כפיית חלוקת הכנסות בין הרשויות המקומיות שמקורן באזורי תעשייה קיימים, ושולל גם את כפיית הקמתם של אזורי תעשייה משותפים

בניגוד לרצונן של הרשויות המקומיות המעורבות. רוב מוחלט שולל את מתן האפשרות למדינה לכפות שיתופי פעולה בין-מוניציפליים לאספקת שירותים למיניהם בלי הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. משתתפי הסקר שמים אפוא דגש על האוטונומיה המקומית, אם כי מדגם המשתתפים אינו בהכרח מייצג, ומצב זה יכול לגרום להטיות בהתפלגות התשובות בסוגיה זו. הדעות המקוטבות בנושא זה באו לידי ביטוי גם בקרב משתתפי השולחן העגול.

על אף המחלוקת ועל אף הבעיות שהתגלעו ביישום המנגנונים לחלוקת ההכנסות יש לראות באזורי תעסוקה משותפים ובמנגנונים לחלוקת ההכנסות מארנונה שאינה למגורים כלי חשוב ב"ארגז הכלים" של ההסדרים המוניציפליים. כל הבעיות שפורטו לעיל פתירות ודורשות אפוא טיפול. כלי זה לא ייתן פתרון מלא לבעיית הפערים בחוסן התקציבי של הרשויות המקומיות, אך הוא יכול להיות פתרון חשוב למחלוקות ולעיוותים ברמה המקומית. הוזכר הצורך לכלול גם רשויות מקומיות ערביות באזורי תעשייה משותפים והוזכרו פערים ניכרים בבסיס המס בין מועצות מקומיות למועצות אזוריות סמוכות, בהם תביעות לחלוקת הכנסות שמקורן באזורי תעשייה של המועצות האזוריות ומבסיס גדול של חיל האוויר הנמצא בתחומה של מועצה אזורית, והמשלם לה מסים נכבדים גם בשל הגדרתה יישוב עולים הזכאי לגבות ארנונה מלאה מנכסי הממשלה (מן הראוי לציין שבשולחן העגול לא נכללו נציגי מועצות אזוריות). מנגד הביעו נציגי הערים הגדולות התנגדות לחלוקת ההכנסות, שפירושה הענשת רשויות מקומיות המנוהלות כהלכה ועידוד אי-היעילות. הבעיות של הרשויות המקומיות החלשות נובעות מכך שהשלטון המרכזי נסוג מאחריותו הציבורית להבטיח סל שירותים סביר לאזרח.

מן הראוי להזכיר עוד מודל ייחודי לשיתוף פעולה בין-מוניציפלי: **אשכול גליל מערבי**. זה הוא תאגיד אזורי הכולל עשר רשויות מקומיות המתאפיינות בגיוון רב (מעלות-תרשיחא, כפר ורדים, מגדל-תפן, חורפיש, שלומי, מטה אשר, כסרא-סמיע, פקיעין, בית ג'ן ומעלה יוסף). התאגיד הוקם ב-2010 למטרת ייזום פרויקטים כלכליים-חברתיים באזור. שותפויות אזוריות בתחומים כמו עמותות לקידום התיירות קיימות כבר שנים רבות אך כאן מדובר במסגרת כוללת הרבה יותר, שאם היא תצליח – תוכל לשמש מודל לשיתוף פעולה וולונטרי בין רשויות מקומיות ברמה האזורית, בהיקף שלא היה כדוגמתו עד כה. הפריפריה היא הסובלת העיקרית מהיעדר שיתוף פעולה בין-מוניציפלי, ולשיתופי פעולה מסוג זה חשיבות קריטית באזורי פריפריה שבהן הרשויות המקומיות מתקשות להתחרות כל אחת בנפרד על משאבי פיתוח מול הרשויות המקומיות החזקות והמבוססות במרכז הארץ.

#### **תאגידים עירוניים ושותפויות מוניציפליות-פרטיות**

### **1. היקף השימוש הראוי בחברות העירוניות ורמת הרגולציה הממלכתית הרצויה עליהן**

חברות עירוניות הן הזרוע הארוכה של הרשות המקומית והן חלק בעל משמעות מהמחזור של מערכת השלטון המקומי. זהו מכשיר יעיל וגמיש לקידום פרויקטים, לניהול שותפויות עם רשויות מקומיות

אחרות או עם המגזר הפרטי ועוד. החברה היא מעין אנדרוגינוס: ארגון בבעלות גוף שלטוני-פוליטי עם חובת נאמנות של נציגי הרשות המקומית במועצת המנהלים לרשות, אך גם ישות משפטית עצמאית האמורה להתנהל כמו חברה פרטית. בשנות התשעים הוכפל מספר החברות העירוניות בעקבות פריחת הנדל"ן, התפתחות אורבנית וגם בשל שלל אגדות כגון 'קיוזו מע"ם', עקיפת שיא כוח אדם ודיני מכרזים, ואולי פה ושם גם מטרות סמויות של עשיית הון פוליטי וחלוקת ג'ובים למקורבים. בד בבד גובש במשרד הפנים נוהל להקמה של חברה עירונית ולהפעלתה.

לעורכי הצעת חוק העיריות לא הייתה דעה טובה על התאגידים העירוניים והם מציעים להעדיף מיקור חוץ המאפשר לעירייה שליטה ויכולת להחליף ספק או לשנות את תנאי החוזה על פני הקמת חברה. לטענתם, תאגידים עירוניים רבים מוקמים בלי הצדקה של ממש. שליטת הרשות המקומית בתאגיד העירוני רופפת והוא מבצע תפקידים החורגים מתפקידי העירייה תוך עקיפת כללי מנהל תקין. התאגיד משמש מסלול לתגמול מקורבים ולמועצת העירייה אין מעורבות כלשהי בייעוד רווחיו. הם ממליצים על ייסוד חברה עירונית רק במקרים מיוחדים מאוד.

הצעת החוק מציעה ליצור הבחנה בין תאגיד עירוני רגיל לתאגיד עירוני מיוחד. ההבחנה נועדה להדק את שליטת העירייה בתאגיד כך שתקציבו יהיה טעון את אותם האישורים הדרושים לתקציב העירייה, ונושאי משרה בעירייה כגון מבקר, גזבר ויועץ משפטי יוכלו למלא תפקידים אלו גם בתאגיד המיוחד. מוצע גם תהליך מורכב יותר של קבלת חוות דעת מהדרג הפקידותי כתנאי מוקדם לייסודו, בהשוואה לחלופות אחרות, וזאת נוסף על אישור המועצה ושר הפנים. הצעת חוק העיריות מבקשת להחיל את כל סמכויות התערבות שר הפנים ברשויות המקומיות על התאגידים העירוניים. חברי המועצה לא יישמו דירקטורים בגוף המנהל של התאגיד. תקציב התאגיד העירוני המיוחד טעון אישור העירייה והשר (אם אישור זה דרוש לעירייה).

האם החקיקה של שנות האלפיים שחלק מהוראותיה הוטמעו בנוהל הסדרת תאגיד עירוני לא הפכה את החברה העירונית לעוד מחלקה במנגנון הביורוקרטי של העירייה? ברוב מדינות אירופה ייסוד תאגיד עירוני אינו טעון אישור השר הממונה על השלטון המקומי. בישראל נדרש אישור שר הפנים גם כאשר הרשות המקומית רוכשת מניה אחת, משנה את התקנון, משנה את מבנה השליטה, וגם במקרה של הגדלת הון המניות, קבלת אשראי, מתן ערבות ואספקת שירותים שבסמכות הרשות המקומית. השוואה עם מדינות האיחוד האירופי מבליטה את דחיקת רגלי הנבחרים בארץ ובעיקר בהצעת חוק העיריות לעומת רוב מדינות האיחוד האירופי שבהן רק הנבחרים משמשים חברי הדירקטוריון של החברות העירוניות. משתתפי הסקר (לוח 1) מצדדים ברובם במתן ייצוג דומיננטי של נבחרים במועצות המנהלים של התאגידים העירוניים. עם זה, בשולחן העגול היו הדעות חלוקות בכל הנוגע למשקל נבחרים הציבור בדירקטוריון החברה העירונית. עלו טענות על כך שנבחרים ציבור אינם מגיעים לישיבות ומקדמים סדר יום פוליטי ולא מקצועי, וככלל נראה שדעת הרוב הייתה שיש להותיר את המצב הקיים, שבו נבחרים

הציבור מהווים שליש מחברי הדירקטוריון, על כנו. משתתפי הסקר תומכים במתן פטור לרשויות המקומיות מהחובה לקבל את אישור שר הפנים להקמת תאגיד עירוני, אך רובם מתנגדים לאפשר לתאגידים עירוניים לפעול מחוץ לגבולות השיפוט של הרשות המקומית שאליה הם משתייכים.

בכל הנוגע לדיני מכרזים, בשנה שבה נחקק חוק חובת המכרזים התשנ"ב/1992 שחייב את המדינה, תאגידים ממשלתיים וגופים ציבוריים אחרים לערוך מכרזים פומביים הוכן במשרד הפנים נוהל שבו חויבו גם תאגידים עירוניים במעין מכרזים, דהיינו לפנות לקבלת הצעה משלושה עד חמישה גורמי ביצוע, על פי אמות מידה של גוף ציבורי. בתיקון לחוק חובת המכרזים משנת 2002 הוחל החוק במפורש גם על תאגיד מקומי ונקבע מועד לכניסת התקנות לתוקף. טיטוט התקנות שהכין הדרג המשפטי, באורך של עשרות עמודים, לא התקבלה על דעת השר, התקנות לא הותקנו והתוצאה הייתה שבסופו של דבר הוחלו על התאגידים העירוניים דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות עצמן – דינים שהם דרקוניים יותר מאלה החלים על משרדי הממשלה ועל החברות הממשלתיות.

הצעת חוק העיריות הגזימה בהחלט כל צעדי ההתערבות של שר הפנים לגבי רשויות מקומיות על התאגיד העירוני – כולל חיוב אישי – אף על פי שלפי חוק החברות יש כבר אחריות אישית. האם יש צורך בכל כך הרבה אישורים של שר הפנים או שמא תפקידו לבדוק את התקינות המנהלית והכספית של התאגיד העירוני, כלומר פיקוח לאחר מעשה? האם לא יצרנו בישראל יתר רגולציה? הנאו-ליברליזם ואימוץ עקרונות NPM הביא לחיזוק רב במנגנוני הרגולציה, אך כיום מדובר על מעבר ל"רגולציה חכמה" ומאוזנת יותר, המשתפת את צרכני הקצה. הצעת חוק העיריות מראה חוסר אמון של מנסחיה בשיקול דעתם של קברניטי הרשויות המקומיות. יש בה סממנים של ריכוזיות וכבילת ידיו של הדרג המקומי ואין בה מאומה מעקרונות הביזור שלכאורה היו אמורים להנחות את הצעת החוק.

האם החברה העירונית יכולה לחיות עם הרגולציה החדשה ולשמש עדיין מכשיר יעיל וזריז, או שמא היא תהפוך לעוד מחלקה במנגנון העירוני? או שאולי "בשטח" פשוט מתעלמים מהשינויים המכבידים? נראה שחרף הגברת הפיקוח והבקרה עדיין לא נס לחן של החברות העירוניות והן ממשיכות להוות כלי יעיל וגמיש לפיתוח כלכלי וחברתי. משתתפי השולחן העגול הדגישו את הצורך בחוק ייעודי שיסדיר את הרגולציה על החברות העירוניות, אך כזה שישמר את יתרונותיהן ככלי גמיש ואפקטיבי לקידום הפיתוח גם באמצעות שותפויות עם המגזר הפרטי. המצב שבו משרד הפנים מפעיל בהדרגה על החברות העירוניות מנגנוני רגולציה כמעט זהים לאלה המופעלים על הרשויות המקומיות הוא בעייתי. הרגולציה צריכה להתבטא בקביעת נורמות ובפיקוח אחר מעשה, עם סנקציות על מי שאינו עומד בנורמה, כפי שמקובל בעולם, ולא בדרישה משתקת לקבלת אין-ספור אישורים לפני מעשה. תפקידו של הרגולטור במשרד הממשלתי הוא גם לסייע בידי התאגידים העירוניים לקדם את פעילותם ולהנחותם במבוכ הביורוקרטי, ולא לשמש אך ורק מבקר הבדוק את חשבונותיהם ואת עמידתם בכללים שקבע משרד הפנים.

## 2. עתיד תאגידי המים והביוב

המסמך הנוכחי אינו עוסק בפירוט בסוגיית תיאגוד המים והביוב, סוגיה שעמדה על סדר היום הציבורי בשנה החולפת. שאלות מרכזיות העומדות על הפרק הן האם יש לסגת ממודל התיאגוד או ההפרטה למחצה או ההפרטה המלאה שקודם בעשור האחרון? האם ראוי לשנות את כללי המשחק בתפעול התאגידיים הקיימים? מה בנוגע לסוגיית גביית המע"ם שמחויבים בה תאגידי המים וסוגיית העברת הרווחים לרשות המקומית? האם יש לבטל את התאגידיים או להפעילם על פי כללי משחק למיניהם? האם ראוי לכפות את התיאגוד על רשויות מקומיות שאינן חפצות בכך ומנהלות כהלכה את מערכת המים והביוב ולהמשיך במתווה הקיים של תיאגוד מלא עם אפשרות להפרטה מלאה בעתיד?

סיכום שהושג ב-27 ביולי 2011 בין משרד האוצר למרכז השלטון המקומי מחייב אמנם את כל הרשויות המקומיות להצטרף לתאגידי המים והביוב, אך הוא מאפשר לרשויות המנהלות את משק המים בצורה מיטבית להקים תאגידי עצמאי, ומגמיש את הממשקים בין הרשויות המקומיות לתאגידיים בתחומים כמו דיוויזנדנים והלוואות בעלים. סיכום זה אינו על דעת רשות המים.

בלי להיכנס לניסוח מפורט של סוגיית תאגידי המים והביוב (ראו בן-אליא, 2009; שפירא בר-אור, 2009 ואין-ספור כתבות שפורסמו בנושא בעיתונות בשנת 2011), אפשר להציע כמה עקרונות מנחים בנושא זה:

- תאגידי המים הם מסגרת ראויה ב"ארגו הכלים" של אספקת השירותים המוניציפליים ובמקרים רבים מהווים פתרון ראוי לקידום מערכות מוזנחות ובוודאי ברשויות מקומיות הסובלות מהיעדר יתרונות לגודל. אין להסיג אפוא לאחור את התיאגוד במקומות שבהם בוצע, אלא במקרים קיצוניים ביותר, ויש לראות בתיאגוד ובמיזוג תאגידיים קטנים פתרון במקומות שבהם מערכת המים והביוב אינה מתפקדת כהלכה.
- אין לקדם הפרטה של תאגידי המים והביוב בשל הניסיון הבין-לאומי הבעייתי בהפרטת מונופול טבעי זה. מערכת ציבורית אינה בהכרח יעילה פחות ממערכת פרטית בתחום המים והביוב ויש לה יתרונות בתחום השגת מטרות ציבוריות, לעומת מערכות מופרטות האפקטיביות יותר כצפוי בהשגת רווחים לבעליהן (מחקר מעניין שנערך בתחום זה לאחרונה השווה את מערכת המים הציבורית בציריך עם מערכת המים המופרטת בלידס ומערכת המים הפועלת באמצעות שותפות ציבורית-פרטית בברלין, ראו Lieberherr, 2011).
- יש לאפשר לערים גדולות להימנע מתיאגוד אם יש בסיס מוצק לטענותיהן שהמערכת המוניציפלית הקיימת בהן בתחום המים והביוב מתנהלת כהלכה, כולל ההשקעות הנדרשות.
- יש לאפשר לרשויות המקומיות ליהנות מרווחים אפשריים מתאגידי המים והביוב שלהן בכפוף לבקרה על כך שמדובר אכן ברווחים עודפים ולא בהזנחת ההשקעות הנדרשות במערכת ובפגיעה בחיסכון הנדרש לשיקום ולתחזוקה עתידיים.

- יש לשמור על העיקרון של תעריפי מים אחידים ברחבי המדינה ואין להפלות לרעה רשויות מקומיות באזורי פריפריה ובאזורים הרריים. יודגש, תיערוף דיפרנציאלי של המים משמעותו היא שתושבי הערים הגדולות במרכז הארץ ישלמו את התעריפים הנמוכים ביותר ואילו תושבי אזור ההר והדרום ישלמו את התעריפים הגבוהים ביותר. מצב זה יחריף אם יימכרו המים לרשויות המקומיות במחיר דיפרנציאלי, בפרט בתקופה שבה יגיע חלק הארי של המים ממתקני התפלה הנמצאים לאורך קו החוף במרכז הארץ.

### 3. מקומן של שותפויות מוניציפליות-פרטיות בפיתוח המוניציפלי

בשנות התשעים הייתה פריחה של ממש בגיבוש שותפויות בין המגזר המוניציפלי למגזר הפרטי כדי לפתח פרויקטים בעלי תרומה לכלכלה המקומית. בתחילת שנות האלפיים הייתה בלימה במגמת גיבושן של PPP (Public-Private-Partnerships) מהטיפוס של עסקות קומבינציה. היבט המימון, דהיינו קידום הסכמי PFI (Private Finance Initiatives) ו-BOT (Build-Operate-Transfer) לפיתוח תשתיות ושירותים היה למרכזי בייזום PPP גם ככלי "עוקף תקציב": כלי המאפשר פיתוח תשתיות פיזיות ותשתיות שירותי חברה ורווחה במימון המגזר הפרטי, כך שהתחייבויות תקציביות עתידיות בשל ההתקשרויות, אבדן ההכנסות והוצאות אפשריות בשל ההתחלקות בסיכונים עם היזם הפרטי אינן נרשמות בספר התקציב. השותפויות המוניציפליות הפרטיות הן פחות בתחום הפיתוח המקומי ויותר בתחומי תשתיות ושירותים חברתיים: אספקת שירותי חברה ורווחה שאינם דווקא שירותי חובה של השלטון המקומי (מעונות יום, ברכה טיפולית, קאונטרי קלאב, ברכת שחייה). תמורה זו משקפת מצוקה תקציבית והיעדר יכולת לממן פיתוח שירותים כאלה באמצעות התקציב הבלתי רגיל של הרשות המקומית, ואולי גם תפנית בסדרי הקדימויות של ראשי רשויות מקומיות.

יחס המדינה לשותפויות מוניציפליות-פרטיות הוא אמביוולנטי: מחד גיסא, עידוד דפוס התקשרויות זה ואפילו כפייתו, בצורה עקיפה בתחום התשתיות, כמו מים וביוב ורכבות קלות. מאידך גיסא, חוסר מעורבות בקידום שותפויות המתמקדות בפיתוח שירותי חברה ורווחה, וכן יחס לא מעודד לשותפויות בתחום הפיתוח הכלכלי המתאפיין בקשרים מורכבים בין הון לשלטון.

מנגנוני רגולציה ואכיפה, כגון חובת קיום מכרזים ומיסוד מנגנון לחיוב אישי בשלטון המקומי, מגבילים את מרחב התמרון של ראשי רשויות מקומיות, וחשש גובר מתביעות משפטיות ומחריגה מנהלים מרתיע מקבלי החלטות בשלטון המרכזי מלאשר יזמות בלי הליכי בדיקה ממושכים. גם בתי המשפט מגלים יחס ביקורת בפרט בכל מה שמכונה "מטלות יזם". מה הן השלכות פסק הדין החדש של השופטת בדימוס פרוקצ'יה (ע"א 7368/06) בנוגע למימון תשתיות ומוסדות ציבור? יש להעיר שקיים פער בין מסגרות הרגולציה הפורמליות, המכפיפות את הרשויות המקומיות לאישורי שר הפנים (ושר האוצר) על כל צעד ושעל, לבין ההתנהלות בפועל.

בהתאם לשינוי במאפייני ה-PPP פחתה הדומיננטיות של מטרופולין תל אביב והפרויקטים המשותפים בולטים יותר בשוליו וגם באזורי פריפריה לאומית. דווקא רשויות מקומיות חלשות יחסית נזקקות להסכמי BOT ודומיהם כשיטת מימון, למרות עלויותיה הגבוהות, לעומתן גזברי רשויות איתנות כמו רעננה ואשדוד פוסלים דרך זו של מימון בשל עלויותיה.

באילו מקרים יש לעודד שותפויות מוניציפליות-פרטיות לפיתוח ולתפעול שירותים מוניציפליים ומתי מדובר בכלי של חוסר בררה, שמגדיל בטווח הארוך את הנטל הכספי על הרשות המקומית? האם להגביל רשויות חלשות או שממילא לא יימצאו שותפים שמוכנים לסמוך על כושר ההחזר שלהן? שותפות מוניציפלית-פרטית יכולה להיראות אטרקטיבית בטווח הקצר, אך להטיל נטל כבד על הרשות המקומית בטווח הארוך, כאשר הבחירה בה נובעת בעיקר מתוך מצוקה תקציבית ולא מתוך הכרה שהשותפות עם המגזר הפרטי אכן תהיה אפקטיבית בהתחשב בניסיונו וביעילותו הרבה יותר של המגזר הפרטי בביצוע הפרויקט. התקשרויות מסוג PPP עלולות להיות בעייתיות בתחומים מפסידים (כאשר ההתקשרות כוללת סובסידיה גדולה – גלויה וסמויה – למגזר הפרטי) ובתחומים המתאפיינים באי-ודאות רבה במיוחד – כאשר צפוי שבמהלך הקמת הפרויקט ותפעולו יתעורר הצורך לערוך תיקונים רבים בהסכם המקורי. הדוגמה הברורה למקרה כזה בישראל היא פרויקט הרכבת הקלה בירושלים.

#### **4. איגודי הערים: האם הם מהווים מסגרת אפקטיבית לשיתוף פעולה בקרב הרשויות המקומיות?**

המדיניות הממשלתית בשנים האחרונות היא לחזק את האוטונומיה של איגודי הערים, לחזק את מעמדו של הדרג הפקידותי בניהולם ולהחליש את מעמדם של נבחרי הציבור מטעם הרשויות המקומיות השותפות באיגוד. בין השאר ניתנה לאיגוד הערים סמכות בלעדית בתחום שהועבר לאחירות ולרשות המקומית החברה באיגוד אין יותר סמכות לעסוק בו. עם זה, דפוס שיתוף פעולה בין-מוניציפלי זה אינו זוכה לפופולריות רבה בקרב הרשויות המקומיות. האם יש להעניק לאיגודי הערים סמכויות אוטונומיות של הטלת מסים וגבייתם באישור שר הפנים (ושר האוצר)? רוב ברור של משתתפי הסקר (לוח 1) מתנגד להעניק לאיגודי הערים סמכויות של הטלת מסים וגבייתם.

#### **5. מועצות דתיות וארגונים אחרים בהם אלה המשותפים לכמה רשויות מקומיות**

מסמך זה אינו עוסק במגוון ארגונים אחרים המסונפים למערכת השלטון המקומי. עם זה, מניסיונם של ארגונים אלו כגון מועצות דתיות עולה כי יש לדבוק בעקרון הזהות בין מימון לשליטה. ארגונים מקומיים וכאלה המשותפים לכמה רשויות מקומיות שהרשות המקומית נתבעת להשתתף במימון, אך בו בזמן אינה שולטת בהוצאותיהם הם מתכון לבעיות. השתתפות ממשלתית דיפרנציאלית בתקציביהם של גופים כמו מועצות דתיות היא צעד ראוי ונכון שבא לצמצם פערים, אך אין זה מתקבל על הדעת שרשות מקומית

הנתבעת לממן את רוב תקציבו של הגוף לא תוכל לשלוט באופן תפקודו וברמת הוצאותיו באותה מידה שבה היא מבקשת לממן אותו.

לוח 1: עמדות המישים וחמישה משתתפי ערב השולחנות העגולים (יולי 2011) בנוגע לרפורמות בהסדרים מוניציפליים

מסכים + מסכים מאוד	לא מסכים ומסכים באותה מידה	כלל לא מסכים + לא מסכים	
51%	11%	38%	אין לבצע איחוד רשויות ואין להעביר אזורי מגורים מרשות מקומית אחת לאחרת בלי הסכמת התושבים.
44%	17%	38%	ההחלטה לאחד רשויות מקומיות בלתי דמוקרטית ופוגעת בזכויות דמוקרטיות של תושבים.
24%	8%	67%	יש להעביר את הסמכות לשנות שטחי שיפוט ממשרד הפנים לכנסת.
67%	22%	11%	על הוועדה הבודקת כינון עיריות, איחודן, ביטולן ושינוי שטח שיפוטן להיות ועדה קבועה.
51%	19%	30%	יש להקים דרג אזורי/מטרופוליני נבחר של שלטון מקומי ולהעביר אליו סמכויות מהדרגים המחוזיים של משרדי הממשלה.
46%	31%	23%	יש להקים דרג אזורי/מטרופוליני נבחר של שלטון מקומי ולהעביר אליו סמכויות מהרשויות המקומיות בתחומים שבהם יש יתרון לגודל או תחומים הדורשים תיאום ושיתוף פעולה.
29%	27%	43%	יש לאפשר הקמת רובע עירוני בכל עירייה בלי מגבלת מספר תושבים (100,000 בהצעת חוק העיריות).

48%	13%	39%	אין לכפות חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות שמקורן באזורי תעשייה קיימים.
25%	14%	60%	יש לאפשר למדינה לכפות שיתופי פעולה בין-מוניציפליים לאספקת שירותים למיניהם בלי הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.
47%	17%	36%	אין לכפות את הקמתם של אזורי תעשייה משותפים בניגוד לרצונן של הרשויות המקומיות המעורבות.
44%	23%	33%	יש להבטיח ייצוג דומיננטי לנבחרי הציבור במועצות המנהלים של תאגידים עירוניים.
50%	30%	20%	יש לפטור את הרשויות המקומיות מהחובה לקבל את אישור שר הפנים להקמת תאגיד עירוני.
39%	10%	51%	יש לאפשר לתאגידים עירוניים לפעול מחוץ לגבולות השיפוט של הרשות המקומית שאליה הם משתייכים.
27%	12%	60%	יש להעניק לאיגודי הערים סמכויות להטיל ולגבות מסים באישור מיוחד של שר הפנים ושר האוצר.

## מקורות

- בורוכוב, א' (2004). מה התועלת מאיחוד הרשויות המקומיות? **תכנון, ביטאון איגוד המתכננים בישראל**, 1(2): 77-83.
- בן-אליא, נ' (2009). **משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?** ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.
- בן-בסט, א' ודהן, מ' (2009). **הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- חסון, ש' (2006). **הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ובית הספר לממשל ולמדיניות אוניברסיטת תל אביב.
- סיקולר, נ' (6 במרץ 2007). שר הפנים רוני בר-און מכריז על רפורמה בארנונה. **YNET**.
- רזין, ע' (2004). איחוד רשויות מקומיות: האומנם רעיון מופרך? **תכנון, ביטאון איגוד המתכננים בישראל**, 1(2): 83-86.
- רזין, ע' וחזן, א' (2000). **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת "שליטה מלמעלה"**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- רזין, ע' וחזן, א' (2006). **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל, צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ריינגוורץ, י' (2011). **איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית – עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003**. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.
- שפירא בר-אור, א' (2009). **ההפרטה של שירותי הספקת המים בישראל: באפיק ההפרטה "המוחלטת"**. **חוקים, גיליון א'**: 319-348.
- Lieberherr, E. (2011). *Legitimate, effective and efficient water governance? A comparative analysis of cases in Germany, England and Switzerland*, Presented at the ECPR Conference in Reykjavik, August 25-27.

## סיווג רשויות מקומיות

### משה בר ניב ואמנון להבי

השאלות המרכזיות שבהן נייר עמדה זה מבקש לעסוק נוגעות באופן הראוי שבו יש לסווג את הרשויות המקומיות בישראל בהיבטים למיניהם הכרוכים בפעילותן מכוח הדין. בישראל יש יותר ממאתיים וחמישים רשויות מקומיות. הן נבדלות זו מזו במספר תושביהן, במיקומן הגאוגרפי, באופיין (כפרי, פרורי, עירוני), באיתנותן הפיננסית, במעמד הסוציו-אקונומי הממוצע של תושביהן, במאפיינים הדתיים והעדתיים של התושבים ואף במבנה השלטוני שלהן (עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית).

נייר העמדה עוסק במיוחד בשלוש שאלות מרכזיות:

- א. האם על כל הרשויות המקומיות להיות בעלות מעמד סטטוטורי שווה באשר להיקף סמכות הפעולה שלהן ולמידת העצמאות שהן מקבלות מהשלטון המרכזי, או שמא השוני בין הרשויות המקומיות מצדיק גם יחס שונה מבחינת מעמדן החוקי?
- ב. מהי הזיקה הראויה בין היקף הסמכות של הרשות המקומית (בין אם זו דיפרנציאלית או אחידה בין הרשויות) למחויבות השלטון המרכזי להשתתף במימון פעילותה השוטפת?
- ג. בשל החלוקה הקיימת בדין הקיים וכן בדין המוצע בין סמכויות רשות לסמכויות חובה של הרשות המקומית, האם התמהיל המוצע של סמכויות חובה ורשות אמור להיות אחיד, או שמא יש להבדיל בין רשויות מקומיות? בהקשר זה אפשר ליישם כמה מבחני הבחנה, לדוגמה על בסיס יכולתה התקציבית של הרשות או העדפותיהם הפרטניות של תושביה.

נייר העמדה נסמך, בין השאר, על עמדות ומסקנות בעקבות דיון שולחן עגול שהתקיים במרכז הבינתחומי הרצליה ביום 14 ביולי 2011. כמו כן אנו מסתמכים על שאלון, בכל מיני נושאים הנוגעים לסמכותן של רשויות מקומיות, שהועבר בין המשתתפים בכינוס שנערך במועד זה במרכז הבינתחומי. המשיבים על השאלון (חמישים וחמישה במספר) הם נבחרים ציבור המכהנים ברשויות המקומיות או אנשי מקצוע שעיסוקם בתחום הרשויות המקומיות. אף על פי שמספר המשיבים (חמישים וחמישה) אינו מאפשר להציג תוצאות סטטיסטיות מובהקות, יש בו, בהתחשב במהות המשיבים, כדי לתת אינדיקציה לאופן שבו נתפסות דילמות מרכזיות בהתוויית סמכותן של רשויות מקומיות.

נקודת המוצא לדיון הנוכחי היא הצעת חוק העיריות התשס"ז/2007<sup>1</sup> הקובעת פרמטר פיסקלי מובהק לקביעת המעמד ולהיקף הסמכות הסטטוטורי של רשות מקומית. לפי הצעת החוק הרשויות המקומיות

<sup>1</sup> הצעת חוק העיריות, התשס"ז/2007. ניתנת לצפייה ב:

מחולקות לארבע קטגוריות: **עירייה עצמאית**, **עירייה רגילה**, **עירייה בהתייעלות ועירייה בהבראה**. הפרמטר המרכזי לסיווג הוא ביצועיה הכספיים של הרשות: ככל שתקציבה השוטף מאוזן יותר – שיעור הגירעון קטן יותר, שיעור גביית הארנונה ותשלומי המים והביוב גבוה יותר, ועומס המלוות נמוך יותר – כך גבוה יותר מעמדה של הרשות במדרג הנ"ל. למדרג השלכות ישירות על היקף הסמכות הסטטוטורית. לפיכך **עירייה עצמאית** תזכה למידה רבה יותר של אוטונומיה כגון אישור תקציב שנתי, גיוס אשראי וביצוע עסקאות נדל"ן בלא צורך באישורים פרטניים של השלטון המרכזי. לעומת זאת ככל ש"הביצועים" הכספיים של הרשות המקומית טובים פחות כך מתעצמת מידת הפיקוח והשליטה של השלטון המרכזי על רשות מקומית הנמצאת בשלבים נמוכים יותר של המדרג. כך, בדירוג הנמוך ביותר של הרשויות, **עירייה בהבראה** מאבדת למעשה את סמכות הניהול העצמאית שלה. החלוקה המוצעת בהצעת החוק מבקשת לעגן באופן חוקי ומחייב את המדרג המוצע. בפועל גם כיום חלוקה כזאת קיימת כפרקטיקה שלטונית. בסדרת 'פילוטרים' שקיים משרד הפנים בשנים האחרונות יושמו הבחנות כאמור בניהול ובתמיכה ברשויות המקומיות.

האם הבחנה זו היא ראויה? האומנם הפרמטר התקציבי ראוי להיות השיקול המרכזי במידת הענקת מרחב הפעולה הסטטוטורי לרשות מקומית? לגישתנו, מענה מושכל לשאלות אלו מחייב להידרש לשיקולי הליכה שבבסיס הצדקת קיומן של רשויות מקומיות, סמכויותיהן ודרכי פעולתן. שאלות אלו מורכבות במיוחד בנסיבות של מדינה כמו ישראל ששטחה מצומצם ומספר תושביה קטן. האם במדינה שמספר תושביה נמוך בהרבה מערים דוגמת שנהאי, מוסקוה, מקסיקו סיטי, או ניו יורק ראוי שתתקיימנה יותר ממאתיים וחמישים רשויות מקומיות? ואם כן, מהי ההצדקה הבסיסית לכך? האם מדובר ביכולתן של רשויות מקומיות לתפקד כגופים תאגידיים ('פירמות') היכולים להעניק לתושבים חבילה של שירותים, מוצרים ומסים, על פי טעמים האישי של תושביהם, כך שכל אזרח בוחר את הרשות המקומית המתאימה לו ביותר?<sup>2</sup> האם ההצדקה לקיומן של רשויות מקומיות היא אולי דווקא ביכולתן לתפקד כמיני-דמוקרטיה דוגמת הפוליס היוונית, כלומר בהיותה של מועצת הרשות "כנסת זוטא" כלשונו של הנשיא (בדימוס) אהרן ברק?<sup>3</sup> או שמא הצדקת קיומה של הרשות המקומית היא בהיותה קבלן משנה של השלטון המרכזי?

כל אחת מהגישות הללו תביא לתוצאה שונה בבחינת הלגיטימציה הכללית לשלטון המקומי ובהתווית העקרונות היסודיים בבסיס מתן סמכויות לרשויות מקומיות. ברי כי אם תזת ה'פירמה' מהווה שיקול מרכזי, הרי שמחד גיסא, יש מקום למתן סמכות רחבה לשלטון המקומי, אך מאידך גיסא, במקום שבו 'פירמה' מסוימת אינה מאוזנת תקציבית היא משולה לחברה חדלת פירעון שאינה יכולה עוד לנהל את ענייניה באופן אוטונומי. לעומת זאת גישת ה'פוליס' תצדיק אוטונומיה רחבה לשלטון המקומי, אך תשלול

<sup>2</sup> ראו לעניין זה את מאמרו המוביל של צ'ארלס טייבו :

Charles, A. T.(1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64(5), 416-424.

<sup>3</sup> בג"ץ 953/01 ח"כ מרינה סולודקין נגד עיריית בית שמש, פ"ד (ח) 595, 620.

הבחנה של ממש בין סוגי רשויות מקומיות למיניהן, בוודאי על בסיס תקציבי. אם בכלל הבחנה כזאת ראויה להיות על בסיס יחס הפוך לגודלה של הרשות. אם נקודת המוצא היא שמספר קטן יחסית של תושבים מאפשר דמוקרטיה השתתפותית, על הדין לחזק את מערך הסמכויות של הקהילה במקום שבו אכן יכול להתקיים שיח אינטימי בין תושבי הרשות.

המשתתפים בשולחן העגול נחלקו ביניהם באופן שבו ראו את האיתנות התקציבית כטעם מרכזי להגדלת סמכותה של רשות מקומית מסוימת. דוברים כגון עורך הדין איתן עטיה – מנכ"ל "פורום ה-15", רואה החשבון גולן זריהן – גזבר עיריית הרצליה, עורך הדין עוזי סלמן – היועץ המשפטי לעיריית תל אביב, ומר רני פינצ'י – לשעבר ראש מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים ראו באיתנות תקציבית קירוב טוב למדידת תפקוד יעיל ולתרבות ארגונית ראויה ברשות המקומית. דוברים אחרים כגון חבר הכנסת משה גפני – יו"ר ועדת הכספים של הכנסת ומר יוסי בן-דוד – ראש עיריית יהוד סברו כי אמנם רשויות מקומיות מאוזנות ראויות למידה גבוהה של אוטונומיה, אולם ביקשו להביא בחשבון את מידת ההוצאה הראויה לתושב כדי למנוע מצב שבו רשויות מקומיות יימנעו מלתת שירותים ראויים לתושב רק כדי להיות מאוזנות תקציבית, וכן קראו לשקול מאפיינים סוציו-אקונומיים ואחרים של הרשות בקביעת מטרותיה וסמכויות הביצוע שלה. מתן עצמאות לערים משגשגות אינו מחייב שלילת סמכות רחבה משאר הערים, ובפרט מרשויות מקומיות המצליחות להוציא אל הפועל תכניות הבראה.

השאלון שנערך מלמד על דומיננטיות השיקול התקציבי לצד ניהול ארגוני תקין במתן לגיטימציה לסמכות נרחבת לרשות מקומית מסוימת. כשביקשו הנשאלים לדרג קריטריונים הרלוונטיים למתן עצמאות ניהולית, דורגו במקומות הגבוהים ביותר יכולת איזון תקציבי (80%), שיעור גביית הארנונה בפועל (65%), שקיפות, ניהול תקין וקבלת החלטות (69%). המאפיינים שהמשיבים לשאלון הדגישו מבלתיים את החשיבות הרבה שהם מייחסים להיבט הפירמה שבניהול הרשות המקומית. למעשה, גם בניהול תאגיד שמניותו נסחרות עומדים קריטריונים אלו במרכז. האיזון – בד בבד עם הרווחיות בפירמה עסקית – הוא קנה המידה העיקרי להצלחת הפירמה העסקית ולמתן סמכויות להנהלה להשיג מטרה זו. מעניין, אף שמבחינה סטטיסטית לא נוכל לומר שמדובר בשוני מובהק, לדעת המשיבים שיעור גביית הארנונה הוא פרמטר חשוב פחות מהאיזון התקציבי – אף שהשניים כרוכים זה בזה.

ייתכן ששוני זה נובע מכך שבעוד שאיזון תקציבי ניתן לשליטה טובה יחסית בידי הרשות, שיעור גביית הארנונה הוא בעייתי יותר.

חשוב להדגיש את הערך הגבוה שהמשיבים מייחסים לשקיפות ולניהול תקין. אף שנושא זה אינו משקף ישירות פרמטר כלכלי חד-משמעי, הריהו כנראה מבטיח שניהול הרשות המקומית נעשה במתכונת ראויה. לפיכך מן הראוי להותיר בידי הרשות סמכויות ניהול רחבות יחסית. הניהול התקין והשקיפות הם גורמים חשובים מאוד גם בעיני מי שמעריך פרמטרים כלכליים (איזון תקציבי) כמכריעים. לא כל רשות יכולה בהכרח לאזן את תקציבה. יש רשויות שאוכלוסייתן חלשה מבחינה כלכלית והן נעדרות אזורי תעשייה או

פעילות עסקית נרחבת בתחומן. רשויות כאלה יתקשו באיזון תקציבי בהיותן תלויות בהעברות ממשלתיות (היכולות להשתנות כתוצאה ממדיניות מקרו-כלכלית). גם רשויות כאלה, אם הן נוהגות בשקיפות ובתקינות על פי דעת המשיבים, ראויות לסמכויות ניהול נרחבות יחסית.

קריטריונים העוסקים בהליך הדמוקרטי הפנימי ברשות המקומית דורגו כבעלי רלוונטיות פחותה לעניין זה: רק שישה אחוזים מהנשאלים סברו שמספר התומכים בהצעת התקציב במועצת הרשות הוא קריטריון בעל חשיבות גבוהה, ותשעה אחוזים בלבד ייחסו חשיבות לעניין זה לאחוז ההצבעה של תושבי הרשות בבחירות המקומיות. אפשר לומר כי למעשה אין המשיבים לשאלון מייחסים חשיבות בהקשר לסמכויות שיוענקו לרשות המקומית ולטיב ההליך הדמוקרטי. אם אכן העמדה המתבטאת בשאלונים מייצגת, הרי מוטל ספק גדול ביותר לרלוונטיות של התימוכין לקיומה ולפעילותה של הרשות המקומית כמייצגת את אוכלוסיית הקהילה. אם כך הם הדברים עולות מכאן שאלות לא פשוטות לגבי ההצדקה בקיומן של רשויות כה רבות בישראל. יש לזכור כי העלות הכלכלית בקיומן של רשויות מקומיות רבות אינה זניחה; ואם ההצדקה לפיצול הניכר היא בהיבט ה"דמוקרטיה הקטנה", הרי שאם יסוד זה אינו רלוונטי באשר לקביעת שיקול דעתה העצמאי וניהולה של הרשות, שמא מן הראוי לבחון מבנה אחר לרשויות המקומיות בישראל. מסגרת כזאת יכולה להתמקד בניהול כספי כלכלי במבנים כלכליים גדולים ויעילים; ואילו היסוד הדמוקרטי של אופייה של כל תת-קהילה ייקבע במבנים "רזים" יותר ומשוללי כוח כלכלי ממשי של ועדי רובע ועוד. מובן ששאלות אלו מצריכות דיון ומחקר מעמיקים יותר, אולם המשקל המבוטל שמייחסים המשיבים להיבט ה"דמוקרטי" מול האלמנט הכלכלי מחייב בחינה מעמיקה של נושא זה.

השאלה המרכזית השנייה שנדונה בשולחן העגול נגעה בזכאותה של הרשות המקומית לקבלת תמיכה כספית מן השלטון המרכזי, והאופן שבו מתקשרת סוגיית זכאות זו לסיווגה של הרשות המקומית ולהיקף סמכותה הסטטוטורית. בסוף יוני 2011 קיבלה הממשלה החלטה עקרונית התומכת בשינוי נוסחת מענקי האיזון, כך שרשויות מקומיות הגובות תעריף ארנונה נמוך מעסקים וממשרדים ייחשבו בעלות הכנסה גבוהה יותר ולכן זכאיות למענקי איזון פחותים, וזאת כדי למנוע תחרות בלתי הוגנת בין רשויות מקומיות, שלפיה מחד גיסא, רשויות מושכות לשטחן בתי עסק באמצעות גביית ארנונה נמוכה ומאידך גיסא, זכות למענקי איזון בשל חסרון הכיס שנוצר להן.<sup>4</sup>

יצוין כי עד היום נוסחת מענקי האיזון נקבעת בהנחיות ובנהלים פנימיים ולא בחקיקה ראשית או משנית. לצד הגמישות שבפרקטיקה ארוכת שנים זו נשאלו המשתתפים אם לא ראוי לקבוע בחקיקה את הקריטריונים לחלוקת מענקי איזון, ובכל מקרה, מה ראוי שיהיו הקריטריונים המהותיים המנחים לקבלת מענקי האיזון.

<sup>4</sup> ראו להב, א' (26 ביוני 2011). הממשלה אישרה שינוי נוסחת מענקי האיזון. אתר Ynet בכתובת: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4087128,00.html>. טרם קיבלנו לידינו את מסמך הרקע שהכינו משרד הפנים ומשרד האוצר לקראת הדיון שהתקיים בישיבת הממשלה הני"ל.

מבין הקריטריונים שהוצעו בשאלון כבעלי השלכה פוטנציאלית למתן מענקי איזון המצב החברתי-הכלכלי של הרשות נראה רלוונטי ביותר. חמישים ושמונה אחוזים ראו בקריטריון זה בעל החשיבות הגבוהה ביותר מבין ארבע רמות הדירוג של השיקול. אם כוללים את מי שרואה בקריטריון זה חשיבות גבוהה מול כל אלה המדרגים אותו בעל חשיבות נמוכה מתקבלת תוצאה עצמתית הרבה יותר. שמונים ושניים אחוזים מהמשיבים רואים קריטריון זה קריטריון חשוב בהחלטה לגבי מענקי האיזון, ורק שמונה-עשר אחוזים רואים בו הצדקה נמוכה למתן מענקי איזון.

הקריטריונים של מספר התושבים ומיקומה הגאוגרפי של הרשות זכו להערכת חשיבות דומה (23% ו-24% מהנשאלים, בהתאמה, סברו שמדובר בקריטריונים בעלי חשיבות גבוהה). דווקא בהקשר זה נתפסה יכולת הרשות לפעול בתקציב מאוזן על בסיס ניסיון העבר – קריטריון רלוונטי פחות (18%).

בהתאם לכך גם בדיון שהתקיים בשולחן העגול ביקשו רבים מהדוברים להדגיש את מורכבות השיקולים הכרוכים במענקי איזון, ובכך שמתן מענקי איזון אינו מלמד בהכרח על בעיה ניהולית ברשות מקומית נתונה. מר יוסי נשרי, ראש עיריית קריית אוננו, הדגיש כי הרשויות המקומיות משקיעות בין שלושים לארבעים אחוזים מעל תקציבי המדינה בחינוך וברווחה וכי אלה הם סכומים שעל השלטון המרכזי לשלם. גם מר נאהד חאזם, ראש עיריית שפרעם, ביקש להציע התבוננות מורכבת בבניית תקציבה של הרשות ובזכאות למענקי האיזון, באופן שמדד האיזון הכלכלי אינו יכול לעמוד בפני עצמו. לדבריו, יש להעניק לעיריות ציון משוקלל המתבסס על מכלול קריטריונים בהם פוטנציאל הרווח של העירייה, רמת השירות הניתנת לתושב, מימוש פוטנציאל הבנייה, מיקום היישוב ועוד.

סוגיה שלישית ואחרונה שעמדה לדיון סביב השולחן העגול נגעה לחלוקה המוצעת בהצעת חוק העיריות בין סמכויות חובה לסמכויות רשות של הרשות המקומית, חלוקה שהיא שונה מזו הקיימת כיום בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות.

הוראת סעיף 207 להצעת חוק העיריות מונה בסמכויות החובה נושאים כגון תכנון ופיתוח תחום העירייה; פיתוח, תחזוקה והסדרה של תשתיות תיעול, ניקוז, איסוף פסולת ושירותי מים וביוב, דרכים ציבוריות וחנייה ציבורית, או מבני ציבור ושטחים לצורכי הציבור; וכן תחומים אחרים שעל העירייה להסדיר בכובעה הרגולטורי (פעילות עסקים, מבנים מסוכנים ועוד). לעומת נושאים אלו כלולים נושאים כגון חינוך, רווחה, תרבות, ספורט ודת בגדר סמכויות הרשות לפי סעיף 208 להצעת החוק. לכאורה אפוא הצעת החוק פוטרת את הרשויות מהצורך לספק רמה כלשהי של שירותים אלו.

זאת ועוד, תשומת לבם של הנוכחים בדיון הופנתה לכך שגם סמכויות החובה המוצעות כפופות לפי סעיף 207 ל"תקציבה המאושר" של הרשות. בהערת השוליים לסעיף זה בהצעת החוק מצוין כי "הוספת סייג זה באה כדי למנוע תביעות נזיקין או הוצאת צווי עשה כנגד עירייה", שכן היקף התפקידים "כפוף לתקציב העירייה". כך, לפי הצעת החוק, החלטת העירייה "שלא לתקן בור בכביש או בגן משחקים אינה

אמורה להקים נגדה עילת רשלנות במילוי חובה או עילת הפרת חובה חקוקה רק בעבור קביעת פעילות זו כתפקיד המוטל על העירייה".

בעקבות ההוראות הללו נדרשו הנוכחים לשאלות אם הוראות כאלה הן ראויות וכיצד עליהן להיות מושפעות מסיווגן של הרשויות המקומיות. בהקשר של פטור אפשרי מתביעות נזיקין בשל חסרון כיס תקציבי האם ראוי שתושבי רשות מקומית שתקציבה נמוך יהיו חשופים לסיכון מוגבר? כיצד משליכים דברים אלו על הבנתנו הרחבה יותר של תפקיד הרשות המקומית? האם הרשות המקומית היא רשות שלטונית לכל דבר ועניין, או אולי יש בגישה בהצעת חוק העיריות כדי לחזק את תפיסת העירייה כמעין תאגיד עסקי המספק שירותים בתשלום, הא ותו לא?

מרבית הדוברים, בהם יועצים משפטיים, סברו כי אין מקום לפטור גורף מאחריות, במיוחד בשל ההשפעה השלילית שעלולה להיות לכך לתושבי רשויות מקומיות שתקציבן מועט יחסית (זאת לצד החשש מתביעות סרק רבות שתושבים מגישים). רוב הנוכחים הסכימו לקיום צורך ברמה מינימלית של שירותים שיוענקו לתושב בלי קשר למעמדה הכלכלי של הרשות, אך דוברים אחדים הביעו עמדות אחרות ביחס לסוגי השירותים שיהוו את ליבת פעילות החובה של הרשות המקומית.

העמדות ביחס לתמהיל הראוי בין סמכויות חובה לסמכויות רשות, ולשאלה אם הנושאים הכלולים בשירותי החובה ובשירותי הרשות אמורים להיות אחידים או להשתנות בין רשויות מקומיות מצאו ביטוי גם בעמדות כלל הנשאלים בשאלון שהופץ. כמעט כל הנשאלים (80%) הסכימו לאמירה שלפיה יש לחייב את כלל הרשויות המקומיות לספק סל שירותים בסיסי לצד שירותים אחרים שאותם תבחר הרשות אם ברצונה לספק לתושביה. למעשה עמדה גורפת זו חזקה אף יותר מכיוון שלאחד-עשר אחוזים מהמשיבים לא הייתה עמדה בנושא. כלומר, התפיסה הברורה של המשיבים על השאלון היא שעל רשות מקומית, בראש ובראשונה, לספק שירותים מסוימים המוגדרים בחוק. גישה זו חוזרת ומחזקת את התמיכה בתפיסת הרשות המוניציפלית כפירמה ובמידה מסוימת גם כממלאת פונקציות של הממשל המרכזי. פירמות אלו מיועדות לספק דרכים הכרחיות ומוכתבות, אף שיוכלו לבצע עוד פעולות מעבר להכרחי. תפיסה המחייבת את הרשויות בסל שירותים – למעשה מחלישה את ההיבט הדמוקרטי בהסבר לקיומה של הרשות המקומית. אם עיקר תפקידיה של הרשות הוא לספק שירותים המוגדרים בחוק, ממילא מתחזקת ראיית הרשות כזרוע של השלטון המקומי. מובן שניתוח זה מצריך בחינה של היקף סל השירותים האמור ומהותו. ככל שסל נדרש זה רחב יותר כך מצטמצם תפקידה העצמאי של הרשות, ומיטשטש היסוד ה"דמוקרטי" להצדקת קיומה. גם בהקשר זה הסקר מראה את הצורך במחקר מקיף ובהבנה מעמיקה יותר של תפקידי החובה של הרשות מול סמכויותיה ומקורות המימון שלה. לעומת התמיכה הגורפת בחיוב בסל השירותים שלל הרוב המכריע של הנשאלים (83%) את הלגיטימיות של הרשות המקומית במתן שירותים מקומיים ייחודיים בשכונות שבהן שיעור הארנונה גבוה יותר בהשוואה

לשכונות אחרות, באופן שאפשר לפרשו לא רק כהתנגדות לחלוקה מעמדית בתוך הרשות, אלא אולי גם להעברת מרבית חובות העירייה לגדר סמכויות רשות.

סוגיות קשורות שהוצגו בשאלון נוגעות למידת האוטונומיה שיש להעניק לרשות מקומית באופן שיהיה בה כדי לשקף את אופייה המיוחד של הרשות – דתית או חילונית, כפרית או עירונית, יהודית או ערבית, מרכז או פריפריה ועוד.

אף ששאלות אלו מערבות סוגיות נרחבות הרבה יותר מסוגיות תקציביות, אופן ההתנהלות התקין או מידת ההשתתפות הציבורית בקבלת החלטות, (כך שהן משליכות ישירות על סוגיות חוקתיות, יחסי דת-מדינה ועוד) יש בהן בכל זאת כדי להעניק נקודת מבט מעניינת על האופן שבו ראו המשתתפים את ההיקף הראוי להבחנה בין רשויות מקומיות.

כך למשל, נחלקו הנשאלים בין התומכים (40%) למתנגדים (38%) (ל-23% מהנשאלים לא הייתה עמדה ברורה) למתן סמכות לרשות מקומית שיש בה רוב תושבים של שומרי מצוות לאסור לחלוטין פתיחת עסקים בשבת. לעומת זאת ארבעים וארבעה אחוזים השיבו בחיוב לעומת עשרים וארבעה אחוזים מתנגדים בלבד (ולשאר לא הייתה עמדה ברורה) לשאלה אם רשות מקומית שמתקיים בה רוב של שומרי מצוות רשאית לסגור נתיבי תחבורה לתנועה בשבת. אולי בולט מכול היה שיעור ההתנגדות הרב (68%) לשאלה אם ראוי להעניק לרשות מקומית קטנה, שלמרבית תושביה מכנה משותף דומיננטי, סמכות חוקת להעדיף קליטת תושבים בעלי מאפיינים דומים. כאמור אף על פי ששאלות אלו נוגעות בסוגיות רבות אחרות, וודאי שאין במספר הנשאלים (55) כדי להוות מדגם מייצג ומספק מבחינה סטטיסטית, אפשר בכל זאת להצביע על גבולות שהציבו המשתתפים בנוגע למידת האוטונומיה שיש להעניק לרשות מקומית לנהל את ענייניה ולממש את ההעדפות של הרוב הקיים באותו יישוב.

לסיכום, אפשר ללמוד כמה לקחים עיקריים בנוגע לשאלות החשובות שבבסיס נייר עמדה זה:

- א. על אף כמעט תמימות הדעים בקרב המשתתפים בדבר הצורך בסמכות רחבה לרשות מקומית קשה להראות בסיס עיוני אחיד להצדקת האוטונומיה המקומית ולהתוויית גבולותיה.
- ב. בהיעדר בסיס עיוני משותף כזה בלט השיקול של איתנות תקציבית כפרמטר שקוף ומדיד יחסית להערכת תפקודה של רשות מקומית ולבחינת היקף הסמכות העצמאית שראוי לתת לה.
- ג. משתתפים רבים סירבו לזהות את עצם קיומו של מענק האיזון כאינדיקציה להתנהלות לא מספקת של רשות מקומית מסוימת, זאת בין השאר בשל הצורך להגדיר רמת שירות נאותה לתושב ובשל השתתפותן הגוברת של רשויות מקומיות במימון שירותים מרכזיים כגון חינוך ורווחה.

ד. אף שהמשתתפים הצדיקו ככלל את ההבחנה בין סמכויות חובה לסמכויות רשות דומה כי היה קשה לאתר מכנה משותף בנוגע לתחומים שראויים להימצא בגדר סמכויות החובה ומהי רמת האספקה המינימלית הנדרשת בכל תחום כזה. בהתאם לכך ספק רב אם החלוקה המוצעת בסעיפים 207-208 להצעת חוק העיריות, בין שני סוגי הסמכויות והכפפתן של סמכויות החובה למסגרת התקציבית של הרשות המקומית, מייצגת הסכמה רחבה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי באשר לחלוקת התפקידים הראויה ביניהם ולחובתו הכללית של השלטון כלפי האזרח.

## סמכות ואחריות: נבחרים וממונים

### שלמה מזרחי ואסף מידני<sup>1</sup>

#### הקדמה

נייר עמדה זה מסכם תהליך שכלל בניית נייר ראשוני שהועלה לדיון סביב דיוני השולחנות העגולים שנערכו ביולי 2011 במרכז הבינתחומי בשיתוף מרכז השלטון המקומי. השולחן העגול נערך בהשתתפות ראשי ערים וראשי מנהל וייעוץ משפטי ברשויות מקומיות. את הדיון הנחה פרופסור שלמה מזרחי. נייר העמדה שהובא לדיון, ושעיקריו מוצגים להלן, כלל מתווה רחב יותר מהמנדט המקורי שהוקצה לקבוצה והתייחס גם לזיקה בין השלטון המרכזי למקומי בכל הקשור לפיקוח ולבקרה על פונקציות מסוימות. כותבי הנייר מייחסים חשיבות גדולה לזיקה זו ומאמינים שיש למסד אותה כחלק מתהליך המיסוד של יחסי הגומלין בין נבחרים לממונים. עוד סוגיה שהודגשה בנייר המקורי הייתה הצורך להפריד בין קביעת מדיניות לביצועה והצעה לבצע זאת באמצעות מבנה של סוכנויות ביצוע. הדיון העלה פערים מסוימים בין התפיסות שהוצגו בנייר העמדה המקורי לבין עמדות המשתתפים. מקצת הפערים נבעו מהיעדרם של הסברים מקיפים לגבי המושגים העיקריים שעלו לדיון, כמו למשל סוכנויות ביצוע, ואחרים נבעו מפערים באפיון הבעיות המעסיקות את השלטון המקומי. הדיון חשף כמה בעיות עקרוניות המטרידות את אנשי השלטון המקומי בכל הקשור ליחסי הגומלין בין נבחרים לממונים. בנייר מסכם זה נציג את הבעיות העיקריות המאפיינות את יחסי הנבחרים והממונים בשלטון המקומי תוך אינטגרציה בין ניתוח תאורטי-מדעי של הבעיות לבין ניתוח שעשו אנשים מרכזיים הפועלים בזירת השלטון המקומי. בהמשך לכך נציג ניתוח של אפיקי פתרון אפשריים תוך הבהרת מושגים מרכזיים ותוך אינטגרציה דומה לזו שהוסברה לעיל, ולבסוף נגזור המלצות אופרטיביות לגבי שינויים מוסדיים וחיקתיים אפשריים.

#### ניתוח הבעיות ביחסי נבחרים-ממונים בשלטון המקומי

הצורך בהסדרת יחסי הגומלין בין נבחרים לממונים בשלטון המקומי עולה בשל שינויים שחלו בעשורים האחרונים בתחומי האחריות ואופני תפקודן של הרשויות המקומיות. מצד אחד, מערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי מאופיינת בריכוזיות יחסית ואי-מתן עצמאות פוליטית ומנהלית לרשויות, במיוחד בתחום האחריות התקציבית. הבחירה הישירה לראשי הרשויות חיזקה את ראש הרשות על חשבון חברי המועצה שאיבדו מכוחם. יתר על כן, פערים ניכרים בין רשויות איתנות וחלשות (בכל הקשור למקורות

<sup>1</sup> ברצוננו להודות לעומר ארליך על עבודת המחקר והעצות החשובות.

מימון עצמאיים וליכולות ניהול כמו גם מבנה דמוגרפי ותרבותי) יוצרים קושי להכיל כללים אחידים על כל הרשויות המקומיות בישראל.

מרבית ההצעות לרפורמות בממשל המקומי עסקו בהסדרת היחסים בין השלטון המקומי והמרכזי ועסקו פחות במבנה הרשות המקומית. ועדת זנבר – המועצה החבלית, הסדרת מענקי האיזון ועדת זנבר – 1976, ועדת גדיש 2000, איחוד רשויות ועדת שחר 1996, ביזור סמכויות לערים העצמאיות הצעת "פורום ה-15", ועדת אפרתי 2004 (ראו גם נחמיאס, 2004).

לדעת רזין (ראו גם רזין, 2003), יש להתמקד בקביעת הסמכות והאחריות של הנבחרים לבחריהם. בתוך כך יש לבחון ביזור סמכות ועצמה מראש הרשות המקומית למועצת הרשות, לפקידות המקצועית ולמערכות הביקורת, ומעורבות גדולה יותר של האזרחים בבקרה על פעולות הרשות המקומית. כך תחוזק הדמוקרטיה המקומית, כלומר מעורבות עמוקה של האזרחים במסגרות הממשל המקומי והעלאת שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות.

לדעת בן-אליא (2004), המעבר משלטון מקומי פונקציונלי (יצרן של שירותים) לשלטון מקומי מסדיר ורגולטורי מחייב ביטול מעמדה המונופוליסטי של הרשות המקומית ועידוד ריבוי ספקי שירות וגמישות במתן השירות, שקיפות ציבורית מוגברת, דמוקרטיזציה של תהליכי קבלת החלטות, לרבות מעורבות אקטיבית יותר של הציבור בהחלטות קרדינליות.

לעומת זאת בדיון שהתקיים סביב השולחן העגול העלו נבחרים הציבור בעיה הפוכה שלפיה ראשי הרשויות נתקלים בעצמה רבה של הדרג הממונה (הביורוקרטי) באופן שאינו מאפשר להם לקדם את המדיניות שבה הם מעוניינים ואשר בשמה נבחרו. לפי טענה זו ראשי הערים שנבחרים בבחירה ישירה מוחזקים אחראים באופן מוחלט ובלעדי למדיניות ולתוצאותיה, אך החסמים המוצבים להם הן מצד הדרג הממונה הן מצד דרגי הפיקוח בשלטון המרכזי אינם מאפשרים להם לקדם מדיניות באופן אפקטיבי.

בהצעת חוק העיריות התשס"ז/2007<sup>2</sup> נבחנה רפורמה במערך הניהול, הבקרה והפיקוח ברשויות המקומיות שכללה ביזור סמכויות לרשויות מקומיות המתנהלות ביעילות ובהתאם להוראות החוק ופיתוח כלים להפעלת סמכויות פיקוח ובקרה של השלטון המקומי. הצעת הרפורמה קובעת **מסגרת שלטונית דו-רובדית** ומניחה מערך שלטוני מרכזי הכולל כלי ניהול ובקרה מרכזיים יחד עם אוטונומיה מוגבלת לקהילה המקומית. לא נקבעו תוכני האוטונומיה. ראש העירייה ימנה את **המנהל הכללי** (סעיף 94) לאחר אישור של ועדת מינויים (סעיף 95). אחריותו כלפי ראש העירייה והמועצה לביצוע החלטותיהם ולביצוע תפקידי העירייה (סעיף 96). ראש העירייה רשאי לסיים את כהונתו לאחר שנתן לו זכות שימוע (סעיף 99).

**נושאי משרה** – המועצה תמנה לעירייה גזבר, יועץ משפטי, מהנדס, מבקר ומנהל אגף חינוך בדרך של מכרז באמצעות ועדת מכרזים (סעיף 100). נושא משרה יפוטר על פי הצעת ראש העירייה ובאישור שני

<sup>2</sup> הצעת חוק העיריות התשס"ז/2007-2007-C3E1-CDB2C400-NR/rdonlyres/ http://www.justice.gov.il/448F-92C5-D022B0424562/7799/293.pdf

שלישים מחברי המועצה לאחר זכות שימוע (105 א), והוא רשאי לערער לוועדה לבחינת פיטורי נושא משרה (105 ב).

**עובדי העירייה** – העירייה תעסיק עובדים בהתאם לתקן כוח האדם המאושר בהצעת התקציב. מינוי עובד ושינוי בתנאי שכרו טעונים אישור המנכ"ל והגזבר ועל פי מכרז. ועדת הפיטורים רשאית להחליט על פיטורים. אשר להיבט הפיקוח והבקרה הרי שהצעת החוק מקימה את יחידת הבקרה על העיריות (סעיף 271) במשרד הפנים ובראשה ממונה על הבקרה.

## ביקורת

הסקירה מלמדת כי מעט מאוד הוקדש לדיון בעניין אחריות וסמכות נבחרים ופקידים. הבחינה הקיימת אינה מספקת ונייר עמדה זה מכוון להרחיב בהיבטים אלו. באופן ממוקד יותר נתמקד בנושאים שלהלן: הגדרת מעמדם של הנבחר (ראש הרשות המקומית) למול דרג הפקידות, מעמדו של מנכ"ל הרשות המקומית, חלוקת התפקידים בדרג הפקידות הבכירה ויחסי אמון בין בעלי תפקידים לנבחרים (מינוי אישי, מכרז ועוד).

## ההנחות

- השלטון המקומי יהיה ספק השירותים העיקרי.
- המדינה תותיר סמכויות רגולטיביות בידה.
- הממשק עם המגזר העסקי יתרחב. פונקציות של אספקת שירותים יעברו לביצוע מגזר זה ורגולציה תיעשה על ידי המגזר המקומי.
- דוקטרינות ניהול ציבורי חדש יתפסו מקום מרכזי בעבודת המגזר המקומי והמרכזי.

## האילוצים כפי שעלו בשולחן העגול

1. יש למקד את מנגנוני הפיקוח והביקורת.
2. יש לפעול להגברת עצמאותן של הרשויות האיתנות.
3. קיים מתח בפועל בין הבחירה הישירה של ראשי הרשויות לבין מידת האוטונומיה שלהם זוכים.
4. הנוכחים רואים בעייתיות בהכפפת הפיקוח והביקורת על הרשויות המוניציפליות לשלטון המרכזי.
5. יש להעצים את ראשי הרשויות.

6. מצביעים על המבנה התרבותי של מדינת ישראל כעל מבנה אשר מונע הפרדה בין דרג מתכנן מדיניות לבין דרג מבצע מדיניות, מכיוון שהציבור רואה את הדרג הנבחר כאחראי כלפיו.

על כן מוצעת רפורמה מבנית ביחסי נבחרים ופקידים המבוססת על העקרונות האלה:

- הפרדה בין קביעת מדיניות וביצוע.
- מיסוד מנגנוני פיקוח, בקרה ודיווח.

### יחידות סמך וסוכנויות ביצוע – רקע

יחידות הסמך הוקמו במשרדי הממשלה כדי ליצור ארגונים שעיסוקם העיקרי בתחום המדיניות מוגדר מבחינה מקצועית וקבוע על פי חוק. יחידות הסמך אינן מאורגנות על פי מבנה מנהלי קבוע. לעתים הן מוקמות כאגפים בתוך משרדי ממשלה, לעתים הן מוגדרות כרשויות לאומיות הכפופות למשרד ממשלתי ולעתים הן מוקמות כחברות ממשלתיות. דוגמאות ליחידות סמך הן: התעשייה הצבאית (תע"ש), רפא"ל (הרשות לפיתוח אמצעי לחימה), המרכז למחקר גרעיני (ממ"ג), הקריה למחקר גרעיני (קמ"ג), רשות הספורט והחינוך הגופני, בתי הדין הרבניים, מנהל מקרקעי ישראל (ממ"י), המכון למחקר ביולוגי, המרכז למיפוי ישראל, רשות החברות הממשלתיות, השירות המטאורולוגי הישראלי ואף חברות עירוניות במסגרת השלטון המקומי (נחמיאס, ארבל-גנץ ומידיני, 2010).

השופט צבי ברנזון עמד על כך בפסק דין שניתן ב-10 בינואר 1989 במוסד לבוררות מוסכמת בשירותים הציבוריים בדיון בעניין ההסתדרות הכללית של העובדים, ההסתדרות הפקידים וארגון עובדי משרד הביטחון נגד מדינת ישראל:

"מערכת הביטחון, הפועלת במסגרת משרד הביטחון, מורכבת ממשרד ראשי ומכמה יחידות סמך העוסקות במחקר ופיתוח (מו"פ) וייצור. יחידת סמך במשרד ממשלתי יש לה מעמד מיוחד השונה מהמעמד של יחידה רגילה במשרד כמו חטיבה, אגף, מחלקה, מדור או ענף. יחידת סמך במשרד ממשלתי אף היא נתונה לפיקוח, בקרה והנחיה מטעם המשרד הראשי והיא כפופה לו בתחומים שונים של מדיניות, כספים ותקציבים לפי התקשי"ר יש לה עצמאות מסוימת בעניינים שונים. היה אף מי שאמר על יחידות הסמך במערכת הביטחון, על דרך של הגזמה, שכל אחת מהן היא "כמעט במעמד של משרד".<sup>3</sup>

אף שיחידות סמך מוקמות כדי לשפר את עבודת המנהל הציבורי, טרם גובשה בישראל משנה סדורה באשר לשיקולים להקמת יחידות אלו, לתצורתן המוסדית ולשיטות הניהול המתאימות להן (מידיני, 2009).

<sup>3</sup> בורות מוסכמת (בר"מ 4/87) ההסתדרות הכללית של העובדים בא"י ואח' נגד מדינת ישראל. ניתן ב-10 בינואר 1989 המוסד לבוררות מוסכמת בשירותים הציבוריים.

לקראת המאה ה-21 ועל רקע ההתפתחויות הטכנולוגיות בשנות השמונים והתשעים התגבשו רפורמות במנהל הציבורי בעולם ובישראל. הרפורמות נולדו בשל האכזבה משיטת המנהל הישנה והמסורבלת שלא עמדה במבחן הציבור, אכזבה ממבחן התוצאות הארגוניות, מאיכות השירות, מהיקפו ומחלוקתו ההוגנת בין האזרחים. הרפורמות שהוצעו ביקשו לעמוד בין השאר על הדילמה שבין הפרטה לבין שירות ציבורי; ההבחנה בין קביעת מדיניות ובין ביצוע מדיניות. הן היו שונות כגון "ניהול ציבורי חדש", המנהל הציבורי בעידן האלקטרוני "Electronic Government", ו"אמנת שירות הלקוח". סדר היום של מחוללי הרפורמות התבסס על סדרה מוגבלת של **אתגרים חדשים למנהל הציבורי** בן זמננו: אתגר הקטנת הביורוקרטיה, אתגר ביזור הסמכויות, אתגר התרבות הניהולית החדשה, אתגר הערכת הביצועים ואתגר ההפרטה. מדינות כמו בריטניה, ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה וניו זילנד קידמו תהליכי שינוי ורפורמות. עם זה, כל מדינה פעלה באופן שונה בשים לב למבנה שלה ולתרבות הפוליטית שלה (ויגודה-גדות, 2007).

הדוגמה של תהליכי הקמת יחידות הסמך במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מסמנת כי דפוסי הניהול הציבורי החדש חלחלו אף במנהל הציבורי בישראל. הממשלה הקימה את המשרד בשנת 1949 כמשרד התעשייה שכלל גם אגפי מסחר ותעסוקה. סמכויות ומטלות המשרד שונו במהלך השנים בשל שיקולים פוליטיים-קואליציוניים ובהתאם שונה מעת לעת שמו: משרד המסחר והתעשייה, משרד התעשייה, המסחר והתיירות. בשנת 2003, בממשלתו של אריאל שרון, מונה אהוד אולמרט לשר העומד בראש המשרד. שרון אף העביר למשרד את הטיפול בענייני תעסוקה שקודם לכן היו נתונים בסמכות משרד העבודה והרווחה. בעקבות זאת שונה גם שם המשרד ל**משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה**.

יחידות הסמך במשרד עברו מהפך ארגוני כדי להתמודד עם הבעיה של ריבוי היחידות שהיו קיימות בו. היחידות הציפו את הנהלת המשרד במידע ובבעיות רבות והן הסיתו את הניהול מראייה כוללת ואינטגרטיבית לפרטים שוליים. כאשר הנהלת המשרד ניסתה לאחד יחידות התנגדו לכך מנהלי היחידות ולא שיתפו פעולה. שיטות העבודה ותרבות הניהול ביחידות היו שונות, וכן יכולת השפעתם של ועדי העובדים. לצד אלה היה שוני רב בתפיסות היסוד של שני המשרדים – משרד העבודה ומשרד התעשייה – ובמטרות-העל שנגזרו מכך, למשל: המדד של שירות התעסוקה לא כלל נתון בסיסי כגון מהו מספר ההשמות למקומות עבודה שעובדי היחידה ביצעו, והאגף להכשרה מקצועית שעסק בעידוד הכשרתם של מובטלים לא בדק את מידת הביקוש במשק למקצועות שאליהם הכשירו את מחפשי העבודה. משרד התעשייה והמסחר גם לאחר איחודו עם משרד התעסוקה הגדיר את עצמו כמייצג את האינטרסים של התעשייה ולא של מחפשי העבודה.

בעקבות ההידרדרות הרבה בתפקוד של יחידות המשרד הוחלט ב-2003 להטמיע תפיסה משותפת ונהלים אחידים לכלל היחידות במשרד המאוחד וזאת באמצעות הקמת יחידות סמך. השינויים כללו הגדרה מחדש של מושגים בסיסיים כמו מטרות-העל של הארגון, מדדי הצלחה וגבולות סמכות ואחריות. בתהליך זה הושם דגש על שיתוף העובדים בכל תהליכי השינוי והוגדרה אחריותם האישית להצלחה בהשגת המטרות (קמינקא, 2006).

אף על פי כן הניסיונות ליישם ולהטמיע את השינויים נתקלו ביכולתם המוגבלת של מוסדות הממשל ליישב סתירות מבניות במערכת השלטון ובמשבר המשילות העובר על ישראל. ההצעה המבנית הראשונה הנובעת מהניתוח עד כה היא עיצוב תשתית של יחידות סמך (או סוכנויות ביצוע) עירוניות במתכונת דומה למוסבר עד כה. הישות הנוכחית הדומה ביותר למבנה זה היא החברה העירונית. לפי מתווה זה יהיו יחידות הסמך אוטונומיות בכל הקשור לביצוע המדיניות שהדרג הנבחר יכתוב ויהיו נתונות לביקורת ולפיקוח של דרג זה. האוטונומיה תתבטא בניהול תקציבי סגור תוך הפעלת יחידות משנה. מנהל יחידת הסמך ימונה במתכונת דומה למינוי מנכ"ל הרשות המקומית.

### **מבנה היחסים מול בעלי תפקיד סטטוטוריים**

סוגיה עיקרית ביחסי הגומלין בין נבחרים לממונים ברשויות המקומיות נוגעת למגבלות החלטה וביצוע משמעותיות שמוצבות לראש הרשות מצדם של בעלי תפקיד סטטוטוריים – בעיקר חשב הרשות והיועץ המשפטי. מגבלות אלו יוצרות קונפליקטים לא מעטים ואינן מאפשרות לדרג הנבחר לבצע מדיניות שלשמה הוא נבחר. מכאן עולה הצורך להסדיר סוגיה זו כפי שגם עלה בבירור בדיון השולחנות העגולים.

ההצעה למסד יחידות סמך מניחה שמוגדרת ליחידת הסמך תכנית ביצוע כאשר האוטונומיה תתבטא בניהול תקציבי סגור באחריות מנהל יחידת הסמך המבצע. מחלוקות מתרחשות בין השאר בשל כשלים לא צפויים, תיאום לא הדוק עם יחידות סמך אחרות או עם גורמים מדינתיים בשלטון המרכזי. לפיכך מוצע להקים ועדת תיאום שבה יהיו חברים ראש העירייה, יושב ראש האופוזיציה, מנכ"ל העירייה, החשב, היועץ המשפטי, מנהל יחידת הסמך הרלוונטי, ובהתאם לנושא הנבחר יצורפו הנוגעים בדבר הן מיחידות הסמך השותפות לתכנית הביצוע הן מהארגונים בשלטון המרכזי.

יתרה מזו, מומלץ למסד בכל רשות מקומית יחידת תכנון וניהול אסטרטגי שתהיה כפופה ישירות לראש הרשות. הניסיון מלמד שיחידה מעין זו יוצרת ביזור של מנגנון התכנון והתקצוב ומאזנת את כוחם העודף של בעלי תפקידים סטטוטוריים דוגמת החשב והיועץ המשפטי. מומלץ ששינוי ארגוני מסוג זה ייעשה בסיוע חברות ייעוץ חיצוניות ובליווי צמוד של מרכז השלטון המקומי.

## מקורות

- בן-אליא, נ' (2004). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר.
- ויגודה-גדות, ע' (2007). מנהל ציבורי – הדור הבא: תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני. המרחב הציבורי, 1, 57-88.
- מידני, א' (2009). אחריות ציבורית וצריכה פוליטית (עמ' 156). תל אביב: בורסי הוצאה לאור של ספרי משפט.
- נחמיאס, ד' (2004). משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש. הרצליה: הוצאת מפעלות המרכז הבינתחומי.
- נחמיאס, ד', ארבל-גנץ, א' ומידני, א' (2010). מדיניות ציבורית בישראל, מאפיינים מוסדות ותהליכים (עמ' 129). רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- קמינקא, א' (2006). (לא) הכול אישי! איחוד משרד התמ"ת: שנתיים ראשונות (עמ' 95-103). צור הדסה: הוצאת מק ספרי איכות.
- רזין, ע' (2003). רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

## יחסי שלטון מרכזי-מקומי ורגולציה

### איתי בארי<sup>4</sup>

#### הקדמה

מסמך מסכם זה מציג את הקשיים ואת האתגרים הכרוכים בהסדרת יחסי השלטון המרכזי והמקומי וכן סוגיות הנקשרות בוויסות של יחסים אלו, כפי שהן עולות מן המתווה המוצע על ידי הצעת חוק העיריות התשס"ז/2007. נוסף על כך יוצגו הדברים שעלו בדיון שהתקיים בערב השולחנות העגולים וכן המלצות ליישום.

כיום קיימת מידת ריכוזיות ותלות רבה, מנהלית וכלכלית, של הרשויות המקומיות בשלטון המרכזי. באופן אבסורדי הפיקוח ההדוק גורם שיתוק מחד גיסא, והזנחה של השלטון המקומי מאידך גיסא. זוהי ככל הנראה סיבה אחת מני רבות שגרמה למשבר הניהולי, הפוליטי, השירותי, המשילולי, המשפטי והפיננסי שבו השלטון המקומי בישראל נמצא כיום. בתוך כך, המסמך מאיר שלוש נקודות מרכזיות הראויות לדיון בהקשר להצעת החוק המתגבשת: הראשונה, מעמדו המשפטי של השלטון המקומי ושל הרשויות המקומיות במערכת השלטון הישראלית. השנייה, הסדרת יחסי השלטון המרכזי והמקומי. השלישית, אבחון, מניעה והתערבות במקרה של כישלון ומשבר מקומי. במסמך מובאות הצעות לדיון שעשויות להביא לשיפור במעמדו של השלטון המקומי ולחזק את דרכו לעצמאות מדינית וכלכלית. הדברים נסמכים על כמה מקורות (בארי, 2009; בלנק ורוזן-צבי, 2009; בן-אליא, 2006; בן-בסט ודהן, 2008, 2009; בריכטה, ויגודה-גדות, ופדה, 2010; חסון, 2006; עזאזיה וגאנב, 2008; רזין, 2003).

#### 1. מעמדו של השלטון המקומי ומעמדן של הרשויות המקומיות במערכת השלטון

השלטון המקומי במשבר תפקודי ודמוקרטי. הוא מתקשה לעמוד במשימותיו היום-יומיות ובניהול האסטרטגי בטווח הארוך. הגורמים שהובילו למצב זה הם רבים, קשורים זה בזה ונעים על ציר הזמן. גורמים שמקורם בעבר כוללים התבססות על חוק מנדטורי שאינו מעודכן, סבוך ומפוצל. גורמים שמקורם בהווה נקשרים בקשיים כלכליים וניהוליים בחלוקת המשאבים והסמכויות ובחוסר המתאם בין האחרונים ובין גודל האחריות המונחת על כתפי הרשות המקומית. אלה הביאו לעיוותים ולא-שוויון במעמדו ובסמכויותיו של השלטון המקומי.

נוסף על כך קיימת פוליטיזציה של המערכת בשלטון המקומי: מְשֻׁרות אִמּוֹן אִינן בהכרח ממולאות בידי אנשי מקצוע גרידא ורמת השירותים הניתנים לתושבים אינה איכותית ומספקת. אף על פי שהשלטון המקומי אמון על אספקת שירותים מקומיים נרחבים, סמכויותיו מוגבלות ומצומצמות והוא פועל בכפיפות

<sup>4</sup> ברצוני להודות לגברת שונית הרפז על הסיוע בעבודת המחקר.

לשלטון המרכזי הנוטה להיות ריכוזי מאוד בהשוואה למדינות העולם המערבי. בהיעדר שינוי מהפכני עתיד השלטון המקומי אינו ברור כמו גם הבראתו. הצורך בשינוי מוסכם, אולם האופן שבו ייערך השינוי מעורר ויכוח. בנושא זה אפשר לפעול בשני מישורים לפחות:

#### **א. הסדרת מעמדם של השלטון המקומי והרשויות המקומיות בחוק יסוד השלטון המקומי**

הצעת החוק הנוכחית מתעלמת כליל מהישות 'השלטון המקומי' ומציעה לפעול ישירות מול כל אחת מ-255 הרשויות המקומיות. הגדרת סמכויותיו של השלטון המקומי והרשויות המקומיות בחוק חשובה במיוחד בשל התלות רבת השנים בשלטון המרכזי וההתערבות של האחרון בקביעת המדיניות הציבורית המקומית. חוק יסוד עשוי לקבע את תחומי האחריות המנהלית והכלכלית של הרשות המקומית, את האמצעים העומדים לרשותה כדי להוציא אל הפועל מדיניות ציבורית ואת המשאבים לאספקת שירותים ציבוריים ומקורם. נוסף על כך חוק יסוד עשוי להסדיר את ייצוגן של הרשויות המקומיות באופן מאוגד אל מול השלטון המרכזי ולא רק בממד זכויות העובדים.

#### **ב. מעבר ממשפט מנהלי הנאמן לעקרון ה-ULTRA VIRES לעקרון ה-GENERAL**

### **COMPETENCE**

רוב מדינות המערב הדמוקרטיות אימצו את עקרון ה- General Competence, שעל פיו הרשות המקומית רשאית לפעול להשגת איכות חיים ורווחה לציבור המקומי, כל עוד הדבר אינו סותר את הכתוב בחוק. על פי בלנק ורוזן-צבי (2009), בישראל כאשר השלטון המקומי חורג מסמכויותיו המפורטות על פי חוק (Ultra Vires) ונוקט פעולות שאין לו סמכות לעשות – יפסלו פעולותיו בבית המשפט. מעבר לעקרון ה- General Competence יאפשר לשלטון המקומי לנקוט פעולות בהתאם לצורכי המקום והזמן הרלוונטיים. כלומר, יינתן חופש פעולה רב יותר לשלטון המקומי בנושאים שיש בהם "עניין מקומי" ושהשפעתם לא תחרוג מגבולות היישוב.

#### **2. הסדרת יחסי שלטון מרכזי-מקומי**

#### **מעבר מתפיסה ריכוזית למבוזרת**

השלטון המקומי נתון בבעיה מבנית. אף על פי שההכרה בו והבחירה הישירה בראש הרשות יוצרת מחויבות ונאמנות כלפי מטה, כלפי הבוחר, הסמכויות והמשאבים הניתנים לו מוגבלים ומפוקחים מלמעלה, בידי דרג מנהלי המכהן במשרדי הממשלה. הבעיה המבנית יוצרת סיטואציה בלתי אפשרית שבה הרשות המקומית מהווה כלי משני בעיצוב המדיניות הציבורית המקומית. באופן כללי נחוצה הבניה חדשה של שלטון מקומי עצמאי אשר תבוא לידי ביטוי באיזון מותאם יותר בין המדיניות של השלטון המרכזי

לזו של השלטון המקומי. יש לשקול להעביר עוד סמכויות מהשלטון המרכזי אל המקומי ובהתאם – משאבים ואחריות, ובכך לאפשר לרשות המקומית לקבוע בעצמה את המדיניות הציבורית המקומית.

### **יצירת יחסי גומלין מובחנים ברשויות המקומיות לפי ביצועיהן והתנהלותן בעבר**

יש חשיבות להבחנה בתוך הרשויות המקומיות לפי מידת יכולתן לפעול באופן עצמאי, לפי מנהל תקין ותוך שמירה על איזון תקציבי. מטרת יחסי גומלין מובחנים בין רשויות מקומיות איתנות ואחרות היא כפולה. ראשית, מתן עצמאות, חופש פעולה וביטוי ליזמות מקומית בלי עיקוב בירוקרטי ותוך היסמכות על אחריותיות (accountability) מקומית. שנית, הקטנת העומס על השלטון המרכזי כך שיוכל להתמקד ברשויות מקומיות בינוניות וחלשות הזקוקות למעורבות ולהתערבות מיוחדת כדי להביאן לביצועים ארגוניים גבוהים. יש רשויות מקומיות חזקות ועצמאיות שהוכיחו את עצמן מבחינה כלכלית וניהולית וביכולתן לספק שירותים מקומיים איכותיים בלי תלות רבה בשלטון המרכזי. נשאלת השאלה כיצד מגדילים את מספר הרשויות המקומיות העונות לתיאור זה, בלי איבוד יכולת הפיקוח של השלטון המרכזי. כמו כן, יש לבחון באילו תנאים יש לאפשר חופש פעולה כזה ומה הם כלי הפיקוח והבקרה הראויים שהרשות המקומית צריכה להפעיל באופן עצמאי בהינתן נסיגה של הפיקוח המרכזי.

### **הגדרת החובות והזכויות של השלטון המרכזי ושל הרשות המקומית – חקיקה תקציבית**

#### **והסדרת דרכי מימון המבוססות על מקורות עצמאיים**

השלטון המרכזי רואה ברשות המקומית שלוחה ישירה שלו התלויה בו מבחינה תקציבית ובשל כך מצופה כי תתקיים שותפות בקביעת המדיניות הציבורית המקומית. לצד זאת, הרשות המקומית אמונה על רווחת תושביה ועליה לפעול לקידום איכות החיים בתחומה. השלטון המרכזי קובע את השירותים הממלכתיים שהרשות המקומית תיתן, ולפיכך עליו לתקצב שירותים אלו ולממן אותם באופן מלא. לצד זאת למרבה הצער, הצעת החוק מתחמקת, כפי שהיה מקובל מאז קום המדינה, מהגדרת **סל שירותים** מחייב, כלומר **מגוון** של שירותים מקומיים ואיכות של שירותים מקומיים. יש לקבוע סל שירותים מחייב ובהתאם לתקצב אותו לפי אמות מידה שייקבעו. הגדרת חובותיה של הרשות המקומית לספק מגוון שירותים מקומיים באיכות מינימלית עשויה להביא ליתר שוויון ולהקטנת הפערים בקרב האזרחים. בהתאם לעקרונות המשילות המקומית (Local Governance) ובהנחה כי מגוון השירותים המינימליים ואיכותם סופקו, תבחן הרשות המקומית את צורכי תושביה ובהתאם תיצור סדרי עדיפויות לגבי שירותים מקומיים אחרים. בכך יבוא לידי ביטוי עקרונות ניהול מודרניים המגלמים תחרות, מצוינות, חסכנות ואפקטיביות.

### **3. ניהול ביצועים**

מקצת השירותים המקומיים הניתנים כיום הם שירותים הנדרשים על פי חוק ומתוקצבים בידי משרדים ממשלתיים (שירותים ממלכתיים), והרשות נדרשת לספקם כחלק מהתמורה בשל תשלומי הארנונה

ומענקי משרד הפנים, ואחרים – שירותים הניתנים ביזמת הרשות המקומית בהתבסס על הכנסות עצמיות. כדי לעודד שיפוי בהתאם לביצועים, על השלטון המרכזי לעודד תחרותיות ומצינות באמצעות מדידה של ביצועי הרשות המקומית ומתן תמריצים כלכליים לרשויות המקומיות אשר הוכיחו אספקת שירותים איכותית לתושביהן.

כדי להבטיח את מתן סל השירותים המחייב לצד עידוד המצינות, התחרות והאפקטיביות של השירותים המקומיים בישראל מומלץ:

א. למפות את השירותים המקומיים בישראל.

ב. לקבוע מדדים ותקנים (מינימום מחייב) בעבור שירותים שיוגדרו בסל השירותים ומדדים לשירותים מחוץ לסל השירותים.

ג. להקים (על פי המלצת מבקר המדינה, חוק ההסדרים 2008 והחלטת הממשלה 193 מה-12 במאי 2009) רשות פנים ממשלתית לבקרה והערכה של רשויות מקומיות שתעסוק בשני הסעיפים שלעיל, במדידת ביצועים ובפרסום הממצאים אחת לשנה באופן שקוף באתר משרד הפנים. ראוי שפרסום הממצאים ייצור פיקוח הולם מצד השלטון המרכזי, תחרות חיובית בין הרשויות המקומיות ו"צרכנים דרשנים" בקרב התושבים. פרסום ביצועי הרשויות המקומיות צריך להבטיח עמידה בחובות הכלולות בסל השירותים לצד עידוד המצינות. כלומר, פרסום הממצאים יכלול את ביצועי הרשות בהשוואה לסף המחייב, בהשוואה לעצמה בשנה החולפת, בהשוואה לכלל הרשויות המקומיות הדומות לה (מצב סוציו-אקונומי, פריפריאליות וכדומה) ובהשוואה לממוצע של שלוש הרשויות הטובות ביותר הדומות לה.

#### 4. אבחון, מניעה והתערבות במקרה של כישלון ומשבר

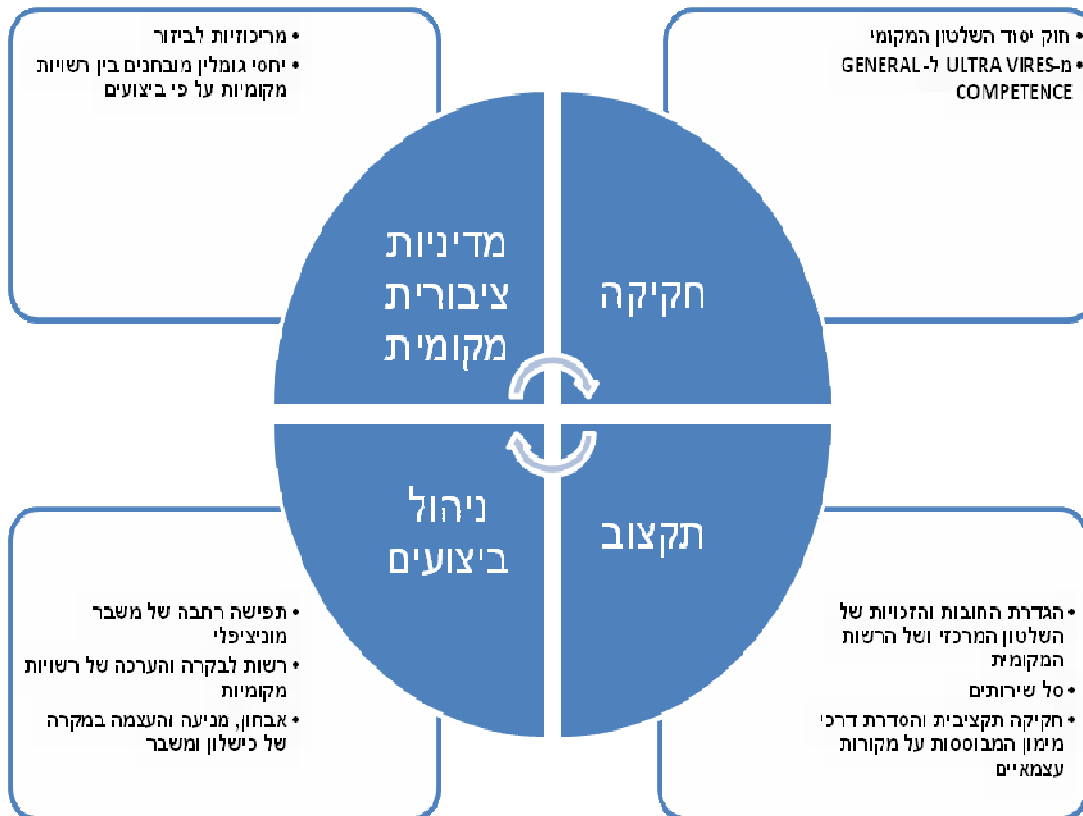
**תפיסה:** גיבוש תפיסה רחבה של מצינות ומשבר מוניציפלי המבוססת על שלושה יסודות: א. איכות הניהול והניהול האסטרטגי (פיתוח בר-קיימא, חתירה לעצמאות פיננסית). ב. איכות השירותים המקומיים. ג. איכות הביצועים הפיננסיים (כיום התפיסה הרווחת מושתתת על בחינת ביצועים פיננסיים צרים בלבד).

**אבחון ומניעה:** הקמת רשות לבקרה והערכה (ראו לעיל) לפיקוח על רשויות במשבר, הערכה ומדידת ביצועים שיטתית ושקופה של רשויות מקומיות כדי להצביע על נקודות חוזק וחולשה שבהן יש להשתפר מוקדם ככל הניתן.

**העצמה וסנקציות:** כיום גישת השלטון המרכזי כלפי רשויות מקומיות במשבר היא צרה, מקוטבת וחד-גונית. היא נעה בין גישה מתערבת ומנטרלת (חשב מלווה, ועדה ממונה) בכל הקשור לכשלים פיננסיים לגישה מאפשרת וסלחנית כלפי משברים ניהוליים ושירותיים. מומלץ ליצור רצף התערבות מדורג יותר

הכולל גם **העצמה** של רשויות מקומיות שאינן מצליחות להביא להבראה. זאת באמצעות הקמת צוות מומחים (למשל יועץ ארגוני, פיננסי, משפטי, הנדסי, לענייני שירותים, תקשורת) שמשרד הפנים, מערכת המפעמים והרשות לבקרה והערכה יכשירו אותו, ילוו אותו ויפקחו עליו. בכך יש להגדיל את המשאבים והתפוקות של מערכת המפעמים להשבחת הניהול בשלטון המקומי.

### הסדרת יחסי שלטון מרכזי-מקומי ורגולציה



### דיון, המלצות ומסקנות

בפתח הדברים בדיון שהתקיים בערב השולחנות העגולים הציג ד"ר איתי בארי את הבעיות המרכזיות של השלטון המקומי:

1. המשבר בשלטון המקומי חמור ורב-פנים – הוא אינו פיננסי בלבד. כיום מעמדו של השלטון המקומי כישות אוטונומית אינו קיים. מעמדן של הרשויות המקומיות שחוק.
2. יש חקיקה ארכאית ומפוצלת המביאה לעיוותים ולקשיים בתפקוד ובשרידות. יש להביא לחקיקת חוק יסוד שיסדיר את היחסים, את החובות ואת הסמכויות של השלטון המרכזי והמקומי. יש להחיל בו מעבר

ממשפט מנהלי הנאמן לעקרון ה-ULTRA VIRES לעקרון ה-GENERAL COMPETENCE – מתפיסה ריכוזית למבוזרת.

3. משרדי הממשלה עוסקים בעיקר בפיקוח פיננסי תוך התעלמות מאיכות השירות, מאיכות הניהול ומהקהילתיות. יש לעסוק בהרחבה ב'ניהול ביצועים'. לשם כך:

4. יש לערוך מיפוי של השירותים המקומיים וסטנדרטיזציה (תקנון) כדי להבטיח תפקוד הולם מינימלי.

5. יש להבטיח את מתן סל השירותים המינימלי ברשות המקומית. לצורך כך יש להקים, בין השאר, רשות עצמאית לבקרה, להערכה ולהעצמה שתיצור שקיפות, תחרות חיובית, "צרכן דרשן" ומחויבות של השלטון המרכזי.

6. מדידת הביצועים עשויה להביא לתפיסה רחבה של משבר והצלחה, לאיתור מוקדם ולטיפול מקצועי ורב-תחומי ברשויות מקומיות במשבר – כל זאת במקום הבראה פיננסית צרה כנהוג היום.

#### **במהלך הדיון הפתוח סביב השולחן העגול הציגו בסבב:**

**יצחק רוכברגר – ראש עיריית רמת השרון** אינו מאמין שאפשר לקדם תהליכים של שינוי. לדעתו, אין אינטרס לממשלה לקדם את החוק אלא אם הם יובילו, ישלטו וייקחו את החוק לכיוון שלהם. בעיית השורש היא כישלונות שהמדינה אינה נותנת להם סיוע ואין סיכוי שיצליחו להבריא אותם. משרד הפנים אינו משהרר כספים, אינו נותן אישורים לחוזים והעבודה נתקעת. ראשי הרשויות מתנהגים כלפי עצמם באפיסות ואינם מתאגדים יחד לנוכח אי-המשילות של מדינת ישראל.

**פרופסור גדעון דורון – יושב ראש האגודה למדעי המדינה** טוען כי צריך לתכנן איך צריכה להיות מערכת היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי. לדבריו, ממשבר למשבר כוחנו גובר. אין חוקה ואין כללים. יש בעיה של הגדרת גבולות. השלטון המרכזי נוקט כלפי השלטון המקומי שיטה קולוניאליסטית. האמביוולנטיות חוגגת – לא יודעים מי אחראי למה. צריך לבוא ולומר 'אנו צריכים אוטונומיה'. כיום השלטון המקומי הוא קבלן ביצוע ואין הגדרות אילו שירותים עליך לתת. יש להגדיר איזו מסגרת אנו רוצים. יש להודיע לציבור מי אחראי למה כדי למנוע בלבול.

**מאיר יצחק הלוי – ראש עיריית אילת** טוען כי הבעיה המרכזית היא המשילות. אי אפשר ליישם את התכנית האסטרטגית ותכניות ארוכות טווח. אנשים עסוקים בבחירות הבאות. נתחיל להתמקצע ברשויות, יש לקיים לימודים גבוהים בנושא שלטון מקומי. אין שלטון מקומי כישות – יש 256 רשויות מקומיות. יש להגדיר קדנציה לשבע שנים כדי להקצות זמן לבצע את התכניות. אין חשיבה אסטרטגית. המבנה הפוליטי מביא למצב שחיים את היום, צריך לשנות את דפוסי החשיבה. יש לשאוף למצוינות ולמקצועיות.

**יהודית קורין – דוקטורנטית באוניברסיטה העברית** עוסקת בהשוואת אנגליה, ישראל ודרום אפריקה אשר משויכות לשיטת המנהל הבריטית. לדעתה, בישראל המצב קיצוני מבחינת הריכוזיות. יש לעשות שינוי בתחום זה.

**איתן גינזבורג – סגן ראש עיריית רעננה:** כיום עובדים על פי שיטה מנדטורית. לדעתו, מוטב אילו הצעת החוק לא הייתה נכתבת. היא מעתיקה את המודל של הממשלה. לשיטתה, ראש העירייה יהיה אדם סמלי ולמנכ"ל יישארו רוב הכוח והסמכות. כיום מטילים אחריות על הרשות אבל לא נותנים תקציבים. מוטב שיהיה חוק יסוד.

**פרופסור אמיר ברנע – המרכז הבינתחומי הרצליה, שימש יושב ראש ועדת חסמי תכנון ובנייה לשעבר** טוען כי יש לבצע מדידת פערים בין הרשויות לדוגמה, בנושאי חינוך ורווחה. יש להסתמך על אספקת נתונים שצריכה להיות רלוונטית. האם דיווחים כספיים הנהוגים כיום הם רלוונטיים? תשתית הנתונים הבסיסית כיום אינה טובה. אף אחד אינו יודע מה נעשה בשטח.

**ראובן קוגן – משרד האוצר סגן ראש אגף התקציבים** מסביר שכדאי להתייחס לרשויות המקומיות בהתאם לשוני ביניהן ולביצועים שלהן. יש לפנות את הזמן של הממשלה לטפל ברשויות המקומיות שבמשבר. לא ברור איך מודדים את איכות הניהול.

**רות דיין – מרכז השלטון המקומי** טוענת כי המדינה אינה מעוניינת להעביר את הסמכויות לרשויות המקומיות. צריך לחשוב על חזון בעבור השלטון המקומי כי אחריות כבר יש לרשויות המקומיות.

**ישי מישור – דוקטורנט באוקספורד** מאמין כי יש בעיה בתפיסה השגויה של אגף התקציבים באוצר. הפקידות לא נבחרה ולכן לא צריכה להיות לה סמכות כמו לראשי עיריות שנבחרו בבחירות דמוקרטיות. המפה של הרשויות המקומיות בישראל היא גם מפה של עוני בישראל. משטר הרווחה בישראל צריך להביא בחשבון את הרשויות המקומיות, ולפיכך אפשר וראוי להעצים את הרשות המקומית.

**גמי ברזילי – מרכז השלטון המקומי** טוען כי המציאות כפי שהיא כיום היא מתכון בדוק לקריסה כלכלית של השלטון המקומי.

**סאלי לוי – מנכ"לית עיריית יבנה** מסבירה שהמנכ"ל מבצע את מדיניות ראש העירייה. לדעתה הרשות המקומית אינה מגיעה להישגים בשל חוסר התמקצעות ונקיטת צעדים על פי שיקולים לא מקצועיים. יש לקבוע מדדים למדידת הרשות וביצועיה. יש לאפשר נגישות לציבור ולקדם את שיתוף הציבור. יש לחשוב על עוד מנגנונים לשתף את הציבור.

**אסא בן יוסף – מרכז השלטון המקומי** מבקשת למצוא אחידות בין הרשויות (רמה בסיסית המחייבת את כולן מבחינת סל שירותים) ועדיין לשמר מרווח פעולה לכל רשות מקומית. יש ליצור הנחיה של גוף מוביל חברתי לפי הקריטריון 'איזו רשות תוכל להיות יותר עצמאית'.

**אריה מצליח – סמנכ"ל כלכלה בשלטון המקומי** טוען כי השלטון המקומי חלש והוא מקבל תכתיבים. השלטון המרכזי מכריע בדרך כלל לדוגמה, בנושא חינוך. יש בעיה של אי-שקיפות בנתונים.

**רחבעם חיים – גזבר ראש העין** לדעתו יש התערבות מוגזמת בשל בקרה עודפת. יש לצמצם את הבקשות לאישורים, לצמצם את הביקורת מבחוץ אבל ההחלטות צריכות להתקבל באופן עצמאי בעיריות.

**אורי דיסטניק – ראש מועצת בנימינה-גבעת עדה** פותח ואומר כי קיים אתגר בעל משמעות ברשויות המקומיות בעקבות גירעון בעייתי מול השלטון המרכזי. ציר הזמן בעייתי – מ-1934 עד 2011 לא קרה דבר מבחינת חקיקה מוניציפלית. התפקיד שלנו הוא כמו של ועד בית – קבלני ביצוע של ממשלת ישראל. חופש הפעולה שלנו קטן מאוד. אנחנו מנהלים עסקים כגון מים (קונים ממקורות ומוכרים במעט רווח). בממשלה מודדים רק את הביצועים הכלכליים שלנו, אבל התושבים מודדים אותנו על בסיס איכות השירות שלנו. המדדים לבחינת תפקודנו צריכים להיות כאלה שיותאמו לשירותים שאנו מספקים. הרף לבחירה של ראש העירייה כיום הוא נמוך מדי. יש מקום לחקיקת חוק יסוד.

**אופיר פינס – המרכז הבינתחומי הרצליה** נותן רקע כללי ומסביר: "בתקופתי החוק לא עבר כי הכנסת התפזרה. הייתה התנגדות של הסיעות הקטנות בשל חשש של צמצום מועצת העיר". לטעמו – א. יש מקום לחוקק חוק יסוד. ב. המחוקקים צריכים להשתתף בתהליך. ג. יש ליצור הפרדה ברורה יותר בין הרמה הפדרלית לבין השלטון המקומי.

**פרופסור גדעון דורון** משיב לדבריו של אופיר פינס וטוען כי יש בעיה בתפיסה. לאזרחים צריך להיות חופש ליהנות ממוצרים מקומיים. לא ברור מה השלטון המקומי צריך לספק לאזרחים. כמו כן אין שלטון אזורי רובדי בארץ. יש להעלות את הסוגיה הזאת בחוק העיריות. צריך ליצור מצב שבו השינוי קוסם יותר לכל הצדדים מהסטטוס-קוו.

### **סיכום והמלצות שעלו בשולחן העגול:**

ניכר כי יש הסכמה רחבה בצורך בשינוי המצב הקיים. יש הרבה כעס ותסכול בקרב ראשי הרשויות המקומיות ואנשי המקצוע בשלטון המקומי כלפי השלטון המרכזי, לרבות משרד הפנים, האוצר ומשרדי ממשלה ייעודיים אחרים.

דרכי הפעולה המרכזיות שהוצעו:

1. התאחדות ראשי הרשויות המקומיות סביב רעיון המשותף להם.
2. יצירת גוף ממשל בעל סמכות ייצוג – 'השלטון המקומי'.
3. יש להגדיר את הצעת חוק העיריות החדש כחוק יסוד על אף המשמעויות הפוליטיות הבעייתיות.
4. יש להגדיר סמכויות ותחומי אחריות של השלטון המקומי בצורה ברורה.
5. יש להתור לעצמאות של הרשויות המקומיות מבחינת מדיניות ציבורית מקומית.
6. יש לעסוק בהרחבה בניהול ביצועים שיבסס סל שירותים מינימלי מחייב ותקצוב שלו.

## מקורות

- בארי, א' (2009). הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בלנק, י' ורוזן-צבי, י' (2009). הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד. חוקים, 1, 49.
- בן-אליא, נ' (2006). הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל (מהד' 2 עמ' 63). ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-בסט, א' ודהן, מ' (2008). המשבר ברשויות המקומיות. יעילות מול ייצוגיות. פורום קיסריה.
- בן-בסט, א' ודהן, מ' (2009). הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ברכטה, א', ויגודה-גדות, ע' ופדה, ג' (2010). עיר ומדינה בישראל שלטון מקומי לקראת העשור השביעי. ירושלים: כרמל.
- החלטת הממשלה מספר 193 מה-12 במאי 2009 – הקמת רשות פנים ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות.
- הצעת חוק העיריות התשס"ז/2007.
- חסון, ש' (2006). הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין? ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ובית הספר לממשל ולמדיניות אוניברסיטת תל אביב.
- עזאזה, פ' וגאנם, א' (2008). האם ניתן לצאת מהמשבר? הוצאת כרמל.
- רזין, ע' (2003). רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

## מעמד הנבחרים: ראשי הרשויות וחברי מועצות מקומיות

### ד"ר הני זובידה, ד"ר פני יובל, ד"ר אסנת עקירב

#### הקדמה

בית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי בישראל הקימו חמישה צוותי מחקר כדי לבחון חמישה תחומי עניין מרכזיים בהצעת חוק העיריות, שהממשלה הגישה לכנסת ה-17 ועברה בקריאה ראשונה. ב-14 ביולי 2011 התקיים מפגש שריכז חמישה שולחנות עגולים בהתאם לנושאי המחקר שהוטלו על חמש הקבוצות שלעיל. נייר עמדה זה מסכם את עבודתו של צוות המחקר החמישי, לרבות דיוני השולחן העגול החמישי שעניינם: בחינת מעמד נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, ראשי הרשויות וחברי מועצות מקומיות. בדיונים השתתפו ראשי רשויות מקומיות, חברי מועצות מקומיות ושלושת החוקרים החתומים על נייר עמדה זה. הרכב זה אפשר התבוננות מעמיקה לנבכי היחסים של נבחרי הציבור המוניציפליים והציג אותם במלוא מורכבותם, הן מן ההיבט המעשי שאותו העלו בעיקר ראשי הרשויות וחברי המועצות המקומיות שהשתתפו בדיונים, הן מן ההיבט האקדמי-התאורטי שעלה מקולות החוקרים המשתתפים.

לפיכך נייר העמדה ערוך כדלקמן:

- א. נפתח ברקע כללי קצר על אודות תהליכי השינוי במבנה ובתפקוד של הרשויות המקומיות בארץ ובעולם. אלה מציבים מסגרת חדשה המחייבת התבוננות מחודשת ושינויים להתאמה מחודשת של תפקוד נבחרי הציבור המקומיים ומעמדם.
- ב. נציג את עיקרי הבעיות מנקודת מבטם של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות בישראל.
- ג. נסכם את הנייר בהמלצות שלדעתנו יביא יישומן לביסוס מעמדם של נבחרי הציבור המקומיים בצורה ראויה ומותאמת יותר לשינויים הגלובליים המתרחשים ברשויות המקומיות ובכללן בישראל.

אנו תקווה כי הצעותינו יסייעו בעיגון מעמד נבחרי הציבור ברשויות המקומיות טוב יותר מהנהוג כיום ומהמוצע בחוק העיריות החדש, כך שיהיה איזון טוב יותר בין הגורמים המרכיבים את הרשות, כלומר בין נבחרי הציבור, לבין עצמם. הכוונה היא בין ראש הרשות וחברי המועצה, בין הנבחרים לבין שדרת הפקידות המקצועית ובין כל אלה לציבור התושבים. להערכתנו, בהמלצות אלו יש כדי להוביל לתפקוד יעיל ומועיל יותר של נבחרי הציבור ברמת השלטון המקומי, דבר שייטיב עם הרשויות ועם תושביהן.

## רקע כללי

לשלטון המקומי תפקיד פוטנציאלי בעל משמעות בבנייה ובשימור של דמוקרטיה יציבה הן ברמה הנורמטיבית הן ברמה הפוזיטיבית. מוסדות תת-לאומיים אלו מציעים לאזרחים הזדמנות להגיב לאתגרים של בידול ושילוב של כוחות בתוך החברה, לבטא את חירותם הדמוקרטית ולתת ביטוי לזהותם המקומית, לקדם כישורים בעלי ערך ולמידה של ערוצים רבים, להתערות בפוליטיקה, להתנסות ולתרגל הצלחה, לחוש תחושת יעילות פוליטית ומונחי כדאיות של פעולה פוליטית ולקבל תשובות הולמות וראויות להעדפות ולצרכים מקומיים בתוך סדרי העדיפויות הלאומיים ( ; Dahl, 1967 ; Chandler, 2008; 2004; Stoker, 1996; Mill, 1861; Jones and Stewart, 1983; John, 2001). לפיכך רשויות מקומיות הן הבסיס לדמוקרטיה מקומית המהווה משאב תמך חשוב בתהליכי הדמוקרטיה בכל הרמות. תפקיד הדמוקרטיה המקומית הוא לשקף את העדפות התושבים המתגוררים בתחום רשות ספציפית, ובכך להוות בסיס לעיצוב מדיניות מקומית ולקביעתה (נחמיאס, 2004). קביעת העדפות אלו ועיצוב המדיניות בשלטון המקומי נעשים באמצעות נבחרי הציבור המקומיים. לפיכך שאלת מעמדם של נבחרי הציבור ברמה המקומית היא שאלת מפתח בכינונה של דמוקרטיה מקומית בעלת משמעות. כמו כן זוהי נקודה מרכזית בבחינת איכות תפקודם של נבחרי הציבור, ויש לה השלכות מרחיקות לכת על טיבה של הדמוקרטיה המקומית והשאלה אם להכילם או להדירם מהספֶרה הפוליטית. נוסף על כך שאלת המעמד משפיעה באופן ניכר על התייחסותם או התעלמותם של תושבי הרשות המקומית הנתונה מהספֶרה הפוליטית המקומית.

רשויות מקומיות מהוות את רמת הממשל הקרובה ביותר לאזרח, לכן שמורה להן השפעה מרכזית ונרחבת על איכות חייהם של התושבים ברמת התפקוד היום-יומי. התפיסה שלפיה השלטון המקומי ניצב בחזית הסמכות השלטונית ומהווה תחנה ראשונה בעבור האזרחים העמיקה בעשורים האחרונים בשל שינויים במבנה החברתי, הפיזי, הכלכלי והפוליטי של חברות, שבעטיין התרחשו שינויים מבניים רחבים במדינות דמוקרטיות רבות, אשר במרכזם, חלוקת אחריות מחודשת בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (Caulfield and Larsen, 2002; John, 2001).

במסגרת שינויים מבניים וחברתיים אלו התרחבה מאוד הגדרת תפקידו של השלטון המקומי וכיום הוא נדרש לתת מענה לתביעות מגוונות ומתרבות למרות משאבים הולכים ומידלדלים. כתוצאה מאותו ריבוי צרכים עולות הדרישות והציפיות למימושם מהשלטון המקומי הן מצד התושבים הן מצד השלטון המרכזי. אולם השלטון המקומי מתקשה לעמוד ברמת ציפיות זו בו בזמן שהוא ניצב לפני אתגרים המאיימים על מידת הלגיטימציה שלו בעיני התושבים, כגון מגבלות כלכליות חמורות המקשות מאוד על היכולת לתת מענה לדרישות הולכות וגוברות לשירותים מגוונים יותר ברמה גבוהה יותר במישור המקומי, זאת בזמן שהרשויות ניצבות מול אדישות פוליטית גדולה מצד ציבור התושבים החיים בגבולות הרשות.

בניסיון להיענות, ולו באופן חלקי לאתגרים אלו, התרחש בשלושת העשורים האחרונים תהליך מקיף של רפורמות בשלטון המקומי במדינות רבות בעולם ( ; Caulfield and Larsen, 2002; John, 2001).

(Kersting et al., 2009; Vetter and Kersting, 2003). לרפורמות אלו, המונעות מהרכב משתנה של נסיבות מקומיות, שלושה מאפיינים מרכזיים משותפים:

א. ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לרמה המקומית (Atkinson and Wilks-Heeg, 2000; John, 2001).

ב. יישום של עקרונות הניהול הציבורי החדש, שבמהותו עוסק בפרקטיקה של יישום בסיסי ניהול שהתפתחו במגזר הפרטי העסקי, ברשויות המקומיות (Hood 1991; John, 2001).

ג. מעבר מהמודל המסורתי של **ממשל** למודל חדש של **משילות**, המבוסס על ההנחה שכדי לספק טובין ציבוריים ביעילות רבה יותר ולהגיע לרמה גבוהה יותר של ביצועים, על הרשויות המקומיות לקיים שיתופי פעולה עם המגזר הפרטי והשלישי. כתוצאה ממאפיינים אלו, במקום לספק באופן ישיר שירותים ציבוריים, הרשויות המקומיות מספקות שירותים מקומיים או משמשות רגולטור לאספקת שירותים אלו באמצעות שותפויות ורשתות ארגוניות המורכבות משלושת הסקטורים שהוזכרו לעיל: הציבורי, הפרטי והשלישי (Chandler, 2008; Kersting et al., 2009; Stoker, 1996).

בהתאם לכך ביזור הסמכויות והשימוש בעקרונות הניהול הציבורי החדש נועדו בעיקר לבנות מנהיגות ניהולית יעילה ומועילה שתיישם מדיניות ציבורית נבחרת תוך מקסום האינטרס הציבורי, ובו בזמן תשמור על מסגרת תקציבית הדוקה. מעבר זה מדפוס של שלטון למשילות ברשויות המקומיות נועד לתמוך בתהליכים האלה, ונוסף על כך להגביר את מידת ההשתתפות הפוליטית של התושבים באמצעות עידוד השתתפות פוליטית מקומית (Kersting & Vetter, 2003).

תחת מודל המשילות מתרחש טשטוש גבולות בין הסקטור הפרטי והציבורי (Stoker, 1996). טשטוש זה עשוי להיתפס כנסיגה של מוסדות שלטוניים, המרכזי והמקומי כאחד. יש הרואים בנסיגה זו יצירת נקום המעודד השתתפות פוליטית מגוונת באמצעות חיזוק השפעתם של שחקנים חדשים אחרים מהזירה המקומית-הפרטית ומהחברה האזרחית (Kersting et al., 2009). בדרך זו המדינה מאפשרת לגופים אחרים להתחרות או לשתף פעולה ביניהם כדי לספק שירותים ציבוריים ביעילות ולהשתתף בתהליך קבלת ההחלטות וביישומן (Schmitter, 2003: 72). אחד התוצרים החשובים של תהליך זה הוא רשת פתוחה ובעלת עצמה המאפשרת שוויון הזדמנויות בהשתתפות של כלל הגורמים ומעודדת דפוסים חדשים של השתתפות אזרחים בתהליך הפוליטי, זאת באמצעות ייצור משותף של שירותים. דהיינו תהליך זה יוצר שותפויות בין אזרחים, מקורות פרטיים ומוסדות שלטון ומעודד שיתוף פעולה והשתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות שעשויים להוביל לתוצאות המוסכמות על מרבית השחקנים בזירה המקומית (Schmitter, 2003). כמו כן בזמן התהליך הלחץ על רשויות שלטוניות לספק בעצמן את צרכי הציבור קטן. כך המשילות עשויה להיתפס כדפוס שלטון יעיל ודמוקרטי, אשר בו הממשל נשען על מעורבות ציבורית רחבה, אחריותיות ושקיפות המעצימים את מעורבות הציבור והחברה האזרחית בתהליך קבלת ההחלטות (Kersting, 2009: 15-16).

עם זה, יש הרואים בדפוס המשילות פעולת העברה או הפרטה של מעורבות ציבורית ואחריותיות מהרשויות המקומיות אל המגזר הפרטי והמגזר השלישי. אותה העברה או הפרטה של תהליכי קבלת ההחלטות מהרשות המקומית, ולמעשה מנבחרי הציבור, לידיהם של שחקנים אוטונומיים-פרטיים כחלק מהשותפות הציבורית-הפרטית עשויה, לטענת אותם גורמים, להביא תוצאות שאינן בהכרח מייצגות את העדפותיהם ואת סדר יומם של נבחרי הציבור המקומיים ובהתאם, גם לא את זה של ציבור התושבים. לדידם, פגיעה זו עלולה להיות בעלת משמעות בעיקר בקבוצות חלשות, שכן אחד התפקידים המרכזיים של נציגי הציבור ברשויות המקומיות הוא שילוב וגיבור בין אינטרסים של כמה מגזרים וקידום של פעולה פוליטית בעבור תושבים המתקשים לדאוג לצרכים שלהם בכוחותיהם (John and Saiz, 1999). כך יכולת ההשפעה והפעולה של נציגי הציבור נחלשת, רמת הייצוגיות של אינטרסים מקומיים נפגעת, ועמה נחלשת הלגיטימציה הדמוקרטית שעליה מתבסס השלטון המקומי (John, 2001; Kersting, 2009; Kersting and Vetter, 2003). המסקנה העולה מהאמור לעיל היא שלתהליכים אלו עשויים להיות תוצאות והשפעות שליליות על תהליכים פוליטיים ועל ביצועי השלטון המקומי.

שינויים אלו שתוארו בשלטון המקומי במדינות העולם, וביתר שאת בישראל, מעצבים מציאות חדשה המחייבת בחינה מחודשת של בסיס הידע שלנו על אודות מרקם היחסים בין גורמים למיניהם בתוך הרשות המקומית. ההגדרה המחודשת של היחסים בפוליטיקה המקומית, גם אם מסכימים עמה וגם אם מבקרים אותה, אי אפשר להתעלם מכך שהיא משנה באופן יסודי את מערך יחסי הכוחות הפנימיים בין גורמי השלטון המקומי ובינם לבין התושבים, ומשלבת לתוכם עוד גורמים מהמגזר הפרטי והשלישי. כל אלה מובילים אותנו למסקנה כי נדרשת בחינה מחדש של השפעות הדפוס החדש על מאזן הכוחות בתוך הרשות, לאמור מערכת האיזונים והבלמים הנדרשת בין ראש הרשות, נבחרי הציבור – חברי המועצה – והביורוקרטיה המקומית המקצועית.

בישראל רוח הניהול הציבורי החדש מחלחלת למוסדות המגזר הציבורי לרבות, כמובן, מוסדות השלטון המקומי. עם זה, רפורמה כוללת ומקיפה במגזר הציבורי לא אומצה מעולם (דו"ח ועדת קוברסקי, 1989; בן-אליא, 2002). היכולת של השלטון המקומי לנהל ולהנהיג מגוון רחב של תחומים באופן עצמאי ומקצועי מוגבלת; יחסי השלטון המרכזי עם המקומי סובלים ממתח מתמיד ומגבילים את האוטונומיה המקומית; השלטון המרכזי אמנם מבזר אחריות, אך לעתים מזומנות ביזור זה אינו מגובה בביזור מקביל של סמכויות ותקצוב שיאפשרו מימוש הולם של אחריות זו. הפער ההולך ומעמיק בין היקף הפעילות המקומית לבין המשאבים המוקצים לה מוביל לקונפליקט מתמשך בין השלטון המרכזי למקומי ולעתים אף לקריסת חלק מהרשויות המקומיות.

כתוצאה, כמו דמוקרטיות מערביות אחרות, השלטון המקומי בישראל נקלע למשבר הנועץ בהידלדלות משאבים (Grinyer, Mayes, & McKiernan, 1988). המשבר ניכר היטב בביצועי הרשויות המקומיות. מקצתן נקלעו למשבר תפקודי ורבות מהן נקלעו למשבר כלכלי. עד שנת 2006 היו יותר

ממאה רשויות מקומיות בישראל שבהן הופעלה תכנית הבראה בשל הגירעונות שאליהם נקלעו. רשויות מקומיות רבות הלינו את שכר עובדיהן למשך תקופות ארוכות, ואיכות השירותים לתושבים פחתה. עדות לפער בין ציפיות לביצועים אפשר למצוא ברמת שביעות הרצון הנמוכה שהציבור מביע מרמת התפקוד של הרשויות המקומיות ומרמה ירודה של ביצועיהן בכל הנוגע לאספקת שירותים ציבוריים (בארי, יובל ושריג, 2011). אחת התוצאות של תהליכים אלו היא ייסוד "פורום ה-15" בידי הרשויות החזקות. בפורום זה התאחדו הרשויות החזקות ביותר כדי להמשיך ולחזק את מעמדן האיתן ולהוות גוש חוסם מול מדיניות ממשלתית שעלולה לפגוע בהן.

### מעמדם של נבחרים ציבור בעולם ובישראל

שאלת מעמדם של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות חיונית לאיכות תפקודם ויש לה השפעה מכרעת על טיב עבודתם ועל מידת הצלחתם לייצג את האינטרסים של בוחריהם. אף על פי שהאזרחים רואים בשלטון המקומי את רמת השלטון הקרובה הרלוונטית לחיי היום-יום, מחקרים ממדינות דמוקרטיות מראים בעקביות כי שליחי הציבור הלוקליים נתפסים בעיני התושבים כמי שאינם ממלאים אחר הדרישות והציפיות מהם (Box 1998).

כמו כן התושבים מפנים ביקורת נוקבת לא רק בדבר האיכות הירודה של הביצועים ואספקת השירותים של הנבחרים, אלא גם למידה שבה נבחרים ציבור מייצגים את רצונות הציבור נאמנה ודואגים לסיפוק צרכיו (Ihrke and Newson, 2005). נתונים אמפיריים מישראל מצביעים על מגמה דומה של ירידה מתמדת ברמת האמון שהתושבים רוחשים לנבחרים ציבור ולבעלי התפקידים ברשויות המקומיות (בארי, יובל ושריג, 2011). כל אלה מעצימים את תחושת חוסר היעילות הפוליטית ואת תחושת חוסר היכולת של הציבור להשפיע על סדר היום הציבורי. כתוצאה מכך התושבים מגלים אדישות לאסטרטגיות של מעורבות והשתתפות פוליטית. מגמות אלו ניכרות היטב בירידה המתמדת בשיעור המצביעים בבחירות המקומיות בארץ ובעולם ובאפתייה גוברת של הציבור בנעשה בשלטון המקומי (חסון, 2001; דיסקין ועדן, 1999; גולדברג, 1987; עקירב, 2010; בן-אליא, 2005).

לכל האמור לעיל יש להוסיף את רמת השקיפות הנמוכה המאפיינת רשויות מקומיות ביחסן כלפי התושבים בכל הנוגע לפעילות הרשות. כמו כן, יש לקחת בחשבון את תהליך התפרקות הרשות המקומית לתאגידים כלכליים ושותפויות הנוצרות בין הרשות למגזר השלישי והעסקי -- והיווצרותה של אי-בהירות הולכת וגדלה לגבי אחריות וסמכות הרשות – הידועה יותר בשם "גירעון דמוקרטי" (חסון, 2006). גרעון דמוקרטי זה מועצם על ידי מודל המשילות ורשת השותפויות הארגוניות, לתהליכי קבלת החלטות ואספקת שירותים ציבוריים מקומיים, המועדף ומקודם על ידי הרשויות המקומיות תחת מודל הממשל המסורתי.

עם זה, מעל לכול יש להדגיש את חוסר שביעות הרצון העולה מצד נבחרי הציבור **עצמם** ממעמדם. בעיקר הדברים אמורים באשר לחברי המועצות המקומיות. במחקרה על מעמדם של חברי המועצות המקומיות מונה ברוכי (2011) כמה גורמים עיקריים למצב: בראש ובראשונה שיטת הבחירה הישירה של ראש הרשות היא גורם מבני מרכזי למעמדם המורכב והמידלדל של חברי המועצות המקומיות ולחוסר היכולת שלהם לתפקד כראוי (רזין, 2003; בן-אליא, 1997). תופעה זו נרשמה גם ברמה הלאומית בעקבות שינוי שיטת הבחירות בשנים 1996-2001 (זובידה, 2008), אולם בזירה זו מיהר המחוקק לשנות את המצב ולהחזיר את הגלגל לאחור לשיטת הבחירות הישנה. כמו כן דחיקתם של הנבחרים בידי ראש הרשות והדרג הביורוקרטי, וההעדפה של ראש הרשות לשתף פעולה עם הדרג המקצועי על פני הדרג הנבחר, ותחת מודל המשילות גם עם בעלי הון וארגוני מגזר שלישי, גורמת ליתור תפקיד נבחרי הציבור בשלטון המקומי ומעוררת תחושות קשות של תסכול וחוסר אונים בקרבם. מציאות זו פוגעת פגיעה אמתית בשני עקרונות דמוקרטיים מהותיים: הראשון, שיתוף הנבחרים בתהליכי קבלת ההחלטות וייצוג אינטרס הבוחרים בידיהם, ואילו השני הוא: עקרון הפרדת הרשויות, שכן במצב הקיים הדרג המחליט והדרג המבצע חד הם (חסון 2006). הסיבות למצב זה בין השאר הן: היעדר הגדרה ברורה של תפקיד נבחר הציבור, פעולותיו והכלים העומדים לרשותו כדי לבצע את תפקידו (וירשובסקי ורשפי, 2005) וכן אי-תשלום שכר בעבור פעילותם של נבחרי הציבור במועצות המקומיות (רזין, 2003).

במחקר השוואתי באשר למעמדם הפורמלי של חברי המועצה בשש מדינות: גרמניה, בריטניה, ארצות הברית, דרום אפריקה, קנדה ואוסטרליה (עבאדי, 2009) מוצגים נתונים המראים כי מצבם של חברי המועצות המקומיות בישראל הוא הגרוע ביותר בעולם הדמוקרטי. בכל המועצות שנסקרו חברי המועצה זכאים למשכורות שנתיות או חודשיות ולהחזר הוצאות או השתתפות בהוצאות הקשורות בביצוע תפקידם. בשום מקרה אין תפקידם מתבצע בהתנדבות מלאה. במקצת המדינות שנסקרו חברי המועצות זכאים לתוספת בשל אחריות מיוחדת, ובכל המדינות שנסקרו חברי המועצה זכאים להחזרי הוצאות מגוונים על פי תנאים משתנים שבעיקרם משולמים בעבור נסיעות, תקשורת, טיפול בילדים והוצאות משפטיות. בכל המדינות תנאים אלו מעוגנים בחוק. במרבית המדינות שנסקרו חברי המועצה זכאים למשרד המצויד במכשירי פקסימיליה, טלפון ומחשב, וכן לשירותי משרד כגון הדפסות, משלוח דברי דואר ותיאום לוח זמנים. במקצת המדינות חברי המועצה זכאים לסיוע מקצועי. במרבית המדינות חברי המועצה אף זכאים לביטוחים למיניהם הקשורים בעבודתם.

מעמדו ותנאי העסקתו של חבר המועצה בישראל שונים באופן מהותי מעמיתו בעולם הדמוקרטי. חוק פקודת העיריות החדש, החוק הרלוונטי בישראל, קובע כי לכל עירייה תהיה מועצה (סעיף 17) ולה כל הסמכויות הנתונות על פי דין (סעיף 26) – הגדרה הניתנת לפרשנויות משתנות. ראש הרשות ומקצת סגניו המכהנים זכאים לשכר. האחראי הבלעדי לביצוע החלטות המועצה הוא ראש הרשות אף על פי שלא תוטל עליו שום סנקציה אם לא ינהג כך. לעומת זאת חברי המועצות המקומיות בישראל ממלאים את תפקידם בהתנדבות והם אינם זכאים לשכר או להחזר הוצאות הקשורות במילוי תפקידם. כמו כן חבר

מועצה הנעדר יותר משלוש ישיבות רצופות או במשך שלושה חודשים רצופים יחדל מלשמש חבר מועצה (סעיף 123). כדי למלא את תפקידם תעמיד העירייה לטובת כל הסיעות וחברי המועצה משרד אחד לפחות, מכשיר טלפון, מכשיר פקסימיליה ומחשב (תיקון 102 לחוק פקודת העיריות 2005). מלבד התנאים הפיזיים המצומצמים החוק מעניק גם כלים לתפקוד מהותי של חברי המועצות המקומיות בדמות זכות העיון (סעיף 140א), השאילתה, הגשת הצעה לסדר ומסירת הודעה אישית (מדריך משרד הפנים לנבחר ציבור ברשות המקומית, 1998).

ההרעה במעמד של חברי המועצה נוצרה בשל כמה סיבות מרכזיות: היעדר תוכן ממשי לתפקיד נבחר הציבור המקומי ומסגרת מוגדרת לפעילותו (חסון, 2006), עמימות ההגדרה של מעמד חבר המועצה וסמכויותיו והיעדר תנאי השכר. דלות התנאים הפיזיים ומיעוט הכלים המהותיים העומדים לרשות חברי המועצות המקומיות לצורך ביצוע נאות של תפקידם אינם מותירים מקום לתהיות באשר לתחושת חוסר שביעות הרצון והתסכול המובע הן מצד ציבור התושבים הן מצד חברי המועצה עצמם באשר לאיכות תפקודם. ברוכי (2011) מסכמת במחקרה כי המצב החוקי מעלה כמה בעיות מהותיות בהתייחסות לתפקיד חברי המועצה. לדעתה, מציאות זו יוצרת מצב פרדוקסלי כאשר מצד אחד על חבר המועצה למלא שורה של תפקידים בעלי משמעות כגון השתתפות בתהליך קבלת ההחלטות, קביעת מדיניות מקומית, פיקוח, בקרה והבעת ביקורת על פעולות הרשות ועל העומד בראשה, ומנגד, לא ניתנים לו כלים בסיסיים והכרחיים מינימליים לביצוע תפקידו ולייצוג רצון הבוחרים.

חלק ממצב זה מקורו במעבר לשיטת בחירה ישירה לראש הרשות המקומית והעברת סמכויות הניהול והביצוע העיקריים לידי ראש הרשות (שפט ושפט, 2001). מצב זה יוצר ריכוז יתר של עצמה מכל סוג בידי ראש הרשות (בן-אליא, 1997). אמנם חוק הבחירה הישירה חיזק את היכולת למשול ברמה המקומית, אולם, כידוע בספרות, עלייה ביכולת למשול לעולם תבוא על חשבון פגיעה ממשית ברמת הייצוגיות. ברמה המקומית הפגיעה ברמת הייצוגיות נעשתה על ידי פגיעה בלתי מכוונת במעמדם ובתפקידם של חברי המועצה, שהפכו לשוליים וזניחים (וירשובסקי ורשפי, 2005).

### **המלצות לתיקון המצב**

בשל האמור לעיל ניכר הצורך לשינוי מבני וקביעת מערכת איזונים מחודשת שתאפשר תפקוד נאות של כל הגורמים המרכיבים את משולש התפקודים של הרשות המקומית: ראש הרשות, נבחר הציבור (חברי המועצות המקומיות) והפקידות המקצועית. באחרונים לא נעסוק בחיבור זה. עם זה, חיזוק וביסוס האיזונים בין שני הגורמים הראשונים, המכונים כמקשה אחת – נבחר הציבור, תסייע רבות גם לאיזון מערכת היחסים בינם לבין הבירוקרטיה המקומית ותאפשר תפקוד מועיל ויעיל יותר של כלל המערכות המקומיות שייטיב להערכתנו עם האלקטורט הלוקלי.

תפקיד ראש הרשות ואחריותו לתפקודה הכלכלי הבריא של הרשות ברורים בחוק הקיים ומודגשים ביתר פירוט ודקדוק גם בהצעת חוק העיריות החדש. אולם כנגד זה אין הבהרה של חובות לסל שירותים שהתושבים זכאים לו, וקביעה של מקורות המימון לשירותים אלו. ליבון נקודות מרכזיות אלו יקל מאוד על תפקודם של ראשי הרשויות ועל הצורך לעמוד באתגרים תקציביים בלתי אפשריים.

לדעתנו יש להגדיר בחוק את מכלול התפקידים הספציפיים של חברי המועצה ואת מגוון הכלים שיעמדו לרשותם באופן פורמלי לצורך מילוי תפקידם זה. הגדרה זו מוטב שתקושר לקביעת סל השירותים שעל הרשות לספק. לדעתנו יש להגדיר כמה שירותים עירוניים שיהיו נתונים למרותו של חבר מועצה כמעין 'מחזיק תיק'. לכל מחזיק תיק יינתנו סמכויות ומשאבים לבצע את תפקידו. בצורה זו ידעו התושבים למי עליהם לפנות במכלול הנושאים, ומובן שהקשר בין הנבחר לביצועים בתחום האמור יהיה ברור. קשר זה יהפוך את הקשרים בין חברי המועצה לציבור לישירים ואלה יהפכו למנגנוני תלות בין רצון הבוחר לקבלת ההחלטות והמדיניות המקומית. ייווצר ערוץ תקשורת ישיר בין נבחר המועצה לציבור דרך מנגנוני שיתוף הציבור, ואלה יצרו תלות בין רצון הבוחר לבין פעולות הנציג במועצה. במילים אחרות: אחריותיות. מובן שעם האחריותיות מגיעה האחריות.

מנגנוני הפיקוח והבקרה יעמדו לרשותם כדי לסייע בידם לפקח על פעולות ראש הרשות, הפקידות והרשות בכלל.

לצד כל אלה יש לחייב בסיום כל מערכת בחירות ועם תחילת קדנציה את כלל נבחר הציבור לעבור השתלמות מקצועית ומעמיקה שבה יוסברו להם מאפייני התפקיד: סמכות, אחריות ומשאבים, וכן יתקיימו סדנאות לקריאת תקציב ולהבנת מערכת היחסים בין הרשות המקומית לרשות המרכזית. כדי להשלים פעולה זו יש להקים מרכז מחקר ומידע, כמו מרכז המידע והמחקר של הכנסת, שיאפשר לחברי המועצות לקבל ניירות עמדה במגוון הנושאים שבהם הם עוסקים כדי שיוכלו לקיים תהליכי קבלת החלטות באופן מושכל ורציונלי.

כמו כן אנחנו מציעים לשקול מנגנון של פיצוי כספי הולם בעבור המשרתים במועצות המקומיות, וכן להגדיר תנאי עבודה מינימליים כמו משרד ושירותי משרד לנבחר המועצות המקומיות. ישנם בעולם מגוון מודלים בעולם המיושמים במקומות שונים. אפשר לקחת את המרכיב הטוב ביותר מכל אחד מהם וליישם אותם בישראל. אולם מנגנון הפיצוי הכספי, מן הראוי שיהיה פן משלים לפירוט מגוון התפקידים, סמכות המפורשת והאחריות של חברי המועצות המקומיות, ולא בנפרד.

צד אחר נוסף על העיסוק בנבחרים שלדעתנו יש לעודד הוא חיזוק הקשר בין המוסדות הנבחרים, הפקידות והציבור. תהליך זה לא נוצר בריק. תחילה יש לפעול לחיזוק המועצות המקומיות, ורק לאחר מכן יש לחתור ליצירת מנגנוני שיתוף של הציבור בתהליך קבלת ההחלטות של הרשות. יש למלא בתוכן

את הססמה הפופולרית מאוד בימינו של **מנגנון שיתוף הציבור**, דבר שיסייע רבות לנבחרי המועצות לחזק את תפקידם ולפעול טוב יותר מול ראש הרשות והפקידות המקצועית.

אף על פי שבהצעת החוק יש התייחסות בסעיפים למיניהם לסוגיית הפרדה שבין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, הניסוחים עדיין עמומים ואינם מבטיחים את קיומה של הפרדה הזאת ובאמצעותה חיזוק מעמד המועצות המקומיות. גם נושא התשלום בעבור ישיבות והוצאות מוגדרות אינו נראה מספק כלל ועיקר, ונראה לנו כי יש מקום להרחיבו באופן ניכר שיאפשר למגוון גדול יותר של תושבים להציג את מועמדותם ולבחור בחברות במועצת העיר כמקצוע. להערכתנו, הדבר יגדיל מאוד את אמון הציבור בנציגיו.

## מקורות

בארי, א', יובל, פ' ושריג, א' (2011). **ביצועי השלטון המקומי בישראל, ניתוח עמדות תושבים והערכת מצב לאומית (2010)**. נייר מחקר מס' 4, המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, הפקולטה לניהול, אוניברסיטת בן גוריון.

בן-אליא, נ' (1997). **היש מקום למנהל עיר מקצועי בישראל?** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ' (2002). **השלטון המקומי והניהול הציבורי החדש**. בתוך מ' טליאס (עורך), **הניהול הציבורי החדש רפורמה במנהל הציבורי** (עמ' 37-50). ירושלים: הוצאת אלכ"א ג'וינט.

בן-אליא, נ' (2004). **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-אליא, נ' (2005). **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ברוכי, ת' (2011). **הערכת יעילות ומועילות עבודתם של נבחרי ציבור בשלטון המקומי**. (עבודה לשם קבלת התואר מאסטר, בהדרכת פני יובל. המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע).

גולדברג, ג' (1987). **בחירות מקומיות**. בתוך ח' קלכהיים וד' אלעזר (עורכים), **השלטון המקומי בישראל**. הוצאת המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.

דיסקין, א' ועדן, א' (1999). **הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

דו"ח ועדת קוברסקי (-דרור). 1989. "הועדה הציבורית המקצועית לבדיקה כוללת של תקציב המדינה וגופים מקצועיים." משרד ראש הממשלה, האגף לתכנון מדיניות. <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/F6FC27AD-264D-4E1E-A338-6A1C5478D254/0/koverski.pdf>

ירשובסקי, מ' ורשפי, א' (2005). **מעמד חברי המועצות ברשויות המקומיות בישראל: סמכויות וחובות, נייר עמדה מספר 12**. ועדת השלטון המקומי הראשונה, בית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל אביב.

זובידה, ה' (2008). **שינוי שיטת הממשל בישראל: מה ניתן ללמוד מניסיון העבר?** בתוך א' כסיף (עורך), **לחלק את הארץ** (עמ' 233-260). ירושלים: כרמל.

- חסון, ש' (2001). *המאבק על ההגמוניה בירושלים: חילונים וחרדים בפוליטיקה העירונית*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חסון, ש' (2006). *הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?* ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות ובית הספר לממשל ולמדיניות אוניברסיטת תל אביב.
- משרד הפנים, האגף למנהל מוניציפלי (1998). *המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית* (מהד' 2). חשוון תשנ"ט, אוקטובר 1998.
- נחמיאס, ד' (2004). *משילות השלטון המקומי בישראל: ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש*. הרצליה: הוצאת מפעלות המרכז הבינתחומי.
- עבאדי, י' (2009). *מבט למעמדו של חבר המועצה בשלטון המקומי: האשליה הדמוקרטית והזרז לשחיתות*. [http://www.israelbar.org.il/uploadFiles/yosi\\_abadi.pdf](http://www.israelbar.org.il/uploadFiles/yosi_abadi.pdf)
- עקירב, א' (2010). *השתתפות פוליטית במישור המקומי: נבחרי ציבור במבחן הפעילות*. בתוך א' בריכטה, ע' ויגודה-גדות וג' פדה (עורכים), *עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי* (עמ' 129-180). ירושלים: כרמל.
- רזין, ע' (2003). *רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- שפט, א' ושפט, ש' (2001). *המסגרת המשפטית של השלטון המקומי*. בתוך ד' אלעזר וד' קלכהיים (עורכים), *השלטון המקומי בישראל*. ירושלים: הוצאת המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- Atkinson H. P. and S. Wilks-Heeg. 2000. *Local government from Thatcher to Blair: the politics of creative autonomy*. Cambridge: Polity Press.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance Leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century*. Sage Publication.
- Caulfield J. and H. O. Larsen (eds.). 2002. *Local Government at the Millennium*. Leske and Budrich.
- Chandler, J. (2008). Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics. *Political Studies*, 56, 2, 355.
- Dahl, R. (1967). The City in Future of Democracy. *American Journal of Political Science Review*, 61: 953-970.

- Grinyer H. P., D. Ayes and P. McKiernan. 1988. *The secrets of unleashing corporate potential*. Blackwell Publishing.
- John P. and M. Saiz. 1999. 'Local political parties in comparative perspective.' in M. Saiz and H. Geser (eds.), *Local Parties in Political and Organisational Perspective*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Ihrke, D. M., & Newson, R. J. (2005). *Council member perceptions regarding representational*.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publication.
- Jones, G., & Stewart, J. (1983). *The Case for Local Government*. London: George Allen & Unwin.
- Kersting, N., & Vetter, A. (2003). *Reforming Local Government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency*. Urban Research International 4. Opladen: Leske und Budrich.
- Kersting, N., Caulfield, J., Nickson, R. A., Olowu, D., & Wollemann, H. (2009). *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: Urban and Regional Research International (URI) VS Verlag.
- Mill, J. S. (1861). *Considerations on Representative Government in Utilitarianism, Liberty, and Representative Government*. London: J.M. Dent.
- Schmitter P. C. 2003. *In Search of Meta-Institutions*. Government and Opposition. 37(3) 427-433.
- Stoker, G. (1996). Redefining Local Democracy. In L. Pratchett & D. Wilson (Eds.), *Local Democracy and Local Government* (pp. 188-209). Basingstoke: Macmillan.
- Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labor*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

## נספח

### תוצאות סקר מומחים

דרג לפי סדר החשיבות את בעלי ההשפעה על תהליכי קביעת המדיניות ברשות המקומית. תן ציון 1 לבעל ההשפעה הגדול ביותר, ובסדר יורד עד לציון 8 לבעל ההשפעה הנמוך ביותר:

מס שאלה	דרגת החשיבות היחסית	ציון
1	ראש הרשות	ציון 1 [51, 94%]
2	מנכ"ל	ציון 2 [23, 43%]
3	סגני ראש רשות	ציון 2 [13, 24%] ציון 4 [13, 24%]
4	חברי מועצה בקואליציה	ציון 4 [11, 21%]
5	חברי מועצה באופוזיציה	ציון 8 [25, 46%]
6	הדרג המנהלי-מקצועי ברשות המקומית	ציון 3 [17, 31%]
7	הדרג הפוליטי הארצי	ציון 7 [14, 26%] ציון 8 [14, 26%]
8	הדרג המנהלי-מקצועי הארצי	ציון 8 [11, 21%]
N=55		

דרג לפי סדר החשיבות את הגורמים המשפיעים על תפקודו האפקטיבי של חבר מועצה ברשות מקומית. תן ציון 1 לגורם המשפיע ביותר, ובסדר יורד עד לציון 5 לגורם הכי פחות משפיע:

מס שאלה	דרגת החשיבות היחסית	ציון
9	קבלת ייעוץ מקצועי אישי	ציון 3 [16, 30%]
10	משרד ושירותים משרדיים	ציון 4 [15, 28%]
11	תגמול כספי	ציון 3 [13, 24%]
12	מקורות כספיים עצמיים	ציון 4 [13, 25%]
13	הגדרה מדויקת של תפקיד (כמו ראשות ועדה מקומית, סגנות לעניין מסוים)	ציון 1 [25, 48%]
N=55		

עד כמה חשוב לרשות מקומית לשתף את התושבים בתהליכי קבלת החלטות בתחומים הבאים. תן ציון 1 כאשר כלל לא חשוב וציון 5 כשמאוד חשוב:

14. אישור תוכניות בניין עיר (תב"ע) חדשות

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
14% ,6	29% ,10	71% ,39
N= 55		

15. חזות פני העיר

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
7% ,4	25% ,14	67% ,37
N= 55		

16. חינוך

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
6% ,3	18% ,10	76% ,41
N= 55		

17. רווחה

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
26% ,14	37% ,20	37% ,20
N= 55		

18. הסדר הציבורי והפעלת אמצעים לאכיפתו

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
33% ,18	16% ,9	31% ,28
N= 55		

19. תרבות ופנאי

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
9% ,5	18% ,10	73% ,40
N= 55		

מהי מידת החשיבות של כל אחד מהגורמים הבאים, המביאים את הרשות המקומית לשתף את התושבים בהחלטותיה. תן ציון 1 כאשר כלל לא חשוב וציון 5 כשמאוד חשוב:

20. שיפור התדמית של הרשות

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
7% ,4	24% ,13	68% ,36
N= 55		

21. איסוף מידע על עמדות הציבור בסוגיה ספציפית

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
2% ,1	23% ,12	75% ,40
N= 55		

22. איסוף מידע באשר לסדרי עדיפויות ורצונות הציבור באופן כללי ביחס לפעולות הרשות

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
7% ,4	19% ,10	74% ,39
N= 55		

23. צרכי הסברה של פעולות הרשות

כלל לא חשוב (1) + לא חשוב (2)	לא חשוב וחשוב אותה מידה (3)	חשוב (4) + מאד חשוב (5)
7% ,4	32% ,17	60% ,32
N= 55		

המשפטים הבאים מציגים עמדות בקשר להיבטים שונים בתפקודו של השלטון המקומי בישראל. נא ציין את מידת הסכמתך או אי הסכמתך עם כל אחד מהמשפטים על סולם שנע בין 1 = לא מסכים כלל עד 5 = מסכים במידה רבה מאד. במידה שאינך בטוח בתשובה או עדין מתלבט בנושא, אנא ציין זאת במקום המתאים:

25. כאשר ראש הרשות מבקש לקבוע מדיניות מסוימת, חברי המועצה המתנגדים יכולים לשנות את ההחלטה בקלות יחסית

כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	מסכים (4) + מסכים מאד (5)
72% ,39	17% ,9	11% ,6
N= 55		

26. תפקיד חבר המועצה מיותר וראוי היה לוותר עליו

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
9% ,5	4% ,2	87% ,48
N= 55		

27. רשות מקומית שאינה מקבלת מענקי איזון, ראויה למידה גבוהה יותר של אוטונומיה לניהול ענייניה השונים

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
72% ,38	7% ,4	21% ,11
N= 55		

28. ראש הרשות המקומית חייב לשאת בחבות אישית בגין חריגות תקציביות משמעותיות

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
40% ,22	27% ,15	33% ,18
N= 55		

29. רשות מקומית שתהליך ההבראה בה נמשך חמש שנים ועדין לא הצליחה להתאזן תקציבית, חייבת לעבור לידי ועדה קרואה

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
25% ,13	35% ,18	39% ,20
N= 55		

30. רשות מקומית רשאית להעניק שירותים מקומיים ייחודיים בשכונות בהן שיעור הארנונה גבוה יותר בהשוואה לשכונות אחרות

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
7% ,4	9% ,5	83% ,45
N= 55		

31. רשות מקומית רשאית לסגור בשעות הלילה אזורים מוגדרים לצורך מניעת פשיעה באופן שיאפשר גישה אליהן רק לתושבי האזור

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
49% ,25	14% ,7	37% ,19
N= 55		

32. רשות מקומית רשאית להציב מצלמות במרחבים ציבוריים שיסייעו לה לאכוף את החוק (מניעת פגיעה ברכוש, חניה שלא כדין וכדומה)

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
83% ,45	11% ,6	6% ,3
N= 55		

33. רשות מקומית שיש בה רוב של תושבים שומרי מצוות רשאית לאסור לחלוטין פתיחת עסקים בשבת

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
38% ,20	23% ,12	40% ,21
N= 55		

34. רשות מקומית שיש בה רוב של תושבים שומרי מצוות רשאית לסגור נתיבי תחבורה לתנועה בשבת

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
24% ,13	31% ,17	44% ,24
N= 55		

35. רשות מקומית קטנה שלמרבית תושביה יש מכנה משותף דומיננטי (חילוני, דתי, חרדי, ערבי) ראוי לקבל סמכות חוקית להעדיף קליטת תושבים חדשים בעלי מאפיינים דומים

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
11% ,6	20% ,11	68% ,37
N= 55		

36. יש לחייב בחוק חלוקת תחומי אחריות ברורים ומחייבים לחברי מועצת הרשות כך שיהיו 'מחזיקי תיקים' (במקביל לשרים בממשלה)

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
48% ,26	13% ,7	39% ,21
N= 55		

37. יש להקים דרג אזורי/מטרופוליני נבחר של שלטון מקומי ולהעביר אליו סמכויות מהדרגים המחוזיים של משרדי הממשלה

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
51% ,27	19% ,10	30% ,16
N= 55		

38. יש להקים דרג אזורי/מטרופוליני נבחר של שלטון מקומי ולהעביר אליו סמכויות מהרשויות המקומיות בתחומים שבהן יש יתרון לגודל או תחומים הדורשים תאום ושיתוף פעולה

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
24% ,46	16% ,31	12% ,23
N= 55		

39. יש להעביר את סמכות לשנות שטחי שיפוט ממשרד הפנים לכנסת

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
12% ,24	4% ,8	33% ,67
N= 55		

40. על הועדה הבודקת כינון עיריות, איחודן, ביטולן ושינוי שטח שיפוטן להיות ועדה קבועה

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
31% ,67	10% ,22	5% ,11
N= 55		

41. אין לבצע איחוד רשויות ואין להעביר אזורי מגורים מרשות מקומית אחת לאחרת ללא הסכמת התושבים

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
28% ,51	6% ,11	21% ,38
N= 55		

42. אין לכפות חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות שמקורן באזורי תעשייה קיימים

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
26%, 48%	7%, 13%	21%, 39%
N= 55		

43. יש לאפשר למדינה לכפות שיתופי פעולה בין-מוניציפליים לאספקת שירותים שונים ללא הסכמת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
14%, 25%	8%, 14%	34%, 60%
N= 55		

44. אין לכפות הקמתם של אזורי תעשייה משותפים בניגוד לרצונן של הרשויות המקומיות המעורבות

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
25%, 47%	9%, 17%	19%, 36%
N= 55		

45. יש לאפשר הקמת רובע עירוני בכל עירייה ללא מגבלת מספר תושבים (100,000 בהצעת חוק העיריות)

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
15%, 29%	14%, 27%	27%, 43%
N= 55		

46. יש להבטיח ייצוג דומיננטי לנבחרי הציבור במועצות המנהלים של תאגידים עירוניים

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
44% ,23	23% ,12	33% ,17
N= 55		

47. יש לפטור את הרשויות המקומיות מחובה לקבל אישור שר הפנים להקמת תאגיד עירוני

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
50% ,27	30% ,16	20% ,11
N= 55		

48. יש לאפשר לתאגידים עירוניים לפעול מחוץ לגבולות השיפוט של הרשות המקומית אליה הם משתייכים

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
39% ,20	10% ,5	51% ,26
N= 55		

49. יש להעניק לאיגודי ערים סמכויות להטיל ולגבות מיסים באישור מיוחד של שר הפנים ושר האוצר

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
27% ,13	12% ,6	60% ,29
N= 55		

50. מנכ"ל הרשות המקומית צריך להיות מינוי אישי של ראש הרשות

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
89% ,47	7% ,4	4% ,2
N= 55		

51. יש להיב את מנכ"ל הרשות המקומית לדווח ישירות למועצת הרשות

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
21, 38%	7, 13%	27, 49%
N= 55		

52. יש להכפיף את כל יחידות/מחלקות ישירות לראש המועצה והמנכ"ל

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
36, 67%	7, 13%	11, 20%
N= 55		

53. ראוי להסדיר בחוק יסוד את מעמדו של השלטון המקומי

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
46, 88%	3, 6%	3, 6%
N= 55		

54. יש לקדם מדיניות ביזור של הממשל המרכזי, כלפי השלטון המקומי

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
47, 87%	אין	3, 6%
N= 55		

55. על החקיקה התקציבית לאפשר מרחב פעולה גדול ביחס לדרכי מימון עצמי של רשויות מקומיות

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
40, 81%	6, 12%	3, 6%
N= 55		

56. הדחת ראש הרשות ומינוי יו"ר ועדה קרואה במקומו אינה דמוקרטית

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
27, 51%	13, 24%	13, 24%
N= 55		

57. יש לחייב את הרשויות המקומיות לספק סל שירותים בסיסי לצד שירותים נוספים אותם תבחר הרשות אם ברצונה לספק לתושביה

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
44, 80%	6, 11%	5, 9%
N= 55		

58. לוועדה קרואה סיכויים גבוהים להבריא רשות מקומית הנתונה במשבר

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
11, 21%	15, 30%	25, 49%
N= 55		

59. ההחלטה לאחד רשויות מקומיות בלתי דמוקרטית ופוגעת בזכויות דמוקרטיות של תושבים

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
23, 44%	9, 17%	20, 38%
N= 55		

60. תגמול כספי לחברי מועצה עשוי לשפר מאוד את איכות עבודתם

מסכים (4) + מסכים מאד (5)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	כלל לא מסכים (1) + לא מסכים (2)
43, 78%	5, 9%	7, 13%
N= 55		

לפניך שני משפטים, ציין את מידת הסכמתך איתם. תן ציון 1 לחוסר הסכמה, וציון 5 להסכמה גבוהה:

61. הסיבות למשבר בשלטון המקומי נובעות בעיקר מגורמים פנימיים ברשות המקומית (מאבקים בתוך הרשות, מנהיגות מקומית חלשה ולא מקצועית, שחיתות פוליטית-מקומית וחוסר גביית ארנונה):

מאד לא מסכים (1) + לא מסכים (2)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	מסכים (4) + מאד מסכים (5)
54% ,29	30% ,16	17% ,9

62. הסיבות למשבר בשלטון המקומי נובעות בעיקר מגורמים חיצוניים לרשות המקומית (מאבקים וחוסר תמיכה פוליטית מצד הממשל המרכזי, מחסור בתקציבים ממשלתיים, מצב חברתי-כלכלי של התושבים):

מאד לא מסכים (1) + לא מסכים (2)	לא מסכים ומסכים באותה מידה (3)	מסכים (4) + מאד מסכים (5)
11% ,6	30% ,16	59% ,32

בהחלטה להקצות כספי ממשלה לרשויות מקומיות, כמו למשל מענקי איזון, חשוב לקחת בחשבון מספר קריטריונים. עליך לדרג את מידת החשיבות של כל אחד מארבעת הקריטריונים הבאים להחלטה כזו. תן ציון 1 לקריטריון בעל מידת החשיבות הגבוהה ביותר, ועד לציון 4 לקריטריון בעל מידת החשיבות הנמוכה ביותר:

63. מספר תושבים

1 (גבוהה)	2	3	4 (נמוכה)
23% ,12	17% ,9	23% ,12	38% ,20

64. מיקומה הגיאוגרפי של הרשות

1 (גבוהה)	2	3	4 (נמוכה)
24% ,13	34% ,18	19% ,10	23% ,12

65. מצב חברתי-כלכלי (ממוצע של התושבים)

1 (גבוהה)	2	3	4 (נמוכה)
58% ,31	24% ,13	9% ,5	7% ,4

66. יכולתה של הרשות על בסיס ניסיון העבר, לפעול בתקציב מאוזן

1 (גבוהה)	2	3	4 (נמוכה)
18% ,9	20% ,11	30% ,15	30% ,15

בהחלטה לאפשר עצמאות ניהולית בקביעת התקציב השוטף לרשות מקומית, חשוב לקחת בחשבון מספר קריטריונים. עליך לדרג את מידת החשיבות של כל אחד מארבעת הקריטריונים הבאים להחלטה כזו. תן ציון 1 לקריטריון בעל מידת החשיבות הגבוהה ביותר, ועד לציון 5 לקריטריון בעל מידת החשיבות הנמוכה ביותר:

67. יכולת איזון תקציבי כולל בשנת התקציב הקודמת

ציון 1+2 (גבוהה)	ציון 3 (באותה מידה)	ציון 4+5 (נמוכה)
80% ,41	14% ,7	6% ,3

68. שיעור גביית הארנונה בפועל מתוך סך כל חיובי הארנונה

ציון 1+2 (גבוהה)	ציון 3 (באותה מידה)	ציון 4+5 (נמוכה)
65% ,33	27% ,14	8% ,4

69. שקיפות וניהול תקין בקבלת החלטות

ציון 1+2 (גבוהה)	ציון 3 (באותה מידה)	ציון 4+5 (נמוכה)
69% ,36	25% ,13	5% ,3

70. מספר התומכים בהצעת התקציב במועצת הרשות המקומית

ציון 1+2 (גבוהה)	ציון 3 (באותה מידה)	ציון 4+5 (נמוכה)
6% ,3	15% ,7	79% ,37

71. אחוז ההצבעה של תושבי הרשות בבחירות לרשות המקומית

ציון 1+2 (גבוהה)	ציון 3 (באותה מידה)	ציון 4+5 (נמוכה)
9% ,4	7% ,3	84% ,37

באילו מתחומי הפעילות הבאים ראוי במיוחד להעניק מידה גבוהה של עצמאות לרשות המקומית. תן ציון 1 לקריטריון בעל מידת החשיבות הגבוהה ביותר של עצמאות, ועד לציון 4 לקריטריון בעל מידת החשיבות נמוכה ביותר של עצמאות:

72. מכירת נכסי גדל"ן

1 (גבוהה)	2	3	4 (נמוכה)
16% ,8	22% ,11	27% ,14	35% ,18

73. הקצאת קרקעות לעמותות ולמטרות חברתיות

1 (גבוהה)	2	3	4 (נמוכה)
24% ,12	20% ,10	34% ,17	22% ,11

74. גיוס אשראי ארוך-טווח מבנקים או משוק ההון

1 (גבוהה)	2	3	4 (נמוכה)
33% ,17	45% ,23	16% ,8	6% ,3

75. הפרטה של שירותים המסופקים כעת בידי הרשות המקומית

1 (גבוהה)	2	3	4 (נמוכה)
36% ,18	30% ,15	10% ,5	24% ,12

שאלות כלליות

76. תפקיד נוכחי

שכיחות	אחוזים	
14	25%	ראש רשות
6	11%	סגן ראש רשות
1	2%	חבר מועצה
13	24%	דרג מנהלי-מקצועי ברשות
1	2%	חבר כנסת
5	10%	דרג מנהלי-מקצועי בממשל המרכזי
9	16%	אקדמיה
6	11%	אחר

[שאלות 77-81 מיועדות רק לבעלי התפקידים 'א' עד 'ד' בשאלה הקודמת]

77. מספר תושבים ברשות המקומית בה אתה מכהן/עובד:

עד 50,000 תושבים	מ 50,000 עד 200,000 תושבים	מעל 200,000 תושבים
51% ,18	31% ,11	17% ,6

78. סוג הרשות המקומית:

עירייה	מועצה מקומית
73% ,25	26% ,9

79. דירוג הרשות המקומית מתוך עשר האשכולות בחלוקה חברתית-כלכלית:

מס אשכול	
3	2% ,1
4	7% ,2
5	7% ,2
6	25% ,7
7	17% ,5
8	27% ,8
9	10% ,3
10	3% ,1

80. מיקומה הגיאוגרפי של הרשות המקומית:

מרכז	פריפריה
74% ,26	26% ,9

81. חבר ב:

קואליציה	אופוזיציה
89% ,17	10% ,2